

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Sammen om en bedre kommune

Bearbeiding av kommunenes årsrapportering for 2014

Rapport

16.3.2014

Oppdragsgiver: KMD

Rapportnr.: R8922

Rapportens tittel: Bearbeiding av kommunenes årsrapportering for 2014

Ansvarlig konsulent: Kjell E. Værnor

Bidragstere: Per Schanche og Per-Trygve Hoff (Agenda Kaupang), Tormod Hofstad, Emir Kico og Øivind Johnsen (RO), Lise Lien, Vidar Bakkeli og Anne Inga Hilsen (Fafo)

Kvalitetssikret av: Leif Moland

Dato: 16.3.2015

Innhold

1	INNLEDNING	5
1.1	OM OPPDRAGET	5
1.2	SAMMENDRAG	5
1.2.1	Bevegelse – endringer	5
1.2.2	Læring og ny praksis	6
1.2.3	Sammenhenger	7
2	ANALYSE AV PROGRAMMETS MÅL	9
2.1	SYKEFRAVÆR OG NÆRVÆR	9
2.1.1	Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?	9
2.1.2	Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?	9
2.1.3	Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?	10
2.1.4	Hva bør forsterkes i programmet?	10
2.2	HELTID	11
2.2.1	Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?	11
2.2.2	Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?	11
2.2.3	Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?	12
2.2.4	Hva bør kommunene ha fokus på det siste året og fremover?	12
2.3	KOMPETANSE OG REKRUTTERING	13
2.3.1	Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?	13
2.3.2	Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?	13
2.3.3	Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?	14
2.3.4	Hva bør kommunene ha fokus på det siste året og fremover?	14
2.4	OMDØMME	14
2.4.1	Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?	14
2.4.2	Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?	15
2.4.3	Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?	15
2.4.4	Hva bør forsterkes i programmet?	15
2.5	OPPSUMMERING: KOMMUNENE ER OG BØR VÆRE INNE PÅ FLERE TEMAER	16
3	SYKEFRAVÆR – NÆRVÆR	19
3.1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	19
3.2	MÅLANALYSE	21
3.3	TILTAKSANALYSE	22
3.4	RESULTATANALYSE	24
3.5	ERFARINGER FRA DE ØVRIGE KOMMUNENE	27
4	HELTIDSKULTUR	28
4.1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	28
4.2	MÅLANALYSE	30
4.3	TILTAKSANALYSE	31
4.4	RESULTATANALYSE	32
4.5	ERFARINGER FRA ØVRIGE KOMMUNER	39
5	KOMPETANSE – REKRUTTERING	41
5.1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	41
5.2	MÅLANALYSE	42
5.3	TILTAKSANALYSE	43
5.4	RESULTATANALYSE	44
5.5	ERFARINGER FRA ØVRIGE KOMMUNER	48

6	OMDØMME	49
6.1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	49
6.2	MÅLANALYSE	50
6.3	TILTAKSANALYSE	53
6.4	RESULTATANALYSE	55
6.5	ERFARINGER FRA ØVRIGE KOMMUNER (SOM HAR OMDØMME SOM TILLEGGSTEMA)	58

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

Hensikten med analysen av årsrapportene fra kommunene som deltar i *Sammen om en bedre kommune*-programmet, er å gjennomgå kommunenes mål, tiltak, resultater og egenevaluering for å kunne synliggjøre hvilke bevegelser, læring og ny praksis som har funnet sted blant deltagerkommunene, og for å kartlegge hvilke utfordringer kommunene har erfart og hvilke sammenhenger de ser.

Målanalysen skal avklare om det er samsvar mellom de målsettingene (effektmål og resultatmål) deltagerkommunene rapporterer for 2014 og det de rapporterte i 2013. Sentrale spørsmål er hva som har utviklet seg, hva som har endret seg og hva grunnen til endringene kan være.

Tiltaksanalysen skal spesielt fokusere på hvilke tiltak det er kommunene gjennomfører, og i hvilken grad disse tiltakene har endret seg i perioden. Dersom tiltakene er blitt endret: Hva består endringen i, og hva var begrunnelsen?

I resultatanalysen skal det avklares hvilke resultater kommunene har oppnådd i prosjektet det siste året, og siden oppstart. Disse resultatene skal vurderes opp mot programmets målsettinger, som er å etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor.

1.2 Sammendrag

1.2.1 Bevegelse – endringer

Mål

De deltagende kommunene har i liten grad endret sine målsettinger siden forrige rapportering. De eksemplene på endring som er registrert, er gjennomgående til det bedre i den forstand at de nye målene er blitt tydeligere og de er i større grad enn tidligere kvantifiserte og målbare. I tillegg har kommunene i 2014 gjennomført flere målinger enn tidligere år.

Noen program som eksempelvis *Sykefravær/nærvær*, måler effekter av tiltakene. Effektene er i hovedsak målt som nærværstall, medarbeidertilfredshet og i noen grad brukertilfredshet.

Med hensyn til *Heltidskultur* målsetter og rapporterer kommunene i stor grad gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

Flere kommuner enn før legger vekt på den positive effekten redusert deltid har for kvaliteten av tilbudet til brukere og arbeidsmiljøet. Kommunene strever med å finne gode indikatorer som kan dokumentere slike effekter. Til en viss grad har kommunene brukt resultater fra bruker- og medarbeiderundersøkelser.

Kommunene som jobber med *Kompetanse og rekruttering* har også startet med målinger. Disse målingene er i hovedsak knyttet til om tiltak er kommet i gang, eller ikke, og hvor mange som er omfattet av tiltaket.

På området *Omdømme* måles det også i stor grad om planlagte tiltak er gjennomført eller ikke, målinger av kommunenes omdømme planlegges å gjennomføres i løpet av 2015.

Tiltak

Totalt sett var det færre tiltak i gang i 2014 enn i 2013. Hovedårsaken til nedgangen synes å være at pulje 1 har avsluttet, eller er i ferd med å avslutte, en rekke tiltak og at kommunene i pulje 1 iverksetter færre nye tiltak.

Vi ser samme trend med hensyn til de nye tiltakene som ved de nye målene, nye tiltak skiller seg ut ved at de er mer konkrete og mer målbare. Kommunene rapporterer stadig oftere gjennomføringsgrad på tiltak og de oppgir hvilke effekter tiltakene har hatt.

Kommunene som jobber med sykefravær /nærvær prioriterer tiltak rettet mot tilrettelegging/-oppfølging/utvikling av ansatte og tillitsvalgte og intern koordinering.

For heltidskommunene ser vi en dreining av tiltak. Tidligere i prosjektet har tiltakene i større grad handlet om å gjennomføre kartlegginger, øke motivasjonen hos de involverte og å sikre god forankring. Nå handler stadig flere tiltak om å innføre nye arbeidstidsordninger. Utviklingen gjenspeiler ulike behov i ulike faser av et prosjekt.

Tiltak knyttet til kompetanse/rekruttering går over fra kartlegging og planlegging til vedlikehold av kartleggingsgrunnlag og planverk. Internett brukes i stadig større grad både som informasjonskanal og til interaktiv kommunikasjon og mange tiltak er knyttet til dette. Eksempler er streaming av kommunestyremøtene over nett, selvbetjeningstjenester (timebestilling mv), og etablering av sider på Facebook for viktige fagområder.

Resultater

Ved forrige rapportering fremkom det at de kommunene i pulje 1 som jobber med sykefravær/nærvær langt på vei hadde lyktes i sitt arbeid med å redusere sykefraværet. 12 av 16 kommuner hadde høyere nærvær i 2013 enn i 2012. Situasjonen er nå endret, 8 av kommunene har høyere sykefravær i 2014 enn de hadde i 2013.

For pulje 2 ser vi samme trend i 2014 som vi så for pulje 1 i 2013. Det generelle inntrykket av sykefraværssrapportene er at kommunene opplever en fremgang i arbeidet med å redusere sykefraværet.

Selv om utviklingen går i riktig retning, er stillingsstørrelsen i de aller fleste tilfeller et godt stykke unna et nivå som kan sies å være uttrykk for en heltidskultur. Det er grunn til å presisere at de rapporterte resultatene kun gjelder enheter hvor det er gjennomført tiltak. I mange kommuner er tiltakene foreløpig bare iverksatt i begrenset del av de aktuelle tjenestene.

Kommunene som jobber med kompetanse/rekruttering melder at de har oppnådd;

- Progresjon i forhold til medarbeider-, innbygger- og brukerundersøkelser
- Færre ledige stillinger
- Færre ansatte med dispensasjoner, flere med høyere formalutdanning.

Omdømmekommunene starter som nevnt målinger nå. Dette betyr at vi vil kunne få dokumentert utvikling i disse kommunenes omrømme i fremtidige årsrapporter.

1.2.2 Læring og ny praksis

Læring

Kommunene som jobber med sykefravær/nærvær fremhever læringspunkter som i stor grad dreier seg om selve prosjektene og prosjektgjennomføringen. De erfaringene som kan oppsummeres på tvers av kommunene handler om viktigheten av et velfungerende samarbeid, nødvendigheten av god forankring, betydningen av det å kunne jobbe langsiktig og holde fokus på det samme over tid.

I tillegg fremhever enkelte kommuner verdien av å utføre pilotstudier i små deler av organisasjonen først, for å kunne dra nytte av de positive erfaringene og overføre dem i resten av kommunen.

Heltidskommunene bygger også i stor grad sin læring på erfaringer gjort gjennom prosjektstyring, prosjektgjennomføring, forankringsarbeid, tiltaksarbeid, samarbeid, ressursbruk med mer. Kommunene rapporterer om positive erfaringer med etablering av alternative turnusene som gir flere hele stillinger og økte stillingsandeler. Samtidig har de utfordringer knyttet til motstridende interesser, ulike perspektiver, tiltak som kanskje trekker i forskjellige retninger (f.eks. frivillig deltid kontra ufrivillig).

Kommunene oppgir at de lærer mest av egne utfordringer og egen praksis, men samarbeid og erfaringsutveksling med andre kommuner fremheves også som en læringsarena.

Kommunene som jobber med kompetanse og rekruttering rapporterer i mindre grad tydelige felles læringspunkter eller erfaringer som går igjen, men også her er læringen er først og fremst knyttet til forhold ved selve prosjektgjennomføringen.

Omdømmekommunene rapporterer ikke om spesielle læringspunkter, men disse kommunene erfarer at omdømmearbeid har et langsiktig perspektiv og at omdømmearbeid er komplekst.

Kommunene i samtlige program rapporterer flere hindringer som handler om interne forhold og som dreier seg om utfordringer knyttet til det

- å opprettholde interesse for prosjektene over tid
- å sikre kontinuitet blant nøkkelpersoner i prosjektene
- å skape nødvendig aksept og motivasjon blant de som skal iverksette tiltakene og motivere for å oppnå ønskede resultater
- å prioritere prosjektene i konkurranse med andre gjøremål
- å finansiere prosjektene

Utfordringer

Sykefraværskommunene rapporterer færre utfordringer knyttet til samhandling med eksterne aktører.

Kommunene innen programmet *Heltidskultur* rapporterer generelt om færre hindringer i 2014 enn de har gjort tidligere.

Kompetansekommunene rapporterer utfordringer knyttet til samarbeid med høyskolene.

Omdømmekommunene opplever at de viktigste hindringene er lokale og påvirkbare av kommunen selv, til tross for at årsak-virkningsforhold beskrives som komplekse og sammensatte

1.2.3 Sammenhenger

I prinsippet kan det være gevinster å hente ved å jobbe med flere temaer samtidig. Det er naturlig å anta at det finnes noen sammenhenger og koblinger mellom de ulike temaene. Man kan eksempelvis anta at heltidskultur og kompetanse vil kunne ha positive effekter på nærværet, at omdømme slår inn positivt på kompetanse og at sykefraværet påvirker omdømmet.

I gjennomgangen av rapportene er det vanskelig å spore slike sammenhenger. Det er gjennomgående liten forskjell på de resultatene kommunene som bare deltar på et program oppnår sammenlignet med resultatene til kommunene som deltar på to eller flere program. Dette er i og for seg interessant, da de kommunene som rapporterer på tilleggstema, jevnt over har færre mål og iverksetter færre tiltak enn det programkommunene gjør.

Det finnes imidlertid enkeltkommuner som faktisk opplever positive sammenhenger. Fræna, som rapporterer på *nærvær* sammen med *heltidskultur*, har oppnådd mer enn en halvering av sykefraværet.

Mange av omdømmekommunene jobber med tiltak som skal kunne gi positive kryseffekter. 5 av 25 årsrapporter peker på at kommunens omdømme henger sammen med nærværspromblematikk. Høyt sykefravær og mangelfull oppfølging er noe som påvirker kommunens omdømme negativt, og flere prosjekter tar sikte på å bedre oppfølgingen og heve nærværet for på den måten påvirke kommunens omdømme positivt.

Foreløpig fremstår dette som antagelser. Det skal bli spennende å følge disse kommunene videre med hensyn til mulige effekter.

2 Analyse av programmets mål

2.1 Sykefravær og nærvær

Programmets mål er å etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor.

Spørsmålet er: På hvilken måte kan prosjektene gi kunnskap som andre kommuner i og utenfor programmet har nytte av? Hva er det som i større grad burde vært prøvd ut sett i lys av tilgjengelig forskning?

2.1.1 Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?

Utviklingen i sykefravær er enkelt å måle. Deltakerkommunene har i liten grad endret type hovedmål/effektmål fra 2013–2014. Det er for øvrig færre mål som går direkte på å øke nærværet/ redusere fraværet og flere mål som handler om økt medarbeidertilfredshet og økt kompetanse. Det er muligens et resultat av en erkjennelse av at nærvær/sykefravær er et komplekst felt og at trivsel og økt kompetanse indirekte kan bidra til måloppnåelse på nærvær/sykefravær. Endringen i fokus oppfattes ikke som et brudd med nærværstanken, men som en form for ytterligere utvikling i retning av målet om høyere nærvær. Det er viktig å operasjonalisere hva som skal settes i verk for å bidra til økt medarbeidertilfredshet og hvordan, hvorfor og hvem som skal motta kompetansehevede tiltak.

Å utvide fokuset for nærværarbeidet, slik mange av kommunene gjør, vil gjøre det vanskeligere å måle effektene av de ulike tiltakene. Men tiltakene kan samlet sett ha større effekt på nærværarbeidet og nærværprosenten.

2.1.2 Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?

De beste tiltakene er antakelig å finne i de kommunene hvor en tenker helhetlig, langsiktig og systematisk. Det skaper forankring og forpliktelser på tvers i organisasjonen og i linjen. Det blir en måte å jobbe på (langsiktighet), fremfor et prosjekt som ligger på siden av organisasjonens ordinære drift, og som en kan miste fokus og interesse for (kortsiktighet). Utfordringene kommunene peker på understøtter nettopp svakheten ved å legge et slikt prosjekt utenfor den ordinære driften, slik som prioritering av prosjektet i konkurranse med andre prosjekter, finansieringen av prosjektet og evnen til å opprettholde den lokale interessen for prosjektet over tid. Det kan være at enkelte av hovedtiltakene kan ha en positiv effekt på kort sikt, mens andre vil ha positive effekter på lengre sikt og/eller ha mer varige effekter. Sistnevnte gjelder antakelig de kommunene som satser mer helhetlig fordi dette er et mer krevende arbeid. I stedet for å satse på enkeltstående prosjekter som ligger utenfor driften, bør en i større grad jobbe med sykefravær som en del av virksomhetens HMS-arbeid. Da blir det både integrert og forankret i måten en jobber på. Mye forskning indikerer at helhetlig og systematisk arbeid er det som skal til for å skape økt nærvær og trivsel i organisasjonene.

Deltakerkommunenes prosjekter handler i stor grad om å øke nærværet og å oppnå et bedre arbeidsmiljø for de ansatte. Det er for øvrig viktig å være klar over at en virksomhet kan ha godt arbeidsmiljø til tross for høye sykefraværstall og at sykefraværstallene varierer gjennom året, men også over år. Langsiktighet er derfor et nøkkelord. Først da ser en tydelige tendenser, og ut fra disse kan en justere kursen. Det er interessant og riktig at kommunene gjør mer enn bare å måle sykefravær-/nærværstallene i prosjektet. Flere kommuner har inkludert nærværarbeidet som en del av andre prosjekter, slik som heltid og omdømme. Det er en indikasjon på at kommunene tilnærmer seg nærvær/sykefravær med flere innfallsvinkler, og på ulike nivåer.

I tråd med funnene i kunnskapsstatusen om sykefravær, har kommunene oppmerksomheten rettet mot medarbeidernivået og ledelsesnivået. Dette kommer til uttrykk gjennom oppfølgings- og tilretteleggingstiltak for ansatte, kurs og opplæring av både ansatte, tillitsvalgte og ledere, koordinering og samordning internt i virksomheten og systematisk utvikling av systemer og rutiner. De samarbeider i tillegg med eksterne aktører slik som NAV Arbeidslivssenter og bedriftshelsetjenesten. Dette kan også gi positive resultater, og er i tråd med funnene i kunnskapsstatusen. NAV Arbeidslivssenter er et godt tilbud til IA-virksomheter, og kan med sin spesifikke kompetanse på nærvær-/sykefraværarbeid og lovverk bidra med verdifull lederstøtte. Arbeidslivssentrene administrerer i tillegg tilretteleggingstilskuddet. For kreative ledere kan dette tilskuddet brukes på mange måter, og med det bidra til å øke virksomhetenes lokale handlingsrom i nærvær- og sykefraværarbeidet.

2.1.3 Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?

Det er enkelt å vurdere måloppnåelse for temaområdet sykefravær fordi kommunene har sykefraværstatistikker som de kan følge over tid. Men det er mer utfordrende å måle hvilke tiltak som fører til redusert sykefravær eller økt nærvær. Organisasjoner er komplekse og det er mange ulike faktorer som virker alene og hver for seg. Kommunene har i løpet av prosjektperioden utarbeidet mer kvantifiserbare og målbare mål og det samme gjelder for tiltakene. Inkludering av gravide ansatte målt via et gitt antall uker i jobb er et enkelt, presist mål og målbart mål. Likeledes er måling av medarbeidertilfredshet og ansattes kompetanse det. Slike mål er også interessante fordi de mer generelt gir viktig og helhetlig styringsinformasjon til ledelsen. Denne brede måten å dokumentere på, bidrar også til å knytte de ulike temaene i Sammen om tettere sammen. Nærvær-/sykefraværarbeid blir dermed en del av kommunenes generelle organisasjonsutviklingsarbeid.

2.1.4 Hva bør forsterkes i programmet?

Det er lite som tyder på at enkelttiltak fungerer særlig bra over tid. De kan fungere en viss periode fordi en har spesiell oppmerksomhet rettet mot det, men som gjerne dabber av med tiden (Hawthorne-effekten). Med det forsvinner også de gode resultatene. I enkelte av kommunene oppgis en viss grad av slitenhet knyttet til sykefraværarbeidet. Det er et tegn på at en ikke har innrettet arbeidet på en god nok måte. Sykefraværarbeid bør ikke være noe en holder på med ved siden av alt annet i virksomheten, men integreres som en del av det generelle HMS-arbeidet. Ved å se inkluderingsarbeidet som en del av HMS-arbeidet så bidrar man til å forankre dette i hele organisasjonen på tvers av nivåer og det blir en måte å jobbe på. Det bør derfor rettes mer trykk mot å jobbe helhetlig og systematisk med nærvær/sykefravær i virksomhetene. Det vil antakeligvis også tydeliggjøre sammenhengen mellom de ulike temaområdene i Sammen om.

Sykefravær, som ikke er strengt biomedisinsk begrunnet, og nærvær handler ofte om ledelse (direkte eller indirekte) og hvordan man organiserer og prioriterer arbeidsoppgaver. Forskingen viser at der ledere utviser tydelighet, klare krav og forventninger øker også trivselen og tryggheten hos de ansatte. Kompetanse er også viktig fordi det blant annet handler om ansattes mestring, og opplevelse av mestring gir økt trygghet i arbeidet, noe som i sin tur gir økt sannsynlighet for nærvær. I tillegg bidrar økt kompetanse til å øke kvaliteten på tjenesten samt økt grad av myndiggjøring av de ansatte. Dette viser forskningen kan ha betydning for trivsel og nærvær. Dette kan i sin tur bidra til å øke virksomhetenes omdømme, noe som vil ha betydning for rekruttering av faglig dyktige ansatte.

Det er få av kommunene som oppgir at det er sentrale hindringer for måloppnåelse. Det er en indikasjon på at arbeidet som gjøres på lokalt nivå har stor/størst betydning. Det viser at det er et lokalt handlingsrom, til tross for begrensede ressurser. Det viser også at det er et potensial for smartere og mer effektiv bruk av til dels knappe ressurser.

Forankring av sykefraværarbeidet er viktig, og det bør fortsette å være et trykk mot parts-samarbeidet lokalt og samarbeidet med bedriftshelsetjenesten (BHT), egen HR-avdeling og NAVs Arbeidslivssentre.

2.2 Heltid

Målet er å etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

Spørsmålet er om kommunene i tilstrekkelig grad prøver ut tiltak og modeller som vil bidra til å avskaffe ufrivillig deltid og heve gjennomsnittlig stillingsstørrelse? Hva bør forsterkes i programmet?

2.2.1 Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?

Deltakerne i programmet er blitt bedre til å formulere gode effektmål, altså hensikten med å få bort de små stillingene (kvalitet, effektivitet etc.). Flere har også formulert presise resultatmål ift. stillingsstørrelse. På veien mellom disse legger også flere inn et mål om å skape en heltidskultur. Dette er et godt mål og i tråd med programmets mål. Men i en bransje gjennomsyret av deltidskultur, blir målet om heltidskultur lett litt intetsigende så lenge det ikke blir operasjonalisert og begrunnet tilstrekkelig. Heltidskultur skal bidra til bedre drift og bedre tjenester. Kommunene bør beskrive hva de legger i begrepet heltidskultur og de må utfordres til å reflektere over legitimiteten ved å stille krav til ansatte som motsetter seg å være med på målfremmende tiltak.

2.2.2 Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?

I utgangspunktet er alle beskrevne tiltak egnet til å heve gjennomsnittlige stillingsstørrelse, noen riktignok mer enn andre. Men innen hver hovedkategori av tiltak finnes mange varianter, og blant disse er potensialet for å få flere heltidsstillinger og færre små deltidsstillinger ganske forskjellig.¹ Noen fører til flere store deltidsstillinger, andre til mer heltid samtidig med flere små stillinger, atter andre fjerner de minste stillingene uten at det blir flere store stillinger. Mange av de mest vellykkede tiltakene består av en kombinasjon av et hovedtiltak og 3–4 støttetiltak som f.eks. bruk av timebank, økt grunnbemanning og opplæringstiltak. Samtidig må de ta et valg om hva som skal skje med de minste stillingene. Skal de saneres eller oppgraderes til halve stillinger? Ved å sanere dem vil flere i halve stillinger kunne få heltidsstillinger eller stillinger på f.eks. 80 %. Ved å oppgradere dem får man ikke flere store stillinger. Ut fra et mål om heltidskultur, bedre drift og bedre tjenestekvalitet vil sanering være det beste valget.

Vi har tidligere sett at kommuner som prøver ut flere tiltak har bedre resultater enn andre (Moland og Bråthen 2012). Erfaringene fra Programmene Saman om ein betre kommune og Ufrivillig deltid understøtter dette. Årsplaner som synliggjør behovet for vakter og vikarbruk, gir ledelse og ansatte oversikt over arbeidskraftbehovet og gjør det lettere å øke stillingene til faste ansatte, enten det kalles overbooking, ubundet tid, vikarpool. Ved å disponere den antatte vikartiden og forbeholde disse vaktene til ansatte som er med på tiltaket, svekkes samtidig markedet for tilfeldig shopping av vakter. Dette er et av de viktigste trekkene som kan gjøres for svekke deltids(u)kulturen.

I tillegg til å forsterke tiltak som forhandlingsturnus, 3 + 3-turnus, bruk av bemanningsenheter mv. med ubundet tid og timebank, vil kompetansetiltak være et ytterligere bidrag til suksess. Dette handler dels om å utvikle faglig trygghet overfor nye oppgaver, og dels om å utvikle selvstendige

¹ Disse forskjellene er foreløpig ikke ferdig dokumentert innenfor rammen av Saman om ein betre kommune. De er imidlertid beskrevet på basis av erfaringer fra 82 tiltak i rapporten «Tiltak som nytter – Sluttrapport om heltids-deltidsproblematikken. Evaluering av programmet «Ufrivillig deltid» (Moland mfl. 2015)

medarbeidere. Dette er særlig viktig der man tar i bruk tiltak som kombijobbing og bemanningsenheter. Dernest må tiltakene ikke isoleres til å være løsninger på et turnusproblem, men i stedet inngå i en strategi for kompetanseutvikling. Kompetente ansatte som jobber flere steder sprer gode løsninger fra avdeling til avdeling og bidrar til å heve den samlede kompetansen.

2.2.3 Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?

Kommunene må vurdere hva slags måloppnåelse det er viktig å kunne dokumentere. Vi mener endringer av gjennomsnittlig stillingsstørrelse og heltidsandelen blant ansatte på de ulike forsøksstedene bør være et minimum å kunne dokumentere. Men det er også mulig å dokumentere andre forhold som indikerer måloppnåelse.

Mange tiltak finansieres ved at vikarmidler fordeles på faste stillinger. Dette forutsetter at vikarbruken skal gå ned. Når vikarbruken går ned, reduseres også tid som ledere og andre kvalifiserte bruker på administrasjon og opplæring – tid som i stedet kan frigjøres til tjenesteyting. Endring i vikarbruk er relativt enkelt å dokumentere, dels i form av ressurser til ekstravakter og dels i form av bruken av eksterne vikarer. Hvis dette reduseres er det en indikasjon på en mer stabil og kvalitativt god tjeneste. Tilsvarende kan gjelde endringer i fagdekningen. Dersom en ny arbeidstidsordning får kvalifiserte deltidsansatte til å jobbe mer, eller den bidrar til å rekruttere nye medarbeidere med relevant fagutdanning, vil fagdekningen være økt. Dette forsterkes ytterligere dersom tiltak det understøttes av tiltak der ufaglærte ansatte tar fagbrev eller annen utdanning. Økt fagdekning er også en indikasjon på bedre drift og økt tjenestekvalitet.

Det er vanlig å gjennomføre medarbeiderundersøkelser. Disse kan være generelle, men kan med fordel også innehold spesifikk spørsmål om arbeidstidsordninger. En del kommuner har egne undersøkelser rettet spesielt mot de ansatte som prøver ut en ny ordning. Her får man ofte svar som bekrefter at de ansatte er tilfredse med tiltaket. Slike undersøkelser må også inkludere ansatte som ikke selv er med i utprøvingen, men som får sin arbeidsdag påvirket av forsøkene. Det er ikke alltid disse er like tilfredse. Hvis dette ikke følges opp går det ut over arbeidsmiljøet for alle. Da er veien kort til også å måtte avvike den nye arbeidstidsordningen, selv om den isolert sett har fungert godt.

Mange heltid-deltidsprosjekt har satt redusert sykefravær som et sentralt mål, og mange oppnår også at sykefraværet går ned etter at de har innført en ny arbeidstidsordning. Men sykefraværet påvirkes av mye annet enn arbeidstidsordninger og stillingsstørrelser. Vi har sett kommuner avslutte forsøk med nye arbeidstidsordninger der dette er begrunnet med uteblitte resultater på sykefravær. Dette mener vi kan være en feilslutning. Vi fraråder derfor kommunene å legge for stor vekt på sykefraværstallene når de skal dokumentere om et arbeidstidstiltak har vært vellykket eller ikke.

2.2.4 Hva bør kommunene ha fokus på det siste året og fremover?

Kommunene bør beskrive hva de legger i begrepet heltidskultur, og de må utfordres til å reflektere over legitimiteten ved å stille krav til ansatte som motsetter seg å være med på målfremmende tiltak. Det kan være nyttig å gjøre en interesseanalyse, og se på tiltak som kan skape økt endringsvilje.

- Kommunene bør reflektere over sammenhengen mellom flere tiltak. De bør også prøve ut flere ulike typer tiltak med sikte på å kunne tilby løsninger som er attraktive for flere ansatte. Uansett bør kompetanseutvikling og lærende organisasjoner løftes sterkere fram enn det har vært gjort til nå.
- Dokumentasjon av måloppnåelse bør skje på flere måter. En ting er å dokumentere aktiviteter og endring i stillingsstørrelser. Men kommunene kan med fordel også dokumentere forhold som har med gevinstrealisering å gjøre. Mange av forholdene i «heltidshjulet» lar seg tallfeste. Vi tror en slik dokumentasjon kan inspirere til videre arbeid mot en heltidskultur.

2.3 Kompetanse og rekruttering

Målet for Kompetanse og rekruttering er: Styrket evne til strategisk kompetanseplanlegging og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.

Spørsmålet er om innretningen i de lokale prosjektene vil bidra til økt kompetanse innenfor strategisk kompetanseplanlegging? Settes det i gang tiltak for å imøtekomme innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer?

2.3.1 Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?

Målformuleringene kan være problematiske når det gjelder kompetanse/rekruttering. De to hovedmålene innen kompetanse og rekruttering kan ses som sekvensielle: Først skal man øke kompetanse innenfor strategisk kompetanseplanlegging, så – på bakgrunn av dette – skal man sette i gang tiltak for å imøtekomme innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.

Kommunene ser ut til å ha arbeidet mest med forankring og forståelse for hva strategisk kompetanseplanlegging er og hvorfor dette er viktig på alle nivåer. Forankringen ser nå ut til å være bra, selv om de selv påpeker at dette er en lang og krevende prosess. Flere av kommunene rapporterer om personutskiftninger som har gjort forankringsarbeidet mer krevende enn opprinnelig anslått. Forankringen ser nå ut til å være etablert og det har vært gjennomført en rekke tiltak for å øke kompetansen når det gjelder strategisk kompetanseplanlegging. Samtidig er det vanskelig å lese ut av oppsummeringen av årsrapportene om kommunene faktisk har gjennomført neste skritt, som er å gjennomføre de planlagte kompetansekartlegginger og gjort analysen av forhold mellom nåværende og ønsket kompetanse på de utpekte områdene (hele kommunen eller noen tjenestemråder).

Neste spørsmål er da om denne basisen for handling har gitt seg utslag i kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer. Siden dette følger av første skritt, er det også flere kommuner som påpeker at dette er en tidsmessig lang prosess. Kommunene ser ut til å ha stor aktivitet i rapporteringsperioden og har gjennomført en rekke tiltak. En rekke kommuner rapporterer at de har gjennomført opplæringstiltak for ansatte, og noen nevner også rekrutteringstiltak, men oppsummeringen av årsrapportene (kap. 5) gir ikke grunnlag for å vurdere om disse tiltakene er gjennomført og om de møter utfordringene som er identifisert. Det er også liten kobling mellom tiltak på de forskjellige temaområdene, selv om kommunene åpenbart ser at det er sammenheng mellom f.eks. godt sykefraværarbeid og å fremstå som en attraktiv arbeidsgiver i rekrutteringssammenheng, eller mellom muligheten til å tilby heltidsstillinger og rekruttering.

De fleste ser ut til å ha relativt vage mål på overordnet nivå (hva skal prosjektet føre til?), men vesentlig mer konkrete på tiltakssiden (hva skal være gjennomført i prosjektet?). Det er dermed vanskelig å vurdere om det er noen klar sammenheng mellom tiltak og overordnet mål. Effektmålene er stort sett definert som aktivitetsmål, dvs. gjennomført antall tiltak for antall ansatte, men i svært liten grad relatert til effekter i forhold til hovedmålene.

2.3.2 Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?

Som oppsummeringen av tiltak i kap. 5 viser, er det vesentlig færre tiltak i gang i 2014 enn i 2013. Som det sies, skyldes dette at det er færre prosjekter (17) som rapporterer i 2014 enn i 2013 (22), men også at flere tiltak er avsluttet/ferdige. I tillegg har noen av kommunene "ryddet opp" i lange og vel detaljerte tiltakslistene og gruppert disse i større tiltakskategorier.

Mens hovedaktiviteten i forrige periode var rettet mot kartlegging og planlegging, er tiltakene i denne perioden i større grad rettet mot kultur for læring og etablering av nye rutiner, retningslinjer

og programmer. Tradisjonelle kompetansetiltak er fortsatt mest utbredt og på samme nivå som ved forrige rapportering.

Ut fra dette kan man si at kommunene har stor aktivitet og god forankring av innsatsen for kompetanse og rekruttering. Det gjøres mye interessant arbeid rundt i kommunene. Om dette fører til at de når målet, er vanskelig å si, både utfra informasjonen i oppsummeringen av årsrapportene i kap. 5 og på grunn av den tidligere nevnte tidsdimensjonen. Dette er viktig å se at dette ikke bare skyldes målformuleringer (som gjør det vanskelig å se koblingen mellom aktiviteter og overordnet mål), men også den sekvensielle logikken på feltet: Først må de definere hva de har og hva de ønsker når det gjelder kompetanse. Først da kan de definere tiltak som klart kan knyttes opp mot å dekke eventuelle gap.

2.3.3 Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?

Det er noe uklart hva slags tiltak kommunene faktisk gjennomfører for å nå målene, og dermed blir måloppnåelse vanskelig å vurdere. Eksempelvis har flere kommuner hatt mål om å etablere samarbeid med universitet/høgskoler, men få lykkes. Det er vanskelig å se hvordan de har gått frem for å etablere samarbeid, og dermed er det vanskelig å vite hvorfor de ikke har lyktes. Årsrapportene ser ikke ut til å ha et detaljeringsnivå som gjør denne typen vurderinger mulig – og bør antagelig heller ikke ha det. Derfor suppleres årsrapportene med dypdykk, der man nettopp har mulighet til å gå mer konkret inn i mål, tiltak og eventuell måloppnåelse på de forskjellige målområdene.

2.3.4 Hva bør kommunene ha fokus på det siste året og fremover?

- Kommunene bør arbeide videre med å konkretisere målene for arbeidet i mer enn vage formuleringer som «rett kompetanse på rett plass». Med et slikt hovedmål er det nødvendig at effektmålene kobles tydelig opp til en problemforståelse og situasjonsanalyse. Dette er foreløpig uklart, og arbeidet ville bli enklere jo tydeligere dette gikk frem av planer og rapporteringer. Selv om det er vanskelig, bør kommunene også sette målbare effektmål utover antall gjennomførte tiltak. Resultatene av innsatsen kan måles gjennom effekter som bemanning innen typer kompetanse, søkertilgang til utlyste stillinger osv. Her bør man tenke konkret på hva slags effekter programmet forventes å føre til for den enkelte kommunen.
- Som det også påpekes i kap. 5.2, er graden av innovasjon i målsettingene lav, og kommunene bør utfordre seg til å tenke bredere enn å dekke dagens behov. Vil kompetansebehovet i kommunen være det samme om 5, 10, 15 år som det er i dag, og hva vil det eventuelt bety for innsatsen? Teknologiske endringer i omsorg kan medføre nye behov og kompetansekrav til ansatte i pleie- og omsorgstjenester i årene fremover. Hva vil i så fall det bety for kompetansebehovene til kommunen, og hvordan kan de bygge beredskap til å møte kravene både i dag og i fremtiden?

2.4 Omdømme

Målet for Omdømme er: Styrke kommunenes omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter. Utfordringen er å kategorisere og oppsummere innsatsen med tanke på å tydeliggjøre forståelsen av dette tema.

2.4.1 Er målformuleringene tilstrekkelig operasjonalisert?

Målformuleringen handler om å styrke kommunenes omdømme gjennom å fokusere på arbeidet som foregår lokalt. Oppdraget fokuserer på at tiltak og prosjekter skal synliggjøres gjennom kategorisering og oppsummering. Målformuleringen sier samtidig lite om hvordan kommunene skal arbeide med å styrke omdømmet, og hva som bør prioriteres. Rapportene fra kommunene tyder på at omdømmearbeidet har blitt mer konkretisert og fokusert i 2014 enn det var i 2013.

Kommunenes målsettinger er blitt mer konkrete, f.eks. i form av bedre informasjon til innbyggerne, bedre brukeropplevelser/-tjenester, økt medarbeidertilfredshet, bedre rekruttering, osv. Samtidig er det fortsatt mange kommuner som har utfordringer knyttet til for uklare mål.

Noen tiltak går også på tvers av områder og har flere ulike mål, og er derfor utfordrende å måle effekten av. Antall tiltak i kommunene har økt, både planlagte og gjennomførte. I 2014 ble det rapportert 48 tiltak i alt, mot 28 i 2013 (s. 52). Tiltakene handler dels om ulike typer markedsføringstiltak (utvikling av kommunikasjonsstrategi/planer, forbedret kommunikasjonsarbeid i ulike kanaler, kampanjer o.l.) og bedret omdømme gjennom kvalitetsheving (organisatorisk arbeid, arbeidsgiverstrategi, rekruttering, sykefravær, bedre kvalitet i tjenestene). Flertallet av kommunene har gjennomført spørreundersøkelser blant medarbeidere, brukere og innbyggere, og rapportert på resultater. Det vil være økt fokus på dette i 2015. Samlet sett mener vi mye peker i riktig retning, og at mange kommuner er godt på vei med omdømmearbeidet sitt, samt at målformuleringene har blitt tydeligere operasjonalisert i flertallet av kommunene.

2.4.2 Er hovedtiltaket egnet til å nå målene?

Årsrapportene viser at kommunene jobbet mer konkret og målrettet i 2014 enn i 2013, og at det er en positiv utvikling. Årsrapportene indikerer at det har vært en positiv utvikling knyttet til konkretisering av både mål og tiltak i mange kommuner. Det har vært en økning i både internt fokuserte tiltak (innover i kommuneorganisasjonen) og eksternt fokuserte tiltak (utover mot innbyggere, brukere, lokalsamfunn). Flertallet av kommunene virker å ha tydeligere forståelse av hva som ligger i omdømmearbeid, og gjennomfører konkrete tiltak som vi mener er relevante og viser gode tendenser med tanke på å oppnå styrket omdømme.

2.4.3 Er dokumentasjonen god nok til å vurdere grad av måloppnåelse?

Resultatene av arbeidet rapporteres dels som funn i omdømmeundersøkelser (blant medarbeidere, brukere, innbyggere), og dels som mer kvalitative resultater (f.eks. mer samarbeid og flere samarbeidsmøter, bedre sykefraværsoppfølging, antall gjennomførte tiltak). Omdømmeundersøkelsene vil kunne belyse på en god måte om kommunene har fått styrket omdømme. Flere kommuner kom sent i gang med sine prosjekter, og vil følge opp med omdømmeundersøkelser i 2015 og 2016. Av 25 årsrapporter fra 2014 var det fire kommuner som ikke ga opplysninger om måloppnåelse, 3 som svarte at det er vanskelig å måle omdømme, 4 hadde ikke dokumentert noen form for måling, og 5 hadde ikke oppgitt måltall for ønsket resultat. Samtidig er det mange faktorer som påvirker omdømmearbeidet, og dette gjør det utfordrende både å dokumentere, måle og vurdere grad av måloppnåelse. Selv om kommunen har styrket kommunikasjonsarbeidet sitt og oppnår gode resultater på dette, kan f.eks. negative medieoppslag, økonomiske nedskjæringer og problemer med tjenestekvalitet være negativt for omdømme totalt sett.

2.4.4 Hva bør forsterkes i programmet?

- Omdømmearbeidet har hatt en positiv utvikling i mange kommuner, i form av engasjement, konkrete tiltak og tydeligere målsettinger. Samtidig er det flere kommuner som har utfordringer knyttet til uklare målsettinger – hva er det man ønsker å oppnå med tiltakene? Økt refleksjon rundt dette vil være positivt for arbeidet som gjøres.
- Flere kommuner har utfordringer knyttet til manglende konkretisering av måleindikatorer. Dette gjør det vanskelig i neste runde å måle og dokumentere oppnådde resultater. Det er behov for økt fokus på dette.
- Behov for mer fokus på å oppsummere og spre gode erfaringer og eksempler fra kommuner som lykkes med omdømmearbeidet, til kommuner som har utfordringer.

2.5 Oppsummering: Kommunene er og bør være inne på flere temaer

Denne overskriften er hentet fra avslutningen av sammendraget til dypdykksrapporten, og den er like aktuell fortsatt (Moland, Elgvin, Hilsen og Lien 2013). Innenfor hvert av de fire områdene er det en rekke temaer og tiltak som henger sammen. I tillegg vil de fleste gode resultater i arbeidet med prosjekter innenfor ett av de fire hovedtemaene fravær/nærvær, heltid/deltid, kompetanse/-rekruttering og omdømme ha positiv effekt på et eller flere av de andre.

Innovasjon er et femte tema som har kommet inn i programmet underveis. Dette temaet er ikke inne i vår analyse. Men metodikker for å fremme innovasjon har mye til felles med metodikker for å oppnå gode resultater i utviklingsprosjekter innenfor de fire hovedtemaene i Saman om ein betre kommune-programmet. Innenfor temaet heltid-deltid representerer mange av tiltakene en lokal innovasjon. Det vil si at kommunene har kommet fram til nye måter å organisere arbeidet på som har ført til bedre tjenester, enten ved at kvaliteten har økt eller at driften er blitt mer effektiv (produktiviteten har økt).

Noen kommuner har kombinert innovasjonsprosjekter med prosjekter innenfor et av de fire hovedområdene. Andre kommuner har gjennomført sine utviklingsprosjekter som om de skulle vært et innovasjonsprosjekt, uten å kjenne til hva som særpreger innovasjonsprosjekter. I den grad kunnskapsutviklingen innenfor innovasjonsprosjektene har noe å tilføre kunnskapen om god gjennomføring av utviklingsprosjekter innenfor de fire hovedområdene, så bør dette innarbeides i videreføringen av programmet.

Det såkalte heltidshjulet (figur 2.1) viser gevinster ved å etablere nye arbeidstidsordninger og få bort de minste deltidstillingene. Noen av gevinstområdene er også gevinster for de øvrige hovedtemaene i Saman om-programmet:

- Mer attraktive arbeidsplasser som fører til bedre rekruttering av kompetente medarbeidere og lavere turnover
- Sterkere læringsmiljøer og organisatorisk kompetanseheving
- Mer effektive tjenester (innovasjon)
- Bedre tjenestekvalitet (innovasjon)
- Bedre omdømme (både overfor arbeidstakere, brukere og pårørende)
- Styrket arbeidsmiljø, i noen tilfeller også redusert sykefravær.

På venstre side i figuren vises en liten boks, «Diverse annet». Den viser til hvilke prosesser som kan underbygge at valgte tiltak utløser det optimale gevinstpotensialet. De gode prosessene er utførlig beskrevet i dypdykksrapporten fra programmet (Moland, Elgvin, Hilsen og Lien 2013).

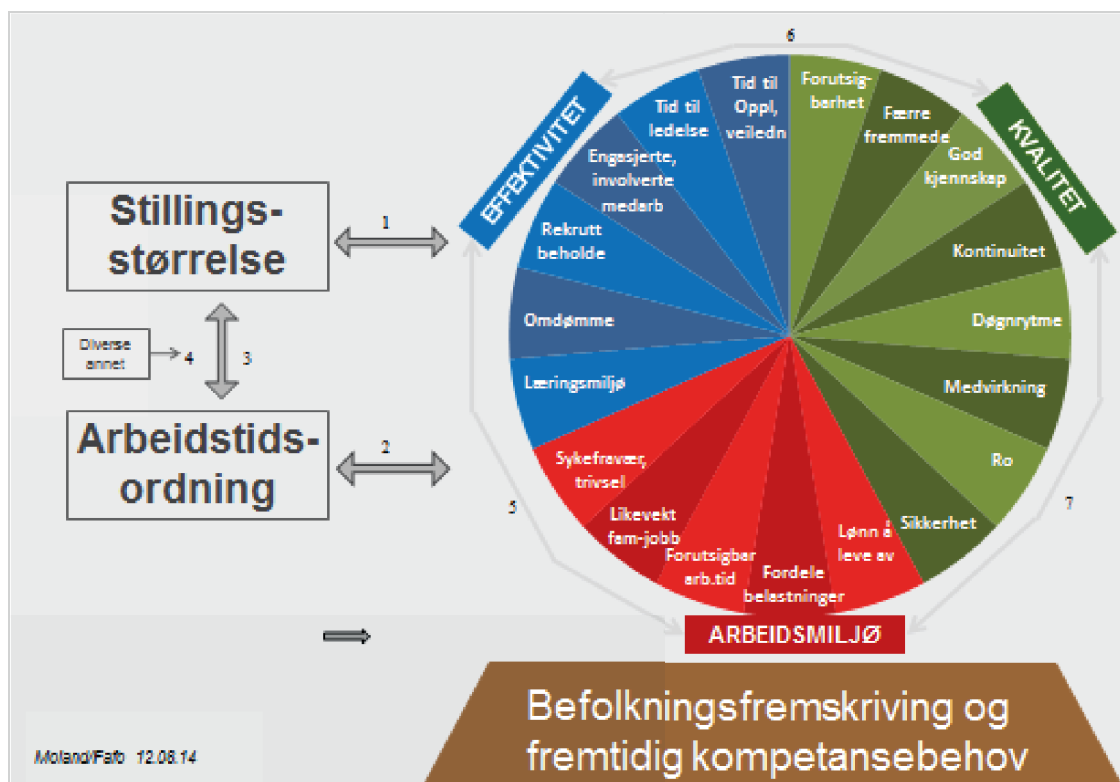


Fig. 2-1 Heltidshjulet: Forholdet mellom arbeidstidsordninger og stillingsstørrelse, og mulige effekter på ulike sider ved tjenestekvalitet, arbeidsmiljø og effektivitet. (Videreføring av figur 1.1. i Moland og Bråthen 2012:22)

De to neste figurene er hentet fram fra et foredrag på en fellessamling på Gardermoen 29.01.13 for deltakerne i programmet. Foredraget het «Temaene i programmet – utfordringer, status og sammenhenger». Det virker som deltakerne har større forståelse for disse sammenhengene nå enn det de hadde for to år siden. Det er samtidig viktig å være klar over at disse sammenhengene mellom ulike temaer ikke er følgenødvendige, men muligheter. Som nevnt over følger ikke redusert sykefravær nødvendigvis av en ny turnusordning, men gitt god ledelse, gode prosesser, reduserte belastninger og økt trivsel er redusert sykefravær absolutt en mulig gevinst, men da altså ikke av turnustiltaket alene.



Fig. 2-2 Saman om ein betre kommune. Fire tema som henger sammen



Fig. 2-3 Saman om ein betre kommune. Fire tema som henger sammen

3 Sykefravær – nærvær

3.1 Innledning og sammendrag

Det er gjennomgått til sammen 30 årsrapporter for 2014 som er knyttet til tema sykefravær. Det er 13 kommuner i pulje 1 og 8 kommuner i pulje 2 som har sykefravær som hovedtema. I tillegg rapporterer 4 kommuner i pulje 1 og 5 kommuner i pulje 2 som deltar på andre program, også på mål, resultater og tiltak på sykefravær/nærvær.

Bevegelse – endringer

Kommunene har i liten grad endret målene sine siden forrige rapportering. De eksemplene på endring som er registrert, er definitivt til det bedre, da de nye målene i større grad enn tidligere er kvantifiserte og målbare. I tillegg har kommunene i 2014 gjennomført flere målinger enn tidligere år.

Med hensyn til de tiltakene som kommunene gjennomfører, ser vi naturlig nok for pulje 1 at antallet synker. Vi ser også at en del tiltak er tatt ut og at nye er satt inn. Samme trend observeres med hensyn til nye tiltak som ved nye mål. De nye tiltakene skiller seg ut ved at de er mer konkrete og mer målbare. Kommunene rapporterer i langt større grad gjennomføringsgrad på tiltak og på effekter av tiltakene nå enn de har gjort tidligere.

I pulje 2 ble det iverksatt vesentlig flere tiltak i 2014 enn i 2013. De tiltakene som har økt mest i antall siden 2013, er i kategoriene: *samarbeid med eksterne aktører, kurs/opplæring/samlinger for ansatte og tillitsvalgte og koordinering/samordning internt*.

Ved forrige korsvei så det ut som om kommunene i pulje 1 som jobber med sykefravær/nærvær, langt på vei hadde lyktes i sitt arbeid med å redusere sykefraværet. 15 av 16 kommuner rapporterte da om økte nærværstall sammenlignet med oppstart. 12 av 16 kommuner hadde høyere nærvær i 2013 enn i 2012, og 2 av kommunene hadde nådd sitt målsatte nivå. Situasjonen er nå endret. 11 av 13 kommuner i pulje 1 rapporterer fortsatt økt nærvær sammenlignet med oppstart, men 8 av kommunene har høyere sykefravær i 2014 enn de hadde i 2013.

For pulje 2 ser vi samme trend i 2014 som vi så for pulje 1 i 2013. Det generelle inntrykket av sykefraværssrapportene er at kommunene opplever en fremgang i arbeidet med å redusere sykefraværet. Det er flere kommuner som har inkludert nærværarbeid som en del av andre prosjekt, som for eksempel heltid og omdømme, noe som naturligvis medfører en økning i både planlagte og gjennomførte tiltak. Inntrykket en sitter igjen med, er at kommunene løser temaet fra flere hold: på medarbeidernivået (og fokuset på helsefremmende og tilrettelagte arbeidsplasser), på ledelsesnivået (i form av økt lederkompetanse og lederstøtte rundt oppfølging av sykemeldte) og på relasjonsnivået med eksterne aktører (gjennom tettere samarbeid med NAV og bedriftshelsetjenester).

Når det gjelder øvrige resultater, ser det ut til at flere av kommunene har lyktes med å etablere et godt samarbeid med fastlegene, bedriftshelsetjenestene og NAV.

Læring og ny praksis

Med hensyn til læring og ny praksis er det i hovedsak 4 forhold som fremheves fra kommunene:

- *Viktigheten av et velfungerende samarbeid.* Dette gjelder både samarbeidet mellom administrativ ledelse, politikere og tillitsvalgte og samarbeid med fastlegene, bedriftshelsetjenesten og NAV.
Noen kommuner fremhever dette som nøkkelen til suksess, mens andre har opplevd at dette har slått feil og beskriver konsekvenser dette har fått for prosjektet.
- *Nødvendigheten av god forankring.* God og vedvarende forankring av nærværarbeidet i administrativ og politisk ledelse er viktig. Hvis dette svikter, avtar statusen til prosjektet.
- *Forståelsen av langsiktighet.* Arbeid med sykefravær krever kontinuerlig oppfølging både på individnivå, avdelingsnivå og overordnet nivå. Sykefraværarbeidet krever et langsiktig fokus for å lykkes, og man må være forsiktig med å fokusere på kortsiktige resultater.
- *Verdien av pilotering.* Enkelte kommuner peker på verdien av å utføre pilotstudier i små deler av organisasjonen først, for å kunne dra nytte av de positive erfaringene fra disse og overføre dem i resten av prosjektarbeidet i kommunen.

Utfordringer

De lokale hindringene som beskrives i rapportene for 2014, dreier seg i stor grad om interne forhold i kommunene og handler i hovedsak om

- evnen til å prioritere prosjektene i konkurranse med andre gjøremål
- evnen til å finansiere prosjektet: Trange økonomiske rammer nevnes ofte som en av utfordringene for å kunne gjennomføre tiltak
- evnen til å opprettholde interesse for prosjektene over tid: Holdningsarbeid er et langsommelig og møysommelig arbeid, og det kan være utfordrende å opprettholde motivasjonen

Den viktigste forskjellen fra tidligere er at kommunene rapporterer færre utfordringer knyttet til samhandling med eksterne aktører.

De fleste kommunene har iverksatt tiltak for å løse de lokale utfordringene. Tiltakene varierer selvsagt fra kommune.

Fellesnevneren i pulje 1 synes å være at kommunene fokuserer på tiltak som kan sikre kontinuitet i prosjektene.

Kommunene i pulje 2 iverksetter tiltak som kan sikre støtte fra eksterne aktører (som NAV og bedriftshelsetjenesten), øke informasjonen og bevisstheten om prosjektet og dets fremgang, ansvarliggjøring av ansatte i sykefraværarbeidet, sikre god lederstøtte og å redusere endringsmotstand gjennom avklaringer og temasamlinger.

Oppsummering

Vi ser at pulje 1 i 2014 har økende sykefravær og at kommunene opplever utfordringer knyttet til det å holde et fast fokus på og prioritere prosjektene, og rapporterer viktigheten av et godt samarbeid og nødvendigheten av god forankring som viktige læringspunkter. Spørsmålet er om dette kan være uttrykk for en viss tretthet i prosjektet og at det illustrerer utfordringene ved å holde samme fokus over tid.

Pulje 2 ligger et år bak i løypen og opplever i større grad å lykkes. Pulje 2 synes på mange måter å være der hvor pulje 1 var for et år siden.

3.2 Målanalyse

Tabellen under viser hva hovedmålene for kommunene som jobber med sykefravær/nærvær handler om, og hvilke forhold som er målsatt.

Tabell 3.1 Hva effektmålene/hovedmålene handler om.

Type hovedmål/effektmål	2014	2013
Økt nærvær/ redusert sykefravær	19	24
Godt arbeidsmiljø/attraktiv og tilrettelagt arbeidsplass	12	19
Økt brukertilfredshet/kvalitet i tjenestene	5	5
N (antall mål)	36	48
Antall kommuner	21	23

Det kommunene ønsker å få ut av sine prosjekter, handler i stor grad om økt nærvær og et godt arbeidsmiljø for de ansatte.

Noen kommuner oppgir ønsket effekt i form av prosentvis endring i sykefravær, som eksempelvis Bømlo: *Redusere sykefraværet til under 5,4 %.*

Andre, som Vegårshei, har en bredere beskrivelse av det de vil oppnå: *Prosjektet tar sikte på å avdekke strukturelle og /eller kulturelle faktorer som påvirker fraværet. En ønsker å øke fokuset på at arbeidsplassen er hovedarena foret redusert fravær, og avklare om de strukturer og prosesser kommunen har, støtter opp under dette.*

Som det fremkommer av tabellen over, har ikke type av hovedmål/effektmål endret seg vesentlig siden i fjor. De fleste kommunene holder fast ved målene sine, noen kommuner har riktignok tatt ut noen mål. Som vi ser av tabellen, dreier dette seg om kategoriene *økt nærvær* og *godt arbeidsmiljø*. Kommunene (i hovedsak kommuner i pulje 1) har på disse områdene tidligere hatt flere til dels overlappende mål, disse er det ryddet opp i.

Eksempler på hovedmål/effektmål er:

- Redusert sykefravær
 - *Sykefraværet stabilt og under 6 %*
 - *Gravide skal stå i jobb til uke 27*
- Godt arbeidsmiljø / attraktiv og tilrettelagt arbeidsplass
 - *Medarbeidertilfredsheten skal være 0,2 bedre enn landsgjennomsnittet*
 - *Kommunens HMS-arbeid skal fremstå med en overordnet og synlig profil*
- Økt brukertilfredshet/kvalitet i tjenestene
 - *Brukertilfredshet med tjenestetilbudet skal være 4,7*
 - *Målet er å skape best moglege tenester til innbyggjarane og stå rusta til å møte framtida sine utfordringar med bærekraftige kommunale tenester. Dette vil me oppnå gjennom eit høgt fokus på førebyggjane aktivitetar og gode arbeidsmiljø*

Med hensyn til delmål/resultatmål er situasjonen også relativt stabil. Fordelingen mellom de ulike typene av delmål er omtrent tilsvarende det de var året før.

Tabell 3.2. Hva delmålene/resultatmålene handler om.

Type delmål/resultatmål	2014	2013
Økt nærvær / redusert sykefravær	21	25
Økt medarbeidertilfredshet / økt kompetanse	13	9
Bedre ledelse	9	7
Intern systemutvikling	9	7
Bedre samhandling med eksterne aktører	5	5
N (antall mål)	57	53
Antall kommuner	21	23

Det er færre mål som går direkte på økt nærvær/ redusert sykefravær og flere mål som fokuserer på økt medarbeidertilfredshet/økt kompetanse. Kommunene i pulje 1 har redusert antall mål, mens kommunene i pulje 2 har økt antallet.

Vi registrerer at kommunene generelt er blitt mer presise og konkrete i sine målformuleringer og at de i større grad enn tidligere har gjort målsettingene målbare. I tillegg måler kommunene flere forhold i 2014 enn det de har gjort tidligere år.

De omtalte endringene over er der til tross for at de færreste kommuner rapporterer om at de har endret målsettingene. De to kommunene som svarer ja, grunngir dette med at de hadde behov for å korrigere kurs, bli mer konkret og å begrense målsettingene.

Man skal ikke se bort fra at det å skifte ut eller presisere noen resultatmål oppleves som noe annet enn det å endre mål. Å endre mål kan selvsagt oppleves som en endring av retning på prosjektet, og det fremkommer få indikasjoner på at kommunene har gjort vesentlige endringer i prosjektene.

De deltagende kommunene har et varierende ambisjonsnivå med hensyn til nærvær. Det høyeste målsatte nivå for nærvær har Grong kommune, med 95 %. Det laveste målsatte nivå for nærvær har Horten kommune, med 91 %. Det ambisjonsnivået den enkelte kommune har satt seg synes i stor grad å være preget av status på oppstartstidspunktet (inngangsanalysen).

Et interessant moment er målsettingen til Andebu kommune, som opererer med trinnvise målsettinger for sykefraværet mellom 2012 og 2015. I 2013 ønsket den et maksimum sykefravær på 7,5 %, i 2014 et fravær på 7,0 % og i 2015 et fravær på 6,5 %. Ved å tilpasse ambisjonene gradvis fra år til år, kan kommunen øke sjansene sine for å oppnå målet, og skape suksesshistorier og motivasjon blant deltakerne.²

3.3 Tiltaksanalyse

Vi starter tiltaksanalysen med å se på hvilke typer tiltak kommunene har iverksatt, og hvilken endring det har vært mellom de ulike kategoriene.

² Kommunen rapporterer for øvrig at den klarte å nå målsettingen i 2013 (7,4 %), og nesten nådde målsettingen i 2014 (7,19 %).

Tabell 3.3 Oversikt over ulike typer tiltak

Type tiltak	2014	2013	2012
Oppfølgings- og tilretteleggingstiltak for ansatte	21	22	25
Kurs, opplæring og samlinger for ansatte og tillitsvalgte	17	16	12
Kurs og opplæring av ledere	16	18	11
Utvikling av systemer og rutiner	18	11	19
Samarbeid med eksterne aktører	16	18	12
Koordinering og samordning internt	13	12	7
Andre tiltak	3	15	7
N (antall tiltak)	105	110	93
Antall kommuner	21	23	24

Av tabellen fremgår det at kategorien *oppfølgings- og tilretteleggingstiltak* har vært den største kategorien de tre siste årene og at *utvikling av systemer og rutiner* var den nest største i 2012 og 2014. Det fremkommer også at antall tiltak som handler om *samarbeid med eksterne aktører*, har holdt seg stabilt fra 2013 til 2014.

Vi ser videre at det var færre tiltak i gang i 2014 enn i 2013. Dette er en gjennomsnittsberegning. Pulje 1 rapporterer 22 færre tiltak i 2014 enn i 2013, noe som skyldes at mange tiltak er avsluttet/ferdige og at færre nye tiltak er igangsatt. I pulje 2 er det 16 flere tiltak i gang i 2014 enn året før.

Det er påtakelig for kommunene i pulje 1 at flere av de nye tiltakene som er iverksatt, er mer presist formulert og i større grad kvantifisert enn det som preget situasjonen i 2012 og 2013. Dette gjør at tiltakene i større grad blir målt.

Et eksempel på dette kan være Nord-Aurdal, som rapporterer slik på tiltakene sine i 2014:

Tiltak	Virksomhet	Antall	Status
I større grad be om bistand fra BHT, både med hensyn til enkeltpersoner og i arbeidsmiljøssammenheng. Gjennomføre flere arbeidsplassvurderinger for å forebygge	Alle virksomheter	11 individuelle samtaler med medarbeidere. 8 arbeidsplassvurderinger og prosess med hele personalgruppen i to avdelinger	I 2013 ble BHT benyttet i 10 timer og i 2014 i 42 timer ifb. oppfølging av sykemeldte

Gjennomgående rapporterer kommunene mer detaljert rundt tiltakene både med hensyn til gjennomføringsgrad, status og mulige effekter.

Som det har vært påpekt ved tidligere gjennomganger, vil en slik måte å planlegge og rapportere tiltakene på kunne øke læringen i den enkelte kommune.

For pulje 2 registreres det økning i nærmest alle tiltakskategorier. De tiltakstypene som har økt mest siden 2013, er: samarbeid med eksterne, kurs/opplæring/samlinger for ansatte og tillitsvalgte, og koordinering/samordning internt.

Det interessante med tiltakene i kategorien *samarbeid med eksterne aktører* er at det er et fåtall som har hatt samarbeid som et eksplisitt mål i formuleringen av hovedmål og delmål.

Eksempler tiltak i de ulike kategoriene i pulje 2 er:

- Oppfølgings- og tilretteleggingstiltak for ansatte
 - *Andebu* kommune: Oppfølging av gravide
- Kurs, opplæring og samlinger for ansatte og tillitsvalgte
 - *Østre Toten* kommune: Personalarrangement med foredrag om nærværsarbeid, og middag
- Kurs og opplæring for ledere
 - *Høyanger* kommune: Kurs i oppfølgingssamtaler
- Utvikling av systemer og rutiner
 - *Stord* kommune: Revisjon av HMT-system og rutiner for oppfølging av sykemeldte
- Samarbeid med eksterne aktører
 - *Stord* kommune: Etablere samarbeidsarena med NAV Arbeidslivssenter og lokal bedriftshelsetjeneste
- Koordinering / samordning internt
 - *Lenvik* kommune: Etableringen av HMS-grupper ute i virksomhetene
- Andre tiltak
 - *Grong* kommune: Arrangere et personaltreff for alle kommunens ansatte

3.4 Resultatanalyse

Oppnådde resultater

Gjennomgangen av kommunenes årsrapportering for 2014 viser at den positive utviklingen kommunene i pulje 1 rapporterte i 2013 ikke har fortsatt i 2014. Status med hensyn til måloppnåelse fremkommer av tabellen under.

Tabell 3.4 Oppnådde resultater pulje 1

Oppnådde resultater	2014	2013
Nådd målsatt nivå	1	2
Forbedret resultat fra forrige år	5	12
Forbedret resultat sammenlignet med oppstart	10	15
Dårligere resultat enn ved oppstart	2	1
N (antall kommuner)	13	16

Vi ser at kun 1 av de 13 kommunene har nådd målsatt nivå på nærvær i 2014 og at kun 5 av 13 kommuner kan vise til økt nærvær i 2014 sammenlignet med 2013. 2 kommuner har nå høyere, mens 10 kommuner har lavere sykefravær enn de hadde ved oppstart. Vi ser at disse resultatene er klart svakere enn resultatene fra 2013.

Med hensyn til resultater rapporterer selv sagt kommunene en rekke andre forhold enn bare utvikling av sykefravær. Forhold som fremheves fra enkeltkommuner i pulje 1 er at de gjennom arbeidet med prosjektene

- har fått til en bedre oppfølging av sykemeldte
- har gjort gode erfaringer både med utvidet egenmelding og gradert sykemelding
- har lykket med å styrke samarbeidet med fastlegene og NAV
- har fått et mye sterkere fokus på sykefravær og sykefraværstall i ledermøtene
- har fått et sterkere fokus både på medarbeiderskap og lederskap

Status for pulje 2 fremkommer av tabellen under.

Tabell 3.5 Oppnådde resultater pulje 2

Oppnådde resultater	2014
Nådd målsatt nivå	1
Forbedret resultat fra forrige år	5
Forbedret resultat sammenlignet med oppstart	6
Dårligere resultat enn ved oppstart	1
N (antall kommuner)	8

I pulje 2 er det en kommune som har nådd målsettingen sin om sykefravær i år. Vi registrerer en god og jevn forbedring i sykefraværet hos kommunene fra i fjor (5 av 8 kommuner rapporterer en forbedring) og fra oppstart (6 av 8 kommuner). Det er bare en kommune som har oppnådd dårligere resultater enn ved oppstart.

Læringspunkter

Kommunene blir bedt om å oppgi læringspunkter knyttet til egne erfaringer med og fra prosjektene. Disse punktene fremstår i stor grad som refleksjoner rundt hva man har lyktes med, eller hva som kan forklare hvorfor ting ikke har gått som planlagt.

Det er i hovedsak 4 forhold som fremheves.

- *Viktigheten av et velfungerende samarbeid.* Dette gjelder både samarbeidet mellom administrativ ledelse, politikere og tillitsvalgte og samarbeid med fastlegene, bedriftshelsetjenesten og NAV. Noen kommuner fremhever dette som nøkkelen til suksess, mens andre har opplevd at dette har skjært seg og beskriver konsekvenser dette har fått for prosjektet. Eksempler som nevnes av kommunene er: «*De positive erfaringene som organisasjonen har opplevd i samband med partssammensatte møter har endret kulturen vår*» og «*Representantene fra de tillitsvalgte mente at de ikke ble hørt og at de ikke ble riktig behandlet i gruppen, dette skapte mye støy og hindret fremdrift i prosjektet*»
- *Nødvendigheten av god forankring.* God og vedvarende forankring av nærværarbeidet i administrativ og politisk ledelse er viktig. Hvis dette svikter, avtar statusen til prosjektet. En kommune fremhever at: «*Det er et godt kommunisert mål fra rådmannen at sykefraværsprosenten skal ned, og hun benytter alle muligheter til å få dette frem.*» Andre kommuner peker på at holdningsarbeid er en viktig del av sykefraværarbeidet, og at disse holdningene må være godt forankret i organisasjonen.

- *Forståelsen av langsiktighet.* Arbeid med sykefravær krever kontinuerlig oppfølging både på individnivå, avdelingsnivå og overordnet nivå. Sykefraværarbeidet krever et langsiktig fokus for å lykkes og man må være forsiktig med å fokusere på kortsiktige resultater.
- *Verdien av pilotering.* Enkelte kommuner peker på verdien av å utføre pilotstudier i små deler av organisasjonen først, for å kunne dra nytte av de positive erfaringene fra disse og overføre dem i resten av prosjektarbeidet i kommunen.

Det kan i og for seg diskuteres i hvilken grad dette er ny læring. Disse forholdene ble også belyst i kunnskapsstatusen.

Hindringer

Vi skal først se på lokale hindringer. Tabellen under viser hvilke typer lokale hindringer kommunene i pulje 1 har opplevd i sin prosjektgjennomføring.

Tabell 3.6 Lokale hindringer i pulje 1

Lokale hindringer	2014	2013
Samhandling med eksterne aktører	1	5
Intern prioritering	5	4
Kompetanse og felles forståelse	3	3
Kommuneøkonomi	2	1
Annet	2	1
N (antall kommuner)	13	14

Av tabellen fremkommer det at samarbeid med eksterne aktører i langt mindre grad oppleves som en hindringsfaktor i 2014 enn tidligere. Dette rimer også med resultatrapporteringen fra flere kommuner, som fremhever at de har lyktes med å styrke samarbeidet med fastlegene og NAV. De største gruppene av hindringer i 2014 er interne forhold som prioritering, kompetanse/forståelse og økonomi

Kommunene i pulje 2 rapporterer følgende hindringer:

- At det tar tid å få til en endring av fravær og organisasjonskultur
- At det å sette av nok tid til å gjennomføre nærværarbeid i praksis er utfordrende, at enkelte opplever sykefraværarbeidet som utmattende
- At man må involvere alle ansatte, og at det må prioriteres å arbeide med oppfølging av ansatte, både på individ- og gruppenivå
- At det er utfordrende å få alle til å forstå hensikten og utviklingen av prosjektet, og at man opplever motstand mot gjennomføring av planlagte tiltak
- At det å skifte prosjektleder underveis kan medføre manglende fremdrift og mangelfull kontinuitet

De fleste kommunene har iverksatt tiltak for å løse de lokale utfordringene. Tiltakene varierer selvsagt fra kommune til kommune, men fellesnevneren synes å være å sikre kontinuitet i prosjektene. Eksempler på tiltak er å sørge for videreføring ved turnover i sentrale stillinger, sikre

god forankring i ledergruppene, løse opp samarbeidsutfordringer som har oppstått, øke den direkte innsatsen mot virksomhetene, utvikle en fells kultur og sikre økonomisk handlingsrom.

Når det gjelder sentrale hindringer, er det kun 5 av 13 kommuner i pulje 1 som oppgir slike. 3 dreier seg om økonomi og handler om Fylkesmannens krav til kommunene om å ha et netto driftsresultat på over 3 %, utfordringer knyttet til kommunenes inntektssystem og bortfall av tilskudd fra NAV. En kommune er opptatt av at det eksisterer en kultur hvor det er enkelt å sykemelde seg, mens en annen kommune savner en alternativ ordning for sykemelding når ansatte er i personlige kriser.

Kommunene i pulje 2 rapporterer at sentrale hindringer handler om stadig endrede rammebetingelser og krav om effektivitet og at lønns- og prisstigningen blir ikke kompensert med økte rammeoverføringer. Økonomi og stramme budsjettammer for å implementere noen av fraværs-tiltakene (gradert sykemelding) virker å være en vanlig rapportert hindring. Andre kommuner peker på at kommende kommunereformer kan medføre et større behov for samarbeid. Enkelte hevder at risikoen ved en slik reform, er at kommunens nåværende nærværprosjekter kan bli lagt på is.

3.5 Erfaringer fra de øvrige kommunene

Til sammen er det kommuner som er tatt inn på andre program, som også rapporterer på sykefravær; 4 kommuner i pulje 1 og 5 kommuner i pulje 2.

Disse kommunene har selvsagt færre mål knyttet til sykefravær enn programkommunene. Målene er gjennomgående på resultatmålnivå, og de er konkrete og målbare.

Resultatutviklingen for disse kommunene i pulje1 er tilsvarende som det programkommunene rapporterer: I gjennomsnitt opplever de økende sykefravær. En av kommunene reflekterer rundt situasjonen på følgende måte: *«Det er to avdelinger som har hatt fokus i 2014. Som tabellen viser, har ikke arbeidet gitt positivt utslag på nærværet. Tallene er svært høye og nedslående. Samtidig er vi nå nødt til å fortsette det gode arbeidet som tross alt er i gang. Vi har god oversikt over årsakene til fraværet til de enkelte medarbeiderne og vi vet med sikkerhet at januar 2015 vil fortone seg dramatisk annerledes i positiv forstand. Det vil bli fulgt svært nøye fremover.»*

Tiltakene kommunene har gjennomført, er færre, men de er gjennomgående mer konkrete og i stor grad kvantifiserte enn programkommunene. Disse kommunene rapporterer både på gjennomføringsgrad og effekter av tiltakene.

Samtlige kommuner i pulje 2 som er med her, rapporterer på nærvær sammen med heltid. Enkelte av disse predikerer at en økning i stillingsandelen vil ha positive følger for sykefraværet. Resultatene er imidlertid mer varierende. Fræna kommune melder om et stort fall i sykefraværet, fra 14,6 % ved nullpunktmålingen i 2011, til 6,0 % i 2013. I prosjektet har de erfart tett og åpen dialog mellom leder, tillitsvalgt og verneombud, og melder at de har tatt tak i mulige problem tidlig. Skånland kommune, derimot, rapporterer en økning i sykefraværet fra 18 % i 2012, til 24 % i 3. kvartal i 2014. Kommunen forlot medarbeiderskap som verktøy i denne sammenheng, og andre tiltak ble gjennomført, noe som medførte at de opplevde en reduksjon i sykefravær etter dette. Midtre Gauldal kommune har fokusert på kartlegging og bedring av arbeidsmiljøet, og rapporterer noe nedgang i sykefraværet siden 2012.

4 Heltidskultur

4.1 Innledning og sammendrag

I 2014 var det 8 kommuner i pulje 1 med heltidskultur som hovedtema som har sendt inn årsmelding. I 2013 var det 12 kommuner som hadde utarbeidet årsmelding. Det betyr altså at observerte endringer fra 2013 til 2014 både kan være et resultat av faktiske endringer for kommunene som har vært med begge årene og av resultatene for kommunene som bare var med i 2013. Både i 2013 og 2014 var det 15 kommuner fra pulje 2 med heltidskultur som hovedtema som har sendt inn en årsrapport.

Det er imidlertid en rekke kommuner som deltar med andre hovedtemaer som også har rapportert aktivitet på området heltidskultur. Dette gjelder 7 kommuner i pulje 1 og 6 kommuner i pulje 2. Oppsummeringen for disse kommunene er foretatt i avsnitt 2.5. Resten av kapitlet (avsnitt 2.2–2.4) er konsentrert om kommunene med heltidskultur som hovedtema.

Flere legger vekt på effekter for brukere og medarbeidere

Forskningen på feltet har dokumentert at et høyt omfang av små stillinger fører til svekket tjenestekvalitet og en ineffektiv tjeneste. Samtidig gir små stillinger uverdige ansettelsesforhold for arbeidstakere som er avhengig av full lønn/pensjon og en viss forutsigbarhet. Redusert deltid har positive effekter for medarbeidere og brukere. Målene på disse områdene viser at kommunene som deltar, også legger vekt på denne typen effekter. Det er en tendens til at flere kommuner enn før legger vekt på denne typen effekter.

Heller ikke i år er det noen av kommunene som har tidfestet eller kvantifisert målene knyttet til forbedring av arbeidsmiljøet og kvaliteten for brukere. Det kan ha sammenheng med at det ikke er enkelt å etablere mål eller indikatorer som entydig kan knyttes til omfanget av deltid. For bruker-tilfredshet og medarbeidertilfredshet påvirkes også av en rekke andre forhold.

Flere rapporterer om stillingsstørrelse og antall hele stillinger

Et av programmets hovedmål er å øke den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen. Alle kommuner er bedt om å rapportere på gjennomsnittlig stillingsstørrelse og antall hele stillinger. Styrken ved disse to indikatorene er at de kan kobles direkte til effekten av tiltak. Flere kommuner enn før rapporterer om disse tiltakene.

Imidlertid er det fortsatt 6 av 23 kommuner som *ikke* rapporterer om utviklingen i disse størrelsene. Vi vet derfor ikke hvilken effekt tiltakene har hatt i disse kommunene.

Tiltakene fører til økte stillinger – samtidig mulig med ytterligere forbedringer

For kommunene som har rapportert, gjelder det i all hovedsak effekten av nye arbeidstidsordninger med blant annet innføring av nye turnuser. De aller fleste kommunene melder om at tiltakene har ført til økte stillingsandeler og flere heltidsstillinger.

Selv om utviklingen går i riktig retning, er stillingsstørrelsen i de aller fleste tilfeller et godt stykke unna et nivå som kan sies å være et uttrykk for en heltidskultur. Det er også grunn til å minne om at de rapporterte resultatene bare gjelder enheter hvor det er gjennomført tiltak. I mange kommuner er tiltakene foreløpig bare iverksatt i begrenset del av de aktuelle tjenestene.

Flere av tiltakene omfatter innføring av nye arbeidstidsordninger

Tidligere i prosjektet har det i større grad vært gjennomført kartlegginger og ulike tiltak som skal bidra til motivasjon og forankring. Denne typen tiltak kan være viktigere i en tidlig fase, som grunnlag for innføring av nye arbeidstidsordninger i en senere fase.

Omfanget av deltid har imidlertid sammenheng med at det er en utfordring å fylle vaktene i helgene som følge av dagens arbeidstidsordninger. I tjenestene er det vanlig å redusere bemanningen i helgene, slik at det blir mindre behov for ekstravakter i små stillinger. Utviklingen blant annet som følge av samhandlingsreformen innebærer brukere med et mer omfattende behov for bistand som kan gjøre det vanskeligere med redusert bemanning i helgene. Da utfordres kommunene i enda større grad til å organisere arbeidstiden på en ny måte, etter brukernes behov, for fullverdige tjenester også i helgene. Det medfører at det må stilles nye krav til de ansatte. Disse kravene må selvsagt formidles på en god og overbevisende måte, fulgt opp av arbeidstidsordninger som er bedre enn den tradisjonelle turnusen. Tiltakene med innføring av nye arbeidstidsordninger med blant annet innføring av langvakter i helgene, kan bidra til økte stillingsandeler og til at det blir flere kvalifiserte ansatte som møter brukerne. Fortsatt kan man få et inntrykk av ulik grad av bevissthet i kommunene om effekten av ulike tiltak.

Læring og ny praksis for å løse lokale utfordringer

Det er utviklet læring og ny praksis for å møte de interne utfordringene som kommunen har opplevd. Dette er gjort gjennom prosjektstyring, prosjektgjennomføring, forankringsarbeid, tiltaksarbeid, samarbeid, ressursbruk m.m. Det rapporteres om positive erfaringer med etablering av alternative turnusene som gir flere hele stillinger og økte stillingsandeler. Samtidig har kommunene utfordringer knyttet til at arbeidstakerne ikke nødvendigvis har de samme interessene som brukerne eller arbeidsgiverne. For eksempel er det noen ansatte som helst vil arbeide i så små stillinger at det svekker fagmiljøet og tilbudet til brukerne. Det kan også være en utfordring å fylle vaktene på ubekvemme tidspunkter.

Kommunene oppgir at de lærer mest av egne utfordringer og egen praksis, men samarbeid og erfaringsutveksling med andre kommuner fremheves også som en læringsarena.

Redusert rapportering av hindringer

De lokale hindringene dreier seg i stor grad om interne forhold i kommunene. Det pekes på utfordringer knyttet til det å prioritere, motivere og sørge for at linjeledere og andre bruker tid og krefter på dette prosjektet parallelt med andre viktige gjøremål.

Gjennomføringen av prosjektet er også utfordrende når det gjelder å skape aksept, motivasjon og forankring i organisasjonen og linjeledelsen. Forankring og motivasjon oppleves som god i prosjektgruppe og styringsgruppe. I de fleste av kommunene har det vært utfordrende å skape nødvendig aksept og motivasjon blant dem som skal iverksette tiltakene og motivere for å oppnå ønskede resultater. De aller fleste kommunene har brukt mye tid på dette.

Det har vært en markert reduksjon fra 2013 til 2014 i rapporteringen av både lokale og sentrale hindringer. En mulig forklaring kan være at kommunene nå vier hindringene mindre oppmerksomhet og konsentrerer seg om handlingsrommet de faktisk har. En annen forklaring kan være at kommunene mener at det ikke er nødvendig å gjenta innholdet i tidligere årsrapporter. Omfanget av hindringer kan med andre være større enn det som er rapportert.

Behov for fortsatt utvikling av tiltak

Det ser ut til at kommunene opplever at behovet for å redusere omfanget av deltid er klart definert, men at virkemidlene ikke i tilstrekkelig grad løser behovet for å få flere i større stillinger. Kommunene rapporterer for eksempel at "tiltakene ikke har hatt den store effekten" og "fokus burde vært rettet mot å etablere en heltidskultur". Det ser altså ut å være en utfordring å finne fram til løsninger med endringer av turnusen som har ønsket effekt og løsninger som kan bidra til å endre kulturen. Videre kan det være enkelte kommuner som vegrer seg mot å utfordre de ansatte til å arbeide mer i helgene og at lovverket kan oppleves som en begrensning.

Kommunene i pulje 2 opplever i større grad at tiltakene løser behovet, noe som ikke uten videre er så enkelt å forklare ut fra sammensetningen av tiltakene oppsummert i avsnitt 4.3. Det er mulig at en mer detaljert analyse av tiltakene kunne bidratt til å forklare hvorfor kommunene i de to puljene i ulik grad opplever at tiltakene løser behovet.

4.2 Målanalyse

Hovedmålene for 2014 er i stor grad de samme som for 2013. I 2014 er det bare to av kommunene i pulje 1 og en av kommunene i pulje 2 som har endret hovedmål. For pulje 1 er effektmålene fordelt på fire kategorier, som vist i tabellen under.

Tabell 4.1 Hva hovedmålene/effektmålene handler om. Pulje 1

Type hovedmål/effektmål	2014	2013
	N=15	N=26
Redusert omfang av deltid	9	11
Positive effekter for arbeidsmiljø, rekruttering, attraktiv arbeidsgiver mv.	4	6
Økt brukertilfredshet/kvalitet i tjenestene	1	3
Andre mål	1	6
I alt	15	26

Kommentarer pulje 1: To tredeler av hovedmålene handler om å redusere omfanget av deltid (jf. tabell 3.1), noe som innebærer en høyere andel enn for 2013. Et slikt mål kan imidlertid regnes som et resultatmål og ikke et effektmål. Det ser altså ut til at det er en del kommuner som ikke har et klart bilde av forskjellen på effekt- og resultatmål.

I tidligere årsrapporter er det gitt karakterer til målformuleringene. Den gjennomsnittlige skåren lå på et lavt nivå, noe som hadde sammenheng med at det i liten grad er foretatt en kvantifisering eller tidfesting for målene. I 2014 har Drammen og Meråker etablert kvantifiserbare mål, noe som innebærer en bedring av kvaliteten i målene for disse kommunene.

Kommentarer pulje 2: For mange kommuner er det et mål i seg selv å skape en heltidskultur og til å bidra til bedre kvalitet for brukere og til positive effekter for arbeidsmiljøet og medarbeidere, noe følgende eksempler illustrerer:

- Økt medarbeidertilfredshet
- Økt forutsigbarhet både for brukere og ansatte
- Bedre utnytting av kompetanse
- Økt kvalitet i tjenestetilbudet
- Bedre utnyttelse av arbeidskraftpotensialet
- Bedre omdømmet til kommunen og/eller tjenestene

Til en viss grad følger kommunene opp denne typen mål gjennom bruker- og medarbeiderundersøkelser. En utfordring kan være at slike mål blir påvirket av en rekke andre forhold enn aktivitetene i kommunens prosjekter, noe som kan forklare hvorfor kommunene i liten grad har funnet det hensiktsmessig å etablere kvantifiserbare mål knyttet til brukere eller medarbeidere.

Resultatmålene for pulje 1 er fordelt på fire kategorier, som vist i tabellen under.

Tabell 4.2 Hva delmålene/resultatmålene handler om. Pulje 1

Type delmål/resultatmål	2014	2013
	N=19	N=21
Gjennomført nye arbeidstidsordninger	3	3
Økning av stillingsstørrelse	11	8
Evaluering, opplæring og kulturbygning	4	8
Andre	1	2

I pulje 1 er det flere som har mål om å øke stillingsstørrelsen og færre som har evaluering, opplæring og kulturbygning som mål i 2014, jf. målene over. Målene knyttet til gjennomføring av nye arbeidstidsordninger kan sies å ha karakter av et tiltak.

Karaktersettingen i tidligere årsrapporter har gitt lav gjennomsnittlig skår også for delmålene. I 2014 er det etablert noen flere kvantifiserbare mål både i pulje 1 og pulje 2. Kvaliteten av delmålene har altså blitt noe bedre fra 2013 til 2014.

4.3 Tiltaksanalyse

Kommunene har rapport om til sammen 38 tiltak som for *pulje 1* er fordelt på fire kategorier, som vist i tabellen under.

Tabell 4.3 Hva tiltak handler om. Pulje 1

Type tiltak	2014	2013
	N=20	N=38
Gjennomført nye arbeidstidsordninger	15	17
Kartlegging av ønsket/uønsket deltid	1	5
Informasjon, motivasjon, opplæring, forankring mv	4	13
Andre	0	3
I alt	20	38

Tre firedeler av tiltakene i 2014 har omfattet gjennomføringen av ulike arbeidstidsordninger (jf. tabellen over). Andelen av slike tiltak har økt fra 2013. Langturnus er et tiltak som kan bidra til at noen arbeider noe mer i helgene slik at det blir redusert behov for ansettelser på deltid for å ta ledige vakter («huller i turnusen») i helgene. Forhandlingsturnus er et tiltak hvor ansatte i større grad kan påvirke egen arbeidstid der et viktig formål er at arbeidsgiver og arbeidstaker sammen skal bli enige om fordeling av ubekvemme vakter. Noen kommuner har økt den faste bemanningen slik at behovet for vikarer kan bli redusert. Det er også kommuner som tilbyr økte stillinger, mot at de ansatte er mer fleksible til å arbeide på tvers av organisatoriske enheter. Løten er et eksempel på en kommune hvor det blir gitt økonomisk kompensasjon til ansatte som tar på seg ubekvemme vakter.

Tiltakene rapportert i *gruppe 2* er kategorisert i tabellen under.

Tabell 4.4 Hva tiltak handler om. Pulje 2

Type tiltak		Årsrapport 2014 N=32	Årsrapport 2013 N=23	Oppstart-rapport N=16
Turnus/ arbeidstids- ordning	Forhandlingsturnus	4	4	1
	Langturnus helg*	7	3	2
	Langturnus også hverdager	3	1	1
	Årsturnus	3	-	-
Jobbe på tvers		2	1	0
Ubundet tid		1	1	1
Annet**		12	13	11

* Det er oppgitt at et av tiltakene gjelder bolig. For de andre seks tiltakene er det ikke oppgitt om det gjelder boliger eller sykehjem

** Omfatter temadager, kurs og opplæring, vikarpool/bemanningsenhet (3 kommuner), IT-løsninger, personlig oppfølging av den enkelte medarbeider, utarbeidelse av retningslinjer m.m.

I årsrapportene for 2013 gikk det fram at det var omtrent halvparten av tiltakene som var under planlegging (6 av 15) og omtrent halvparten (7 av 15) var iverksatt. Det rapporteres i år at så godt som alle tiltakene er under gjennomføring. Enkeltstående aktiviteter som var planlagt, er selvsagt avsluttet, slik som f.eks. temadager, kurs og opplæringstiltak

Mens det forrige gang ble rapportert om mye forarbeid, planlegging, oppbygging av kompetanse og motivasjonsarbeid i forkant av at tiltak settes i verk, rapporteres det nå om tiltak som til dels er kommet godt i gang, og også at tiltakene gir resultater.

Det rapporteres i år i større grad om tiltak som er direkte rettet inn mot å øke antall hele stillinger, redusere antall små stillinger og øke den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen. Tiltakene er i hovedsak målbare, men det varierer i hvor stor grad den enkelte kommune har gjennomført målinger på det enkelte tiltak.

Arbeidstidsordninger som nå prøves ut er langvakter, hinkehelger, blandingsturnus, ønsketurnus, langtidsplanlegging (24 ukers turnus), økt grunnbemanning og virkelighetsbemanning.

4.4 Resultatanalyse

Kommunene er bedt om å rapportere gjennomsnittlig stillingsstørrelse og antall personer i hele stillinger ved oppstart, i 2012, 2013 og 2014. Dette avsnittet bygger på rapporteringen fra kommunene for disse størrelsene.

Et av programmets fire mål er å «etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse». Oppsummeringen i dette avsnittet gir altså informasjon om i hvilken grad stillingsstørrelsen har økt.

Det er altså ikke bedt om en rapportering av omfanget av ufrivillig deltid. I en del kommuner er det foretatt en kartlegging av omfanget av ufrivillig deltid før prosjektarbeidet startet opp. Noen har

også foretatt nye kartlegginger av omfanget av ufrivillig deltid i løpet av prosjektperioden. Samtidig er det mange kommuner som underveis i arbeidet har flyttet oppmerksomheten fra å avskaffe ufrivillig deltid til å etablere en heltidskultur. Det ble foretatt en tilsvarende endring for programmet i 2013, da målet om å etablere en heltidskultur ble etablert. Kommunen har imidlertid i liten grad beskrevet hva de ligger i begrepet heltidskultur.

Oppnådde resultater

Rapporteringen omfatter enheter i de aktuelle kommunene hvor det er gjennomført tiltak. Det betyr altså at det ikke er samlet inn informasjon om andre tilsvarende enheter i kommunene uten tiltak. Kommunene rapporter i all hovedsak om effekten av nye arbeidstidsordninger. Grunnen er at det er nødvendig med denne typen tiltak for at stillingsstørrelsen skal bli endret. Andre type tiltak som informasjon, motivasjon, opplæring er av en mer indirekte karakter. Slike indirekte tiltak gir ikke bedre resultater dersom de ikke følges opp med endringer av arbeidstidsordningene.

I pulje 1 er det 6 av de 8 kommunene som har rapportert gjennomsnittlig stillingsstørrelse og antall i heltidsstilling. Resultatene for disse seks kommunene er vist i tabellen under.

Tabell 4.5 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse og antall i heltidsstilling for enheter som er med i prosjektet.
Pulje 1

Kommune	Oppstart	2012	2013	2014
<i>Gjennomsnittlig stillingsstørrelse</i>				
Fredrikstad	50 %	70 %	ikke målt	ikke målt
Lillesand		51 %	51 %	52 %
Meråker		53/55	62/55	62/69
Songdalen	61 %	66 %	71 %	70 %
Sortland	56 %	56 %	60 %	62 %
Våler (langturnus)	94 %		94 %	96 %
Våler (ønsketurnus)	79 %	79 %	63 %	64 %
Våler (flåtearbeidere)		28 %	73 %	73 %
<i>Antall i heltidsstilling</i>				
Drammen	536			698
Lillesand		3	3	3
Songdalen	46	39	39	44
Sortland	17	17	19	20
Våler			2	3

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse: Av disse er det fire kommuner (Fredrikstad, Songdalen, Sortland og Meråker) som har rapportert en tydelig forbedring fra oppstart. I Lillesand har stillingsstørrelsen vært noen stabil, mens i Våler har de forskjellige turnusordningene hatt en ulik utvikling. Det betyr at tiltakene jevnt over har god effekt, i hvert fall for kommunene som har statistikk for denne størrelsen. Drammen og Løten har i 2014 ikke rapportert om utviklingen i gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Vi vet derfor ikke hvilken effekt tiltakene har hatt i disse kommunene. Manglende rapportering gir grunn til å spørre om disse kommunene i tilstrekkelig grad har lagt vekt på effekten av tiltak.

Sortland har rapportert gjennomsnittlig stillingsstørrelse for første gang. Omtalen i årsrapporten gir uttrykk for at stillingsstørrelse gir nyttig informasjon om effekten av tiltakene:

... det er en liten økning hvert år på gjennomsnittlig stillingsstørrelse. At arbeidet som gjøres gir resultater gir motivasjon for å fortsette, men samtidig ser vi at det er behov for å gjøre større endringer på turnusene som igjen gir større utslag på stillingsprosentene.

Ved oppstart varierte gjennomsnittlig stillingsstørrelse mellom 50 og 71 %. Ved siste måling var variasjonen mellom 64 og 72 %. Gjennomsnittlige stillingsstørrelser i tiltakene var ved 0-punktet (2012 eller 2013) på 55 %, mens det tilsvarende tallet var 64 % ved siste måling (2014). Forbedringen er altså på 9 prosentpoeng.

Antall hele stillinger: Av disse er det fem kommuner med en markert økning, tre kommuner med små endringer og en kommune med en markert reduksjon.

Drammen har vesentlig flere i hele stillinger enn de andre kommunene. Noe av forklaringen er at tiltakene i Drammen er iverksatt for en stor del av de aktuelle tjenestene, mens det i andre kommuner kan være at tiltakene bare prøves ut i en del av virksomheten. Vi kan heller ikke se bort fra at det er forskjeller i hvordan en kommune har definert en heltidsstilling.

Samtidig har det blitt flere i små deltidstillinger i Drammen. Her har det altså blitt en polarisering av arbeidsstokken, noe som gir grunn til å spørre om det har vært en utvikling i retning en heltidskultur.

Det er noen kommuner som har fordelt ansatte i kategorier med ulike stillingsprosent (f.eks.: 0–20 %, 20–40 % mv.).

I pulje 2 er det 11 av de 15 kommunene som har rapportert om gjennomsnittlig stillingsstørrelse og antall ansatte i heltidsstilling. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 4.6 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i enheten/gruppen ansatte som er med i tiltaket

Tiltak nr.	Navn tiltak	Nullpunkt	2012	2013	2014
1	Spydeberg	56,8			67,0
2	Spydeberg	55,9			66,2
3	Eigersund	82			82
4	Eigersund	58	58	63	65
5	Eigersund	60	60	65	65
6	Eigersund	51	51	51	51
7	Eigersund	50	50	50	50
8	Eigersund	60		60	61
9	Eigersund	62	62	68	68
10	Oppegård	46		46	82
11	Oppegård	62		62	78
12	Oppegård	59		59	62
13	Oppegård	68		68	70
14	Oppegård	50		50	61
15	Oppegård	56		56	56
16	Oppegård	46		46	51
17	Oppegård	58		58	73
18	Oppegård	46		46	51
19	Vaksdal		61	63	65
20	Surnadal		63	63	73
21	Surnadal		66	74	72
25	Dønna (4 tiltak)	25	25		38
26	Fræna (m/0-pkt)	60,05		60,05	74,25
27	Fræna (m/0-pkt)	58,98		58,98	65,50
28	Fræna (m/0-pkt)	49,40		49,40	54,84
29	Rælingen			55,79	57,3
32	Inderøy (3 tiltak)			60,11	63,7
36	Hamar (4 tiltak)	60,9		60,9	65,48
37	Oppdal		58	66,28	61,15

Tabell 4.7 Antall ansatte i heltidsstilling

Tiltak nr.	Antall i heltidsstilling	Ved oppstart	2012	2013	2014
1	Spydeberg		0	0	1
2	Spydeberg		0	3	3
3	Eigersund	20			20
4	Eigersund	5	5	5	7
5	Eigersund	8	8	8	8
6	Eigersund	7	7	7	7
7	Eigersund	7	7	7	9
8	Eigersund	5	5	5	5
9	Eigersund	3	3	3	3
10	Eigersund			5	7
11	Eigersund			7	7
12	Eigersund			28	35
13	Eigersund			8	10
14	Eigersund			8	15
15	Eigersund			6	6
16	Eigersund			16	21
17	Eigersund			13	36 ³
18	Eigersund			24	24
	Totalt Oppegård			135	176 ⁴
19	Vaksdal		43	47	48
20	Surnadal		23	25	31
21	Surnadal		20	19	24
22	Dønna	19		19	25
23	Fræna	5	7	7	7
24	Fræna	5		5	5
25	Fræna	7		7	6
26	Fræna	5		5	6
28	Inderøy (2 tiltak)	24	24	27	28
29	Oppdal		12,5 %	14,28 %	17,6 %
30	Båtsfjord			28	44 ⁵
31	Båtsfjord			33	35
32	Båtsfjord			16	16

Alle 15 kommunene i pulje 2 rapporterer om økte stillingsandeler og flere heltidsstillinger. Utprøving av alternative arbeidstidsordninger og tilbud om økte stillingsandeler har altså hatt positive resultater. Det understrekes at forbedringen bare gjelder enhetene i kommunene hvor det er prøvd ut nye tiltak.

³ Ny avdeling med 40 nye årsverk er medregnet i 2014

⁴ Ny avdeling med 40 nye årsverk er medregnet i 2014

⁵ Tall for 2014 er for området Helse, mens tall for 2013 er bare avdelinger med turnus-/skiftordninger

Som tidligere nevnt er det ikke rapportert om reduksjoner av omfanget av uønsket deltid. Det konkluderes likevel i mange rapporter at uønsket deltid er redusert, uten at dette er kvantifisert.

Gjennomsnittlige stillingsstørrelser i tiltakene var ved 0-punktet (2012 eller 2013) på 57,0 % mens det tilsvarende tallet var 63,8 % ved siste måling (2014). Forbedringen er altså på 6,8 prosentpoeng.

Rapportert endring i antall ansatte med heltidsstilling i de enhetene som har gjennomført tiltak, er også økt fra 392 hele stillinger ved nullpunkt (2012 eller 2013). Det er rapportert om 489 hele stillinger i 2014, noe som gir en økning på rundt 100 stillinger. Dette tallet er det knyttet noe usikkerhet til, siden antall ansatte/årsverk som omfattes av tiltakene også har endret seg i perioden. Men det er uansett en helt klar økning i antall heltidsstillinger i enhetene som gjennomfører tiltak og også gjennomfører målinger.

I 2013 var de fleste tiltakene under planlegging, og til en viss grad under gjennomføring. I 2014 er de aller fleste tiltakene godt i gang. I årsrapportene for 2014 er det langt flere kommuner som rapporterer om resultatene omtalt i dette avsnittet

Læringspunkter

Kommunene har rapportert om læring basert på fra prosjektene. Læringen er i stor grad knyttet til i hvilken grad man har lyktes med å løse utfordringene (hindringene) omtalt i neste avsnitt.

Spesielle forhold som for øvrig fremheves som læringspunkter, er:

- Viktigheten av at prosjektet er forankret i organisasjonen. I praksis betyr dette at ledere og ansatte bør ha en forståelse for bakgrunn, hensikt og mål. Det meldes også om at motiverte lederne bidrar til å øke sannsynligheten for å oppnå resultater
- Mange kommuner opplever at det har vært lærerikt med temadager, informasjonsmøter og kunnskapsdeling
- Det er viktig med kontinuitet i arbeidet. Prosjektene er sårbare for utskiftninger av prosjektleder og/eller nøkkelpersoner
- Grundig kartlegging av ståsted/nåsituasjon motiverer og forankrer
- Avslag på søknad om godkjenning demotiverer
- Evalueringer bidrar til å holde fokus
- Helgevaktene er nøkkelen for å redusere omfanget av deltid
- Tiltakene løser delvis utfordringene, heltidskultur tar tid, det trenger flere tiltak (for vagt)
- Har lært at motivert ledelse er nøkkelen til suksess og at samarbeid med hovedtillitsvalgte er avgjørende
- Økte stillingsandeler vurderes positivt av lederne, brukerne og også i forhold til kompetanse og sykefravær
- Flere påpeker at de har lært noe om det formelle samarbeidet med tillitsvalgte

Lokale utfordringer (hindringer)

Kommunene er spurt om hva som har vært lokale hindringer og utfordringer. Svarene fra kommunene i *pulje 1* er fordelt på fire kategorier, som vist i tabellen under.

Tabell 4.8 Kategorisering av lokale hindringer og utfordringer. Pulje 1 og pulje 2

	Pulje 1	Pulje 1	Pulje 2
	2014	2013	2014
Lokale hindringer og utfordringer	N=9	N=18	N=23
Informasjon, motivasjon, opplæring, forankring mv.	5	9	16
Knappe rammer	3	5	2
Overgang fra prosjekt til drift	1	3	
Andre	0	1	5
I alt	9	18	23

Både i 2014 og 2013 er omtrent halvparten av hindringene/utfordringene i årsmeldingene i pulje 1 knyttet til forhold som motivasjon, opplæring og forankring (jf. tabellen over). I pulje 2 er en enda større del av hindringene knyttet til disse forholdene. Det kan være krevende å motivere ansatte til å arbeide flere ubekvemme vakter og skape forståelse i organisasjonen for endringer som kan ha positive effekter for brukere og ansatte. Disse forholdene kan sies å handle om tiltak for å etablere en heltidskultur.

Sentrale hindringer

Kommunene er også spurt om hva som oppleves som sentrale hindringer og utfordringer. Svarene fra kommunene er fordelt på fire kategorier som vist i tabellen under.

Tabell 4.9 Kategorisering av sentrale hindringer og utfordringer. Pulje 1

Sentrale hindringer og utfordringer	2014	2013
	N=3	N=9
Arbeidsmiljølov	0	5
Arbeidstidsbestemmelser	1	2
Holdninger	1	1
Andre	1	1
I alt	3	9

Det er tre kommuner som har rapportert sentrale hindringer. En av kommunene oppgir altså økonomi som en sentral utfordring, uten at det er utdypet hva dette innebærer. Man kan kanskje tenke seg at økonomiske tiltak skulle løses lokalt innen rammene som kommunene disponerer. Innspillet kan tyde på at den aktuelle kommunen har forventninger om større bidrag fra staten på det økonomiske området.

Det har vært en markert reduksjon fra 2013 til 2014 i rapporteringen av både lokale og sentrale hindringer. En mulig forklaring kan være at kommunene nå vier hindringene mindre oppmerk-

somhet og konsentrerer seg om handlingsrommet de faktisk har. En annen forklaring kan være at kommunene mener at det ikke er nødvendig å gjenta innholdet i tidligere årsrapporter. Omfanget av hindringer kan med andre ord være større enn det som er rapportert.

Også i *pulje 2* er det færre kommuner som har rapportert om sentrale hindringer. Kommunene i pulje 2 har blant annet rapportert om følgende utfordringer:

- Sentral utfordring i fortrinnsretten for eldre arbeidstakere og mulighet for rekruttering av yngre arbeidstakere
- Sentrale utfordringer mht. at forbundene ikke vil godkjenne lange vakter i hjemmesykepleien.
- AML 14.4a påvirker prosjektet
- Fagorganisasjonene sentralt må også bidra til at hensynet til tjenestekvalitet veies opp mot hensynet til arbeidstakerne
- Kommunen synes Fagforbundet og Sykepleierforbundet sentralt gjør det vanskelig å finne lokale alternative turnuser
- Det tar tid å søke om samtykke til alternativ turnus. Lite forutsigbart med søknadsprosessen overfor sentrale organisasjoner. Langsiktig arbeid

Tiltak for å løse utfordringene

Årsrapportene avdekker i hovedsak de samme utfordringene som i fjor. De sentrale utfordringene er tonet ned, mens de lokale utfordringene i stor grad er knyttet opp mot det å få gjennomført hensiktsmessige tiltak. Årsrapportene beskriver i større grad enn tidligere hvordan prosjektene har gått fram for å løse utfordringene. Tiltak som går igjen, er:

- Samtaler og drøftinger, både med ledere, ansatte og tillitsvalgte
- Opprettelse av ressursgrupper
- Lederutviklingsprogram
- Formidling av hva som er bedre med større stillinger
- Bruk av HMS-gruppe
- Motivasjonsarbeid

Eksempler på innspill:

- *Kommunestyret har i desember 2014 vedtatt å innføre spektertrappa. Songdalen er første kommune i landet som innfører dette. Tiltaket innebærer økt godtgjørelse til ansatte som arbeider hyppigere enn tredje hver helg. Enheten er tilført midler til gjennomføring av tiltaket.*
- *For å løse lokale utfordringer ble det gjennomført opplæringstiltak for å øke kompetansen innen turnusplanlegging. Flere av de lokale utfordringene på bemanningssiden har vært vanskelig å løse på annen måte enn ved nyrekruttering.*
- *Godt og omfattende samarbeid mellom partene lokalt. Mye tid brukt på å oppnå en likere forståelse.*
- *2014: Ledere fører en god dialog med sine ansatte når det gjelder budsjettkutt og konsekvenser av dette. I arbeidet med turnus har vi kunnet se på arbeidsdagen og arbeidsoppgaver på nye måter. Ved å se på hvordan dagene er lagt opp har gitt, kan det gi et bedre tjenestetilbud, og gi nye muligheter 2013: For å sikre varig drift har det vært arrangert temadag, og det har vært dialog med aktuelle ledere. Informasjon om aktiviteten på avdelingene skal bidra til å tilfredsstille forventningene*

4.5 Erfaringer fra øvrige kommuner

Det blir her gitt en kortfattet oppsummering av kommunene som har hatt andre temaer som hovedtema, men som likevel har rapportert på temaet heltidskultur. I pulje 1 gjelder dette 7 kommuner. I pulje 2 gjelder dette 6 kommuner.

Pulje 1

Mål: Alle kommunene, utenom Lunner, har etablert egne mål for temaet heltidskultur. Disse målene har mange av de samme kjennetegnene som for kommunene som har heltidskultur som hovedtema. Samtidig er inntrykket at kvaliteten av målene er noe svakere enn for kommunene som har heltidskultur som hovedtema. For en del av kommunene er målformuleringene av så generell karakter at det er vanskelig å se at de bidrar til å gi retning for arbeidet som skal gjøres.

Resultatutvikling: I Dyrøy og Bjugn har den gjennomsnittlige stillingsprosenten økt. I Lunner har det blitt flere med hele stillinger, samtidig som den gjennomsnittlige stillingsprosenten har vært på omtrent samme nivå. De andre fire kommunene har ikke rapportert om resultater.

Tiltak: Også her er de fleste tiltakene rettet mot innføring av nye arbeidstidsordninger. Det er eksempler på kartlegginger blant de ansatte. Følgende eksempel fra Saltdal viser at det gjennomføres tiltak som er relevante både for temaet heltidskultur og temaet kompetanse:

«Etablering av bemanningskontor i 2014 vil kunne være medvirkende til økt fokus på kompetanse og personalutvikling blant ledere, da hovedansvar for turnus og innleie tilfaller et eget kontor. Ny tilnærming til turnusordning, med færre og større turnuser vil kunne være medvirkende til økt grunnbemanning og mer fleksible arbeidsmuligheter. Disse tiltakene vil kunne bidra til å rekruttere fagpersonell ved at kommunen i større grad kan tilby større stillingsandeler. Mer fokus på bemanningsplaner og definisjon av innhold tjenestene vil også være medvirkende til mer stabilitet og forutsigbarhet for brukere og ansatte.»

Pulje 2

Kommunene har færre mål knyttet til heltidskultur og uønsket deltid enn kommunene med heltid som hovedtema, og målene er gjennomgående på resultatmålnivå. Tiltakene skal i noen tilfeller kun støtte opp under hovedprogrammets målsettinger, og i andre tilfeller også støtte opp under målene i dette programmet (Heltid). Resultatutviklingen i disse kommunene er i all hovedsak lik det programkommunene rapporterer.

5 Kompetanse – rekruttering

5.1 Innledning og sammendrag

Programmet har mottatt 17 årsrapporter med Kompetanse-rekruttering som hovedtema, mot 22 i fjor. I tillegg har 7 årsrapporter med andre hovedtema også informasjon knyttet til kompetanse-rekruttering.

I dette kapitlet forsøkes formidlet det generelle inntrykket basert på gjennomgang av alle 24 årsrapporter som rapporterer på tema kompetanse/rekruttering.

Bevegelse – endringer

Årsrapportene viser at det er arbeidet med mål og målformuleringer i perioden. Det er liten endring i effektmål, og det er i liten grad foretatt målinger av effekt ennå. Et par kommuner har redefinert målene sine som følge av lokale organisatoriske endringer og endringer i ressursituasjonen. Resultatmål er kvantifisert, og måling er kommet i gang. Måling er i hovedsak knyttet til om tiltak er kommet i gang eller ikke, og hvor mange som er omfattet av tiltaket. Der det er foretatt målinger om bevegelse, er det varierende resultater så langt. Tiltak begynner å bli kvittert ut, men vi ser også at nye tiltak er satt inn.

Prosjektene synes gjennomgående å være fornøyde med valg av løsninger og mener selv de beveger seg mot ønskede mål. Vi mangler imidlertid kvantitativt grunnlag for å vurdere effektene av prosjektene. Dette skyldes tidligere påpekte svakheter knyttet til mangelfulle effekt- og resultat-indikatorer, kvantifiserte mål og målemetoder.

Læring og ny praksis

Ut fra de årsrapportene som foreligger, kan en ikke se at det er noen tydelige felleslæringspunkter eller erfaringer som går igjen. Læring er først og fremst knyttet til forhold ved selve prosjekt-gjennomføringen og læring knyttet opp mot utfordringer med de enkelte tiltakene. Eksempler på læringspunkter:

- God kompetansestyring krever et godt og stadig oppdatert datagrunnlag og gode fremskrivingsverktøy
- Gode måter å organisere prosjektet på fremmer positive kulturendringer gjennom samarbeid, og gjennom synliggjøring av sammenhenger gevinster for den enkelte
- Endringer tar tid, det må planlegges for dette
- Interkommunalt samarbeid gjør det mulig også for mindre kommuner å være med på viktige utviklingsprosjekter
- Flere kommuner ser nå at de må bli bedre på å definere gode resultatmål/delmål

Tiltakene er i hovedsak tradisjonelle kompetansetiltak, men det rapporteres om læring og ny praksis med hensyn til kommunens tidligere kompetansearbeid.

Utfordringer

Utfordringene er relatert til gjennomføring av tiltakene. Mens det i rapportene for 2013 ble vist til utfordringer knyttet til å forstå hensikten og tematikken, er dette nå tilsynelatende ryddet av veien. Utfordringene nå er relatert til kontinuitet i prosjektledelse og nøkkelpersonell, framdrift, tid og ressurser, forankring og prioritering i organisasjonen. Det oppleves vanskelig å få til et samarbeid med høyskolene der dette er forsøkt.

Den viktigste forskjellen fra tidligere er at flere kommuner synes å ha kommet lenger når det gjelder å forankre prosjektene i kommunens ledelse. Det lover godt for slutføringen. Det oppsummeres for øvrig at de utfordringene som oppstår, er blitt tatt tak i og har også gitt grunnlag for læring.

Sammenhenger

17 av 24 årsrapporter (27 kommuner) har kompetanse/rekruttering som hovedtema. 7 andre årsrapporter inneholder informasjon om prosjekter knyttet til kompetanse/rekruttering. De kommunene som har flere tema enn kompetanse og rekruttering, fordeler seg på både heltidskultur, nærvær, omdømme og innovasjon.

5.2 Målanalyse

I Pulje 1 har 7 av 8 prosjekter holdt fast ved målene sine. Noen har tatt ut noen mål, men totalt sett er det få endringer. Prosjektene har i noe større grad forsøkt å konkretisere målene. En kommune som har endret sine målformuleringer noe, begrunner dette i organisatoriske endringer i kommunen, som har medført behov for nye satsingsområder – spesielt på arbeidsmiljø og nærvær.

I Pulje 2 opplyser 14 av 15 årsrapporter om hvorvidt deres målsettinger har endret seg siden 2014. 8 av disse sier nei, 6 sier ja. Av dem som oppgir et ja, begrunner 3 dette med at de hadde behov for å bli mer konkrete, 2 med at de har utvidet målsettingene (hvorav 1 har utvidet med et ekstra tema), og 1 med behov for å begrense målsettingene (tolket som å redusere noe på ambisjonsnivået). At nær halvparten av prosjektene har justert sine målsettinger gjennom året, vurderes som et tegn på at det arbeides godt med å tilpasse overordnede målsettinger til lokale forhold.

Årsrapportene med tema kompetanse og rekruttering har også i 2014 en stor bredde når det gjelder målsettinger. Målene varierer fra overordnet nivå til mer konkret og detaljert. Som påpekt tidligere år, er kommunenes målformuleringer ofte knyttet til tiltak snarere enn til effekter. Målene for kompetanse og rekruttering på effekt-/hovednivå er i flere årsrapporter også i 2014 uttrykt med formuleringer som "rett kompetanse på rett plass".

Der hensikten eller effektbehovet med rekrutterings- og kompetanseprosjektene kommer frem, nevnes:

- Behovet kommunen har for å opprettholde eller styrke kapasiteten for å kunne yte nødvendige tjenestetilbud
- Behovet kommunen har for å sikre tilstrekkelig kvalitet på tjenestene og fornøye brukere
- Styrke arbeidsmiljøet ved å utnytte medarbeideres kunnskap og gi den enkelte mulighet til å utvikle seg
- Bidra til mer effektive prosesser gjennom økt kunnskap og økt bruk av digital teknologi

Når de mer konkrete målformuleringene sees sammen med tiltakene, så fremstår kompetansearbeidet i hovedsak å ha 4 typer målsettinger:

1. Rekruttere arbeidstakere til ledige stillinger
2. Beholde flest mulig ansatte lengst mulig
3. Benytte arbeidstakernes kompetanse best mulig (organisering, samarbeid mv.)
4. Utvikle ansattes kompetanse gjennom opplæring

Disse målsettingene kombineres i ulik grad og på ulike måter, og uttrykkes på ulike måter, fra årsrapport til årsrapport.

Med hensyn til type delmål/resultatmål er situasjonen også relativt stabil. Flere opprinnelige delmål som var mer knyttet til gjennomføring av tiltak enn til resultater (kartlegging, utarbeidelse av planer, mv.), er strøket i år, antagelig fordi de fleste er gjennomført. Noen "delmål" er også overført til tiltakslisten eller reformulert som tydeligere resultatmål.

Vi registrerer også at prosjektene i større grad enn tidligere har presisert flere av resultatmålene sine, ved at de har gjort dem målbare. I tillegg ønsker kommunene å måle flere forhold i 2014 enn det de gjorde tidligere. For enkelte kommuner gjenstår det likevel fremdeles å finne målbare indikatorer og sette mål, eller faktisk å gjennomføre målinger.

Viktigere enn hva prosjektene kaller sine mål eller tiltak, og hvordan de måler dem, er det at flere faktisk søker måter å måle progresjonen på – og at de har satt meningsfylte ambisjoner som de strekker seg etter.

Kompetanse- og rekrutteringsrapportene viser at det arbeides mye og godt med å styrke seg på områder der kommunene i dag opplever mangel på kompetanse, men i liten grad synes å vurdere om det er andre yrkesgrupper eller kompetanser som burde etterspørres for å være forberedt på nye fremtidige behov. Spissformulert kan det sies at framtidens kompetansebehov dels vurderes som en direkte framskrivning av hva man har i dag justert for antall innbyggere i fremtiden, dels av holdninger om at "jo høyere formell utdanning, desto bedre". Graden av innovasjon i målsettingene kan dermed hevdes å være lav.

5.3 Tiltaksanalyse

Under finner vi en oversikt over type tiltak som de enkelte kommunene har rapportert. Noen av disse tiltakene inneholder flere enkeltstående tiltak og aktiviteter, mens andre tiltak kun er en enkelt aktivitet. Tiltakene er her gruppert i type tiltak ut fra samme vurdering som ble gjort i årsrapportene fra 2013, og da fordeler type tiltak seg på denne måten:

Tabell 5.1 Oversikt over ulike typer tiltak

Type tiltak (Pulje 1 og 2)		Antall tiltak 2014	Antall tiltak 2013
Strategisk kompetanseplan	Hele kommunen	4	11
	Enhet/sektor	5	1
Kartlegging	Kompetansebehov/krav i framtiden	3	14
	Kompetansebeholdning (dagens)	4	11
Kompetansetiltak	Rekruttering	5	7
	Kompetanseutvikling (kurs/opplæring)	16	13
	Mobilisering av kompetanse	4	3
Kultur for læring	Motivasjons- eller holdningstiltak (herunder temadager)	6	13
	Organisatoriske tiltak som styrker læringskulturen	6	6
Innføre programmer		9	15
Samarbeid med skoler/-høgskoler/ fylkesmann og andre kompetansemiljøer		8	8
Annet		2	2
SUM		72	119

Tabellen indikerer vesentlig færre tiltak i gang i 2014 enn i 2013. Dette skyldes selvsagt at det er færre prosjekter (17) som rapporterer i 2014 enn i 2013 (22), men også at flere tiltak er avsluttet/-ferdige. I tillegg har noen av kommunene "ryddet opp" i lange og vel detaljerte tiltakslistene, og gruppert disse i større tiltakskategorier.

Oppsummert er tiltakene i mindre grad rettet mot kartlegging og planlegging, som etter hvert begynner å bli kvittert ut, og i større grad rettet mot kultur for læring og etablering av nye rutiner, retningslinjer og programmer. Når det gjelder tradisjonelle kompetansetiltak, er dette på samme nivå som ved forrige rapportering.

Det er påtakelig at flere av tiltakene som kommunene har iverksatt, er mer presist formulert og i større grad kvantifisert enn det som preget situasjonen i 2012 og 2013. Dette gjør at tiltakene i større grad blir målt. Tallfestingen består gjerne av om tiltak er gjennomført eller ikke, hvor mange som er omfattet av dem og hvordan tiltakene er mottatt. Det er i mindre grad foretatt konkret måling eller evaluering av den effekten tiltakene gir. Men her finnes selvsagt unntak.

Når det gjelder samarbeid med skoler/høgskoler/fylkesmann og andre kompetansemiljøer, var det i oppstarten flere kommuner som rapporterte at de ønsket et samarbeid med høyskoler og kompetansemiljøer. Imidlertid rapporteres det om få konkrete tiltak, utover tilrettelegging for ansatte som gjennomfører videreutdanning innenfor tradisjonelle studietilbud. Også disse er registrert under "Samarbeid med skoler/høgskoler/ ...". Tradisjonelle opplæringstiltak, som utdanning av fagarbeidere, kursing m.m., skjer selvsagt i mange av programkommunene. Slike tiltak er ikke registrert i denne kategorien, men som kompetansetiltak.

Kommunene ytterst i Lofoten har engasjert Universitetet i Nordland til følgeforskning på deres prosjekt med utgangspunkt i innovasjonssiden av prosjektet. Det rapporteres for øvrig ikke om systematisk samarbeid med høgskole-, forsknings- eller kompetansemiljøer med hensyn til utforming eller utvikling av tiltakene.

5.4 Resultatanalyse

Oppnådde resultater

Resultater rapporteres i all hovedsak ut fra de resultatmål som ble formulert ved prosjektet oppstart eller senere. Det rapporteres først og fremst på om tiltakene er gjennomført eller ikke, og hvor mange som er omfattet av tiltakene i forhold til planlagt.

I Pulje 1 rapporterte 5 av 11 prosjekter i 2013 at de har nådd ett eller flere av sine definerte delmål/resultatmål. For 2014 rapporterer 6 av 8 prosjekter at ett eller flere mål/delmål er nådd. Ingen ser seg ferdig med prosjektet.

En god andel av oppgitte tiltak i 2014 rapporteres gjennomført. Enkelte prosjekter rapporterer tidligere oppgitte tiltak som gjennomført, mens andre prosjekter ikke rapporterer på flere tidligere oppgitte tiltak. Disse kan være gjennomført – eller skrinlagt, uten at dette tydelig fremgår.

Både fordi rapporteringen over år ikke er konsistent og fordi tallrekker over flere år mangler for de fleste prosjektene og målområdene, er det vanskelig å gi annet enn kvalitative vurderinger av progresjonen i prosjektene. Rapporteringen på tiltak (s.d.) viser med et par unntak stor aktivitet i prosjektene. Egenevalueringen (s.d.) viser, også med et par unntak, at prosjektene som i år rapporterer, selv ser nytte av sine tiltak. De fleste er oppmerksomme på at de mangler dokumentasjon på effekter. To av prosjektene viser til målinger som planlegges gjennomført eller oppsummert, mens to andre ønsker å jobbe mer med dette fremover. Som det står i rapporten fra Saltdal kommune: *Prosjektet har så langt vært for lite konkret i måltall for resultat og gevinstrealisering. Dette må tydeliggjøres på en bedre måte i prosjektets avsluttende fase.*

Forhold som fremheves i enda sterkere grad enn i fjor, er at man gjennom arbeidet med prosjektene har oppnådd

- progresjon knyttet til medarbeider-, innbygger- og brukerundersøkelser (der det er avholdt oppfølgende undersøkelser), eventuelt vurdert i forhold til tilbakemeldinger i medarbeidersamtaler
- færre ledige stillinger
- færre ansatte med dispensasjoner, flere med høyere formalutdanning
- etablerte eller påbegynte planverk og styringsverktøy for kompetanse og rekruttering
- implementerte eller påbegynte verktøy og rutiner for bedre samhandling og utnyttelse av kunnskap
- gjennomførte tiltak av ulik kompetanse- og kulturbyggende art – se tiltak

Tilsvarende utvikling ser vi i Pulje 2: Her beskriver 4 årsrapporter måloppnåelsen, med angivelse av endret dekningsgrad av arbeidstakere med fagutdanning og sykepleiere. Dekningsgraden av fagutdannede har i et tilfelle gått ned fra 58,5 % til 55,84 %, i et annet opp fra 79 % til 83,3 %. Sykepleierdekningen har i et tilfelle gått ned fra 32,7 % til 32 %, i et annet opp fra 74 % til 93 %.

Videre rapporteres det om hvor mange arbeidsgrupper som er opprettet, hvor mange enheter som jobber med kompetanseplan, og om planlagte aktiviteter er gjennomført.

I mange tilfeller er tiltakene mye likt målsettingene: å ha gjennomført kompetansekartlegginger, å ha laget en kompetanseplan, å ha gjennomført opplæring type x for y antall ansatte.

De fleste kommunene rapporterer at arbeidet er i begynnerfasen og at det ikke kan oppgis konkrete resultater ennå. Det er siden siste årsrapport arbeidet med å tallfeste mål og beslutte hvordan det skal måles. De fleste kommunene sier at måling av resultater vil skje i 2015. Dette gjelder medarbeiderundersøkelser (spørsmål omkring kompetanse), brukerundersøkelser (spørsmål om kvalitet) og andre målinger.

Der det rapporteres om resultater, er tiltakene godt i gang. De fleste planlagte tiltak blir gjennomført. De tiltakene som har måltall, viser at det skjer en bevegelse i riktig retning med hensyn til å oppnå ønsket resultat. Dette gjelder for eksempel antall barne- og ungdomsarbeidere, antall helsefagarbeidere, reduksjon i antall lærere uten utdanning, rekruttering av nøkkelpersonell m.m.

Læringspunkter

Ut fra de årsrapportene som foreligger, kan en ikke se at det er noen tydelige felles læringspunkter eller erfaringer som går igjen. Læring er først og fremst knyttet til forhold ved selve prosjektgjennomføringen og læring knyttet opp mot de enkelte tiltakene. Det pekes på at strategisk kompetansearbeid er tid- og ressurskrevende.

Læringspunktene som ble fremhevet i 2013-rapporteringen, ble gruppert i tre kategorier:

- Tiltak som øker kompetanse og rekruttering (som gir direkte resultater)
- Tiltak som gir positive kulturendringer
- Gode måter å organisere prosjektet på

2014-rapporteringene formidler få nye læringspunkter utover dem som ble rapportert siste år.

Ad kompetansetiltak: Flere kommuner har lagt vekt på å opprette systemer for læring og erfaringsdeling. Dette gjelder f.eks. Sørums kommuner, som også har tatt i bruk spørreundersøkelser for å få svar på effekt/virkning. Lunner understreker i år betydningen av å holde ansattedata oppdaterte til enhver tid. *Uten vedlikehold av dataene og et godt rapporterings- og framskrivingsverktøy mister vi muligheten til en proaktiv kompetansestyring.*

Ad kulturendringer: Dyrøy noterer i år som viktig læringspunkt betydningen av å synliggjøre gevinster for den enkelte ansatte av tiltakene: *Den enkelte synes å bli mer oppmerksom på utvikling av fagområdene og personlig oppdatering. Smitteeffekt. Positive konsekvenser for tjenestemottagerne.* I tillegg bemerker de betydningen av at holdningen til digitale verktøy endrer seg, spesielt innen pleie og omsorg, der mobil omsorg og velferdsteknologiske løsninger vil komme i løpet av få år.

Ad organisering: God organisering av arbeidet pekes på som en forutsetning for å lykkes. Forankring i organisasjonen likeså. Flere av kommunene har opprettet arbeidslag, team eller nettverk i ulike sammenhenger og med ulike formål. Hensikten med disse oppgis å være å motvirke risikoen ved knapphet på nøkkelpersonell, fagkompetanse samt å sørge for bedre utnyttelse av den kompetansen som foreligger.

Gode måter å organisere prosjektet på fremmer også positive kulturendringer, påpeker Saltdal: Flere samarbeidsfora har satt viktige utfordringer på dagsorden. Det er mer åpenhet for samarbeid, det tilrettelegges mer for kompetansedeling mellom enheter. Spesielt knyttet til forebygging og oppfølging av barn og unge er dette merkbart.

Bø (Telemark) er også opptatt av sammenhengen mellom organisering og forankring og hvor viktig det er å vise hvordan ulike delprosjekter spiller sammen: *Vi meiner at det arbeidet vi held på med i dei to arbeidsgruppene vil påverke alle dei fire temaområda: nærvær, heldid, kompetanse-rekruttering og omdømme, på ein positiv måte. Vi har fått ein mykje større bevissthet av viktigeita av å sjå ting i samanheng (heilskapen). Vi har opplevd at ved å bruke tid på å få ei felles erkjenning av dette, har det blitt enklare å forankre denne type arbeid ute blant dei tilsette – men det tek tid, mykje lenger tid enn det vi først rekna med (og kanskje det er ein kontinuerleg prosess, noe ein må arbeide med heile tida).*

Bø påpeker, som flere, betydningen av samarbeidet mellom administrativ ledelse, politikere og tillitsvalgte: *Vi har fått ein tydeleg organisering av arbeidet (styringsgruppe, prosjektansvarleg, prosjektleiar, prosjektgruppe og arbeidsgrupper) og det er basera på eit tett samarbeid mellom dei folkevalte, administrative leiarane og dei tillitsvalte. I sum gjer dette at vi er meir robuste i dei prosessane vi står i, og vi tåler å stoppe opp og å gjere endringar viss det er naudsynt og fornuftig.*

Vesterålenssamarbeidet (6 kommuner) og Bø påpeker også betydningen av å delta i inter-kommunale nettverk, dels i regi av KS. For Vesterålen har det gitt mulighet til å være med på å utvikle og etablere "Ny læringsarena" med egen portal for kompetanse, for Bø gir deltagelsen i et pilotnettverk med fokus på overordnet styring kommunen mulighet til å gå dypere inn på ulike styringsindikatorer og å bli tydeligere på å tallfeste ulike mål. *Vi ser gjennom deltakinga i både Saman om ein betre kommune og pilotnettverket, at vi må jobbe meir med / bli betre på det å definere gode resultatmål/delmål,* skriver Bø i sin årsrapport.

For øvrig refereres det til at læring har skjedd ut fra de utfordringene som har oppstått i forbindelse med selve gjennomføringen av tiltak. Her oppgis både organisering, kompetanse, ressurser og motivasjon som faktorer som har bidratt til læring.

Flere kommuner erkjenner at prosjektet i utgangspunktet var toppstyrt og at vellykkede resultater ikke kunne oppnås før linjeledelse og ansatte selv ser nytten av at tiltakene gjennomføres.

Potensialet for læring synes å være stort for hele spekteret av tiltak som er iverksatt. I hvor stor grad dette potensialet blir utnyttet, er vanskelig å dokumentere ut fra de foreliggende årsrapportene.

Hindringer

Når det gjelder hindringer kommunene har opplevd i sin prosjektgjennomføring, fordeler de seg på følgende typer/kategorier i Pulje 1:

Tabell 5.2 Lokale hindringer i 8 prosjekter i 2014 og 11 prosjekter i 2013 i Pulje 1

Lokale hindringer	2014	2013
Nøkkelpersoner slutter	2	4
Intern prioritering i ledelse	2	8
Kompetanse og felles forståelse/forankring	4	6
Kommuneøkonomi	3	2
Samarbeid mellom administrativ ledelse, politikere og tillitsvalgte	0	2
Annet	4	4
N (antall oppgitte hindringer)	15	26

Av tabell 5.2 fremkommer det at intern prioritering i ledelsen i langt mindre grad oppleves som en hindring nå enn tidligere. Antall rapporterte hindringer pr. prosjekt er klart færre i 2014 enn i 2013. For et par av kommunene har de interne utfordringene vært av en slik art at det klart har gått ut over prosjektets fremdrift i 2014. Alle de 8 prosjektene ønsker imidlertid å videreføre prosjektet i 2015.

6 av 8 prosjekter oppgir sentrale hindringer, men av ulik natur. To dreier seg om sentral programoppfølging: en kommune etterspør mer proaktiv oppfølging/kontakt fra det sentrale programmet, en kommune ønsker mer konsistente og forutsigbare rapporteringskrav fra år til år. To av kommunene peker på manglende individuelle insentiver, muligheter til tilskudd til personer som videreutdanner seg eller muligheter i hovedtariffavtalen for å gi personer opprykk i stilling når de oppnår fagbrev. En annen kommune peker også på lovverk og samarbeidsavtaler, samhandlingsreform og usikkerhet knyttet kommunens fremtidige oppgaver på grunn av kommunereformen. Vesterålenprosjektet ønsker et sterkere KMD-engasjement, ikke minst finansielt, i den videre utviklingen av kompetanseportalen KommIT.

De fleste kommunene har iverksatt tiltak for å løse de lokale utfordringene. Tiltakene varierer selvsagt fra kommune, men fellesnevneren synes å være å sikre kontinuitet i prosjektene. Eksempler på tiltak er å sørge for videreføring ved turnover i sentrale stillinger, overføre oppgaver fra prosjekt til linje, og redefinere mål og fremdriftsplan i henhold til endringer i organisasjon og ressurstilgang.

De utfordringene som rapporteres i Pulje 2, er:

- Mangelfull kontinuitet i prosjektledelsen
- Fremdrift og utvikling har vært avhengig av få personer
- Opplevelse av mangel på tid og ressurser
- Motivasjon og forankring ute i organisasjon
- De som skal gjennomføre arbeidet, har ikke sett verdien av tiltaket

- Det er vanskelig å måle resultater
- Registrering av kompetanse i datasystem oppleves som kronglete og vanskelig
- Det har vært utfordrende å få til samarbeid med høyskolene
- De hindringene som er oppgitt i Pulje 2, er utelukkende lokale hindringer. Sentrale hindringer er knapt nok nevnt i noen av rapportene

Årsrapportene gir et klart bilde av at kommunene har arbeidet med de lokale utfordringene og funnet fram til løsninger. Utfordringene som beskrives i årsrapportene, blir også oppsummert som nyttige læringspunkter.

Mens utfordringene i årsrapportene for 2013 handlet om mangel på engasjement hos ansatte, ledere og prosjektgruppe, handler årsrapportene for 2014 i større grad om hvilke utfordringer de har møtt under det videre arbeidet. Det er i 2014 færre kommuner som rapporterer om manglende forståelse for tematikk, hensikt og forståelse. Det kan se ut til at prosjektene har jobbet seg gjennom dette og gått løs på gjennomføring av tiltakene.

5.5 Erfaringer fra øvrige kommuner

Kompetanse og rekruttering er tilleggstema i 7 årsrapporter (og hovedtema i 17). Felles for disse kommunene er at de ser sammenhenger og synergier mellom programområdene og/eller allerede har satsinger innen området Kompetanse og rekruttering, som de ønsker å rapportere inn i "Sammen om"-programmet.

Gruppen med kompetanse og rekruttering som tilleggstema avviker noe fra hovedgruppen i første rekke når det gjelder tiltak. Disse ulikhetene er at gruppen med kompetanse og rekruttering som tilleggstema

- har større spredning i sine tiltak
- i større grad utarbeider kompetanseplaner på sektornivå enn på kommunenivå
- i større grad kartlegger kompetansebeholdningen enn kompetansebehov
- i større grad gjennomfører opplæringstiltak

6 Omdømme

Det er gjennomgått 6 årsrapporter fra pulje 1 og 19 årsrapporter fra pulje 2 for 2014 som er knyttet til tema Omdømme. Disse årsrapportene omfatter prosjekter i 26 kommuner. 18 av årsrapportene har omdømme som hovedtema, men også 6 andre årsrapporter inneholder informasjon om prosjekter knyttet til omdømme. I 2012 ble det innlevert 14 oppstartsrapporter, og i 2013 ble det levert 16 årsrapporter med omdømme som hovedtema.

6.1 Innledning og sammendrag

I dette kapitlet forsøkes formidlet det generelle inntrykket basert på gjennomgang av alle 25 årsrapporter som rapporterer på tema omdømme.

Bevegelse – endringer

Det generelle inntrykket av omdømme-årsrapportene er at arbeidet i 2014 for alvor har kommet i gang. Vanskelighetene med å forstå temaet er så godt som borte, likeledes er fokuset på temaets kompleksitet og behovet for å arbeide med dette over flere år, tonet kraftig ned siden 2013. Antall tiltak har økt sterkt i mange kommuner, både planlagte og gjennomførte. Tiltak knyttet til kompetanse/rekruttering og strategier går over fra kartlegging og planlegging til vedlikehold av kartleggingsgrunnlag og planverk. Internett brukes i stadig større grad både som informasjonskanal og til interaktiv kommunikasjon. Eksempler er streaming av kommunestyremøtene over nett, selvbetjeningstjenester (timebestilling mv.), og etablering av sider på Facebook for viktige fagområder.

Et inntrykk en kan sitte igjen med etter å ha lest 25 årsrapporter om omdømmearbeid, er at det har utviklet seg en slags todeling av innretningen på disse prosjektene.

Den ene delen har fokusert på markedsføringstiltak, som for eksempel å utvikle kjerneverdier, kommunikasjonsstrategi og kommunikasjonsplaner, å utvikle/forbedre sine kommunikasjonskanaler som brosjyrer, hjemmesider og sosiale medier, og å gjennomføre kampanjer rettet mot ulike målgrupper.

Den andre gruppen er opptatt av å påvirke kommunens omdømme gjennom kvalitetsheving. Her er det for eksempel arbeidet med organisatoriske forhold som arbeidsgiverstrategi, ryddighet i ansettelsesforhold og sykefraværsoppfølging, og med ulike faktorer som påvirker tjenestekvaliteten.

Målinger av omdømme, enten det er kommunens ansatte, brukere eller innbyggere som spørres, er foreløpig i oppstartsfasen. Hvis årsrapportenes forventninger stemmer med det som faktisk kommer til å skje i 2015, så kommer flere prosjekter til å kunne dokumentere utvikling av målt omdømme i løpet av/ etter 2015.

Læring og ny praksis

Ingen av omdømmeprosjektene rapporterer om spesielle erkjennelser eller læringspunkter som kan lette omdømmearbeidet andre steder. Noen har imidlertid begynt å finne brukbare indikatorer som kan måle progresjon i omdømmeprosjektene – også mellom større omdømmeundersøkelser.

Omdømmearbeid har en langsiktig karakter, noe som erkjennes til en viss grad også i årsrapportene for 2014, selv om ikke like tydelig som for 2013. Opplevelsen av at omdømmearbeid er komplekst og noe vanskelig å forstå er også tonet ned fra 2013. Det som er like tydelig i 2014 som i 2013, er at kommunens omdømme påvirkes i like stor grad, kanskje også sterkere, av andre forhold enn selve omdømmeaktivitetene. Der det for eksempel er nedskjæringer eller skolenedleggelser, oppleves omdømmearbeidet som å jobbe i motvind. Å få kommunen etablert

som en viktig "enhet" i folks bevissthet er heller ikke like lett over alt: Mange opplever seg mer knyttet til bygda si enn til kommunen.

Læringspunktene er for en del relativt generelle og sammenfallende med arbeidet med de øvrige temaene. God forankring, god prosjektstyring og engasjement er det som hjelper.

Utfordringer

Omdømmearbeid oppleves i liten grad å være påvirket av faktorer utenfor kommunen, utfordringene og hindringene er lokale og påvirkbare av kommunen selv. Kommunens omdømme påvirkes av en rekke forhold. Omdømmeprosjektene kan ikke gjøre noe med alt, men søker å påvirke organisatoriske forhold, som i første rekke angår ansatte; påvirke tjenestekvaliteten, som angår brukerne, og å kommunisere et positivt budskap, som angår så vel ansatte som brukere og innbyggere. Et relativt sammensatt og komplekst årsak-virkningsforhold. Kommunenes hovedutfordring synes derfor å være å skape entusiasme og holde fokus og engasjementet vedlike – å "trække på" til resultatene melder seg.

Sammenhenger

Arbeidet med prosjektene synes å ha skapt en økt forståelse for sammenhengen mellom de ulike temaområdene i "Saman om"-programmet. De fleste prosjektene arbeider derfor med tiltak som kan gi positive kryseffekter.

5 av 25 årsrapporter peker på at kommunens omdømme henger sammen med nærværsproblematikk. Høyt sykefravær og mangelfull oppfølging er noe som påvirker kommunens omdømme negativt, og flere prosjekter tar sikte på å bedre oppfølgingen og heve nærværet, for på den måten påvirke kommunens omdømme positivt. På den annen side så har et dårlig omdømme negativ effekt på rekruttering. Når omdømmet er lavt, kanskje lavere enn enheter/kommuner man konkurrerer om arbeidskraft med, er det vanskelig å få tak i den kompetansen men mener er ønskelig.

6.2 Målanalyse

18 årsrapporter opplyser om hvorvidt deres målsettinger har endret seg siden 2014. 13 av disse sier nei, 5 sier ja.

En kommune, Bjugn, har krysset av for at den ikke har endret mål, men skriver: *Vi har ikke arbeidet med omdømme som en egen sak, men valgt å tro på at alt det øvrige arbeidet vil gi oss et bedre omdømme. Dette er allikevel, og uavhengig av prosjektet Saman om ein betre kommune, et arbeid som pågår i organisasjonen. I det arbeidet omfattes både områdene organisasjonen som arbeidsgiver, som organisasjon og Bjugn som det foretrukne boalternativet. Resultater fra dette arbeidet er ikke omfattet i foreliggende årsrapport.* Derimot rapporterer Bjugn på samtlige andre programområder: nærvær, heltid og innovasjon. I tillegg vil Bjugn arbeide med kompetanse fra 2015.

Prosjektene som oppgir et ja, begrunner dette med at de hadde behov for å korrigere kurs, bli mer konkrete og å begrense målsettingene (tolket som å redusere noe på ambisjonsnivået).

I årsrapportene bes kommunene om å opplyse om deres prosjekter handler om kommunens omdømme i betydningene: Sted, Arbeidsgiver og Organisasjon.

Tabell 6.1 A Kommunens omdømme som sted, arbeidsgiver og organisasjon 2014. Pulje 1 og 2. N=19 (En kommune kan arbeide med omdømme i flere betydninger.)

Omdømme som	2014
Sted	10
Arbeidsgiver	17
Organisasjon	13

Tabellen viser at omdømmearbeidet både handler om kommunen som sted, arbeidsgiver og organisasjon, selv om arbeidsgiverfokus er noe større enn de andre to gruppene.

I 2013 ble en noe annen inndeling og benevnning brukt, noe som kan gjøre det vanskelig å sammenligne.

Tabell 6.1 B Kommunens omdømmefokus 2013. Pulje 1 og 2. N=17 (Et omdømmeprojekt kan arbeide med omdømme i flere betydninger.)

Omdømme som	2013
Organisasjon/arbeidsgiver	6
Tjenesteyter	10
Demokratisk fellesskap	4
Sted	8

Mens 8 av 17 prosjekter arbeidet med stedsomdømmet i 2013, arbeider 10 av 19 kommuner med stedsomdømme i 2014. Hele 17 av prosjektene jobbet med kommunenes omdømme som arbeidsgiver i 2014, mens kun 6 oppga organisasjon/arbeidsgiver som fokusområde i 2013. Her har det åpenbart skjedd en dreining, som også reflekteres i oppgitte tiltak i prosjektene.

13 av 19 prosjekter oppga kommunenes omdømme som organisasjon som et fokusområde i 2014, mens 10 av 17 oppga kommunenes omdømme som tjenesteyter i 2013.

Alt i alt ser det altså ut til at flere omdømmeprojekter nå har et bredere omdømmeperspektiv, samtidig som et flertall jobber med arbeidsgiverrollen som et fokusområde.

Tabell 6.2 Hva hovedmålene/effektmålene handler om. Pulje 1

Hovedmål/effektmål	Antall i 2014	Antall i 2013
Fornøye ansatte	4	3
Fornøye brukere	4	4
Attraktiv for arbeidssøkere	1	1
Attraktiv å bo i	1	3
Antall hovedmålformuleringer	6	9

Flere av de 6 hovedmålformuleringene inneholder, som i 2013, flere tema.

Tabell 6.3 Hva delmålene/resultatmålene handler om. Pulje 1

Type delmål/resultatmål	Antall 2014	Antall 2013
Bedre informasjon til innbyggerne	4	5
Bedre brukeropplevelse/tjenester	3	4
Mer tilfredse innbyggere	1	3
Økt medarbeidertilfredshet/-utvikling	3	3
Bedre ledelse	2	3

Både hoved- og delmålene bekrefter at hovedtyngden i prosjektene nå ligger på kommuneorganisasjonen som tjenesteyter og arbeidsplass, snarere enn på det direkte eksterne omdømme-arbeidet.

Vi ser en vesentlig utvikling i prosjektene når det gjelder konkretisering av målene. Disse dreier seg om bedre informasjon til innbyggerne, bedre brukeropplevelser/tjenester, mer tilfredse innbyggere, økt medarbeidertilfredshet/-utvikling, bedre rekruttering, bedre ledelse, tydeligere arbeidsgiverpolitikk og bedre informasjonssikkerhet.

Gjennomgangen av omdømme-årsrapportene for 2014 gir generelt inntrykk av at for en del av prosjektene (8–10 stk.), så har målsettingene med omdømmeprosjektene utviklet seg og blitt mer konkrete og målbare i takt med at man har arbeidet seg inn i stoffet og fått økt forståelse og kunnskap om temaet, og funnet målbare indikatorer. I noen tilfeller gjenstår faktiske målinger til 2015/2016. Mange strever likevel fortsatt med å sette opp målbare målsettinger og dokumentere utviklingen av omdømmeprosjektene sine.

6.3 Tiltaksanalyse

Tabell 6.4 Oversikt over ulike typer tiltak i Pulje 1

Hovedfokus: Kommunen som ...	Tiltakskategori	2014 Antall årsrapporter N=6	2014 Antall tiltak N=41	2013 Antall årsrapporter N=6	2013 Antall tiltak N=88
(Organisasjon)/- arbeidsgiver	Kompetanse/rekruttering	6	14	6	20
	Heltid/deltid	0	0	0	0
	Sykefravær	0	0	0	0
Organisasjon Tjenesteyter	Kommunikasjonsstrategi/- plan/- undersøkelser rettet mot ansatte og brukere	5	5	5	18
	Brosjyrer, filmer, profileringstiltak	3	4	3	6
	Hjemmesider, sosiale medier o.a.	2	9	2	7
Demokratisk fellesskap	Undersøkelser og kartlegginger rettet mot innbyggere	1	3	1	1
	Fora/møtesteder/høringer m.m.	1	2	1	5
Sted	Næringstiltak	0	0	0	0
	Kulturtiltak	1	1	1	1
	Innbyggerrekruttering	1	1	1	2
Annet		2	2	2	28

Tabellen viser hvor mange av de 6 kommunene i pulje 1 som har tiltak innen de angitt tiltaks-kategoriene, og hvor mange tiltak de har oppgitt i alt.

Kommunene i denne kategorien har gjennomført og avsluttet mange tiltak, men også introdusert noen nye. Tiltak knyttet til kompetanse/rekruttering og strategier går over fra kartlegging og planlegging til vedlikehold av kartleggingsgrunnlag og planverk. Tyngden av tiltak er fortsatt internt rettet mot medarbeidere og ledere. Internett brukes i stadig større grad både som ekstern informasjonskanal og til interaktiv kommunikasjon. Meland kommune starter for eksempel streaming av kommunestyremøtene over nett, som en del av et interkommunalt samarbeid, Strand kommune har innført selvbetjeningstjenester (timebestilling mv.), de har etablert seg på Facebook og har tre tematiske sider for viktige fagområder. Flere kommuner går gjennom nettsidene sine for å sikre at de gir god informasjon om kommunens tjenestetilbud og kontaktpunkter.

Tabell 6.5 Oversikt over ulike typer tiltak i Pulje 2

Type tiltak. Omdømme (hovedtema)		2014 N=13	2013 N=11	2012 N=9
Kommunen som organisasjon/ arbeidsgiver	Sykefravær	1	1	0
	Kompetanse/rekruttering	4	0	0
Kommunen som tjenesteyter	Kommunikasjons- /strategiplaner, brukerundersøkelser	6	2	4
	Brosjyrer, filmer, reklame, profilering	6	2	2
	Hjemmesider/ sosiale medier	6	3	4
Kommunen som demokratisk fellesskap	Innbygger-undersøkelser	6	3	1
	Fora/møtesteder	4	0	0
Kommunen som sted	Næringstiltak	1	1	0
	Kulturtiltak	6	5	2
	Innbyggerrekruttering	3	1	1
Annet	Annet	5	10	5

Tabellen viser at antall tiltak er økende fra år til år. I 2014 var antall rapporterte tiltak 48 mot 28 i 2013. Jo lenger prosjektene arbeider med et tema, desto flere tiltak utvikles og gjennomføres.

Hvis man deler tiltakene inn i tiltak som er rettet mot den kommunale organisasjonen og dens ansatte (internt fokuserte omdømmetiltak), og tiltak som rettes mot kommunen som sted og dens innbyggere (eksternt fokuserte omdømmetiltak), så er utviklingen at internt fokuserte tiltak øker fra 8 i 2013 til 23 i 2014. Eksternt fokuserte tiltak øker fra 10 i 2013 til 20 i 2014. Altså en noe sterkere økning i internt fokuserte tiltak, noe som samsvarer med opplysningene om at målgruppen i 2014 i større grad er egne ansatte enn i 2013. Antall Annet går samtidig ned til halvparten (5) i 2014.

De 3 største tiltaksgruppene er kartlegginger/undersøkelser med påfølgende strategi- eller kommunikasjonsplaner (12), kommunikasjongstiltak (12) og kulturtiltak (6).

Denne inndelingen og opptellingen er bare delvis vellykket for å gi et godt bilde på tiltakene. Ett tiltak kan i praksis ha flere målgrupper og få effekt på flere målsettinger. Det tydeligste utviklings-trekket er at prosjektene i årsrapportene for 2014 fremstår som mer aktive og modne. Det er også en utvikling mot konkrete kommunikasjonstiltak. Disse spenner over et bredt register: Fra reklamemateriell og profileringstiltak til etablering av kanaler for tilbakemeldinger og dialog. En litt annen type tiltak er kulturtiltakene (som også er i vekst) som søker å bygge felles identitet enten det er egne ansatte og/eller innbyggerne som er målgruppen. En tredje type tiltak er tiltakene som søker å forbedre tjenestekvalitet eller organisatoriske forhold, for på den måten å påvirke kommunens omdømme overfor henholdsvis tjenestemottakere og arbeidstakere.

Eksempler:

- Kartlegginger og planer:
 - *Rissa* kommune: Gjennomfører innbyggerundersøkelser og har utarbeidet ny visjon og kjerneverdier
- Kommunikasjonstiltak:
 - *Rissa* kommune: Laget film, fotoprojekt, laget grafisk profil og gjennomført omdømmedugnad
 - *Innherred* samkommune: Laget 2 filmer som brukes ved annonsering av ledige stillinger og ved deltakelse på jobbmesser
- Kulturtiltak:
 - *Os og Tolga* kommuner: Barnefestival og Lokalmatdagen
 - *Ringerike* kommune: Deltakelse på Ringeriksdagen
- Tjenestekvalitet og organisatoriske forhold:
 - *Åsnes* kommune: Har gjennomført temadag om samarbeid for sine ledere
 - *Åfjord* kommune: Risikostyring og forbedret informasjonssikkerhet
 - *Lenvik* kommune: Nærværarbeid som nøkkel til bedre omdømme

6.4 Resultatanalyse

Av 25 årsrapporter gir 4 ingen opplysninger om sin måloppnåelse, 3 årsrapporter angir at det er vanskelig å måle omdømme, 4 har ikke dokumentert at det er foretatt noen form for målinger etter oppstart og 5 har ikke oppgitt måltall for ønsket sluttresultat. Flere opplyser at fordi prosjektene kom så pass sent i gang – eller fordi de har opplevd forsinkelser – så vil de første nye eksterne omdømmeundersøkelsene først gjennomføres i 2015 og 2016.

På den annen side opplyses det om gjennomførte omdømmerelaterte kartlegginger i 9 årsrapporter, se tabell 6.6 under. Tabellen reflekterer omdømmeprosjektenes ulike målgrupper: ansatte, brukere og befolkningen generelt. I tillegg blir rapporteringen i årsrapportene utført på ulike måter, noe som gjør at materialet ikke er direkte sammenlignbart. Tabellen gir likevel en indikasjon på at aktiviteten og presisjonen i prosjektene er økende: I 2013 ble ingen resultater fra omdømmeprosjektene rapportert fra Pulje 2.

Oppnådde resultater

Tabell 6.6 Eksempler på rapporterte omdømmeresultater. Pulje 1 og 2

Type kartlegging	Resultat
Undersøkelse	Bedre omdømme i befolkningen
Medarbeider- og brukerundersøkelser	Kun begrenset til skolefritid. Nedgang i svarprosent
Arbeidsmiljøundersøkelse	Økt svarprosent, bedre skår og lavere sykefravær
Medarbeiderundersøkelse	15 % forbedring av resultat
Medarbeidertilfredshet og Brukertilfredshet	Medarbeidertilfredshet arbeidsmiljø steget på 6 punkter, snitt forbedring 0,7 til 5,05. Omdømme medarbeidere rekruttering snitt forbedring 0,5 til 4,8
Brukerundersøkelser	Brukertilfredshet mht. tjenesteenheter totalt, informasjon, tillit og respektfull behandling, og tilgjengelighet. Ligger på eller over kommunalt gjennomsnittsnivå, med unntak av byggesak og barnevern. Viser at brukerne av kommunale tjenester er mer fornøyd enn innbyggerne generelt
Medarbeiderundersøkelse i hele organisasjonen	Nedgang på 0,1 %

I tillegg til å forstå resultater som det som er målt og dokumentert på grunnlag av omdømme-relaterte undersøkelser, så rapporteres det om resultater i form av:

- Mer samarbeid og flere samarbeidsmøter
- Bedre sykefraværsoppfølging, lavere sykefravær og 1,5 % høyere nærvær
- Befolkningsvekst
- Gjennomførte tiltak (rapportert som resultater)

Eksempler:

- Kartlegginger:
 - **Austrheim** kommune: Skårer godt på sin andre Sentio borgerundersøkelse
 - **Oppdal** kommune: Fra 5,4 til 5,5 i samlet brukertilfredshet
 - **Gamvik** kommune: Folketallet har økt gjennom hele perioden. Stor oppslutning om 100-årsjubileet

Læringspunkter

Det er ønskelig å trekke erkjennelser, og kanskje aller mest gode eksempler til etterfølgelse for andre som arbeider med kommunens omdømme, ut av årsrapportene.

Det er fremdeles noen – men færre – som oppgir at omdømmearbeid krever innsats over lang tid. Omdømmearbeid oppfattes altså kanskje ikke like tidkrevende ("kalender-tid") etter hvert som målgrupper konkretiseres og tiltak gjennomføres. Det rapporteres heller ikke om at omdømmearbeid oppfattes som krevende. Dette var en tydelig tilbagemelding i 2013, så fravær av

slike synspunkter i 2014 tolkes som at kommunene nå i større grad forstår temaet og er i gang med konkret arbeid.

Det er ingen som har gjort de store oppdagelsene, som kan lette omdømmearbeidet for andre i årene som kommer. Noen gode eksempler har likevel kommet med hensyn til utvist kreativitet når det gjelder å finne målbare, indirekte indikatorer, som kan følges mellom større omdømmeundersøkelser. Eksempelvis rapporterer Karmøy kommune slik:

"Som opplyst tidligere – bl.a. i årsrapporten for 2013 – ønsker kommunen ikke å gjennomføre en omfattende og ressurskrevende omdømmeanalyse allerede i 2015. Vi har imidlertid valgt å benytte målinger/«indikatorsett» fra medarbeiderundersøkelsen som ble gjennomført i 2013 – og som skal gjennomføres i 2015 – for å foreta målinger innen de samme omdømmedimensjonene. Disse målingene/resultatene er presentert under «Delmål/Resultatmål». En omfattende omdømmeanalyse tenkes gjennomført 5–7 år (i 2017– 2019) etter forrige omdømmeanalyse (2012)."

Omdømmearbeidet, som for øvrige temaer, rapporteres å gå framover på grunnlag av engasjement, god forankring både i form av vedtak og i kjennskap hos ansatte, og god prosjektstyring.

Hindringer

Kommunene bes om å rapportere om hvilke typer utfordringer og hindringer prosjektene har opplevd, lokalt (som kommunen selv kan påvirke) og sentralt (utenfor kommunens kontroll).

Det er ingen som rapporterer at forhold utenfor kommunens kontroll oppleves som et hinder for omdømmearbeidet. En kommune mener imidlertid at "Saman om"-prosjektet til en viss grad har utfordret beslutningsstrukturen i kommunen, og de etterlyser beslutningsprosesser knyttet til et utviklingsprosjekt som handler om samarbeidet mellom administrativ ledelse, politikere og tillitsvalgte, og som ikke skaper uklarheter i forhold til etablerte beslutningsstrukturer.

Lokale utfordringer er det imidlertid flere av, men disse er for en stor del av generell karakter:

- å skape entusiasme og holde engasjementet ved like
- å finne og beholde prosjektledere og andre med verdifull kompetanse
- å få ut nok informasjon til alle
- å få til et velfungerende lokalt 3-partsamarbeid

Det oppleves også som utfordrende å arbeide med kommunens omdømme når

- kommunen må spare penger og stillinger avvikles
- lokale skoler legges ned
- innbyggernes tilhørighet til bygda er mye sterkere enn til kommunen
- kommunen er liten og samtidig må forholde seg til andre, større utredninger, reguleringsspørsmål eller prosjekter
- ... og nå skal snart kommunen slås sammen med nabokommunene også

En kommune oppsummerer det slik: *"Ørland kommune er en liten kommune med litt for mange og store utfordringer – kampflybasen, kommunereform, krav til reguleringer/arealplaner, høyt tidspress for å få ferdigstilt planer innen fristen, en svært krevende økonomisk situasjon."*

6.5 Erfaringer fra øvrige kommuner (som har omdømme som tilleggstema)

Omdømmearbeid er hovedtema i 13 årsrapporter, og tilleggstema i 6. Felles for disse kommunene er at de ser sammenhenger og synergier mellom programområdene og/eller allerede har satsinger innen området Kompetanse og rekruttering, som de ønsker å rapportere inn i "Sammen om"-programmet.

De 6 som har omdømmearbeid som tilleggstema, representerer ikke noe avvikende fra gruppen som har det som hovedtema. Fokuset i omdømmearbeidet er også for denne gruppen i hovedsak kommunen som organisasjon/arbeidsgiver/tjenesteyter, og ikke sted. Oversikt over tiltakene viser også dette: Ingen av disse 6 årsrapportene forteller om tiltak rettet mot stedsomdømme.

Det er gjennomgått 6 årsrapporter fra pulje 1 og 19 årsrapporter for 2014 som er knyttet til tema Omdømme. Disse årsrapportene omfatter prosjekter i 26 kommuner. 18 av årsrapportene har omdømme som hovedtema, men også 6 andre årsrapporter inneholder informasjon om prosjekter knyttet til omdømme. I 2012 ble det innlevert 14 oppstartsrapporter og i 2013 ble det levert 16 årsrapporter med omdømme som hovedtema.

Vedlegg – Deltagende kommuner

<u>Kommune</u>	<u>Hovedtema</u>	<u>Pulje</u>
Fredrikstad kommune	Heltid/deltid	1
Songdalen kommune	Heltid/deltid	1
Dønna kommune	Heltid/deltid	2
Eigersund kommune	Heltid/deltid	2
Oppegård kommune	Heltid/deltid	2
Spydeberg kommune	Heltid/deltid	2
Sunndal kommune	Heltid/deltid	2
Surnadal kommune	Heltid/deltid	2
Meråker kommune	Heltid/deltid	1
Sortland kommune	Heltid/deltid	1
Drammen kommune	Heltid/deltid	1
Andøy kommune	Heltid/deltid	2
Våler kommune	Heltid/deltid	2
Lillesand kommune	Heltid/deltid	2
Vaksdal kommune	Heltid/deltid	2
Bjugn kommune	Omdømme	1
Karmøy kommune	Omdømme	1
Meland kommune	Omdømme	1
Ørland kommune	Omdømme	1
Austrheim kommune	Omdømme	2
Høylandet kommune	Omdømme	2
Os og Tolga kommuner (2)	Omdømme	2
Sogndal kommune	Omdømme	2
Stordal kommune	Omdømme	2
Sørreisa kommune	Omdømme	2
Ørsta kommune	Omdømme	2
Øvre Eiker kommune	Omdømme	2
Åfjord kommune	Omdømme	2
Åsnes kommune	Omdømme	2
Gamvik kommune	Omdømme	1
Strand kommune	Omdømme	1
Brønnøy kommune	Kompetanse	1
Dyrøy kommune	Kompetanse	1
Finnøy/Rennesøy kommuner (2)	Kompetanse	1
Hobøl kommune	Kompetanse	1
Lunner kommune	Kompetanse	1
Saltdal kommune	Kompetanse	1
Lom kommune	Kompetanse	1
RKK Vesterålen (6)	Kompetanse	1
Etne kommune	Kompetanse	2
Ibestad kommune	Kompetanse	2
Lofotsamarbeidet (4)	Kompetanse	2
Nordre Land kommune	Kompetanse	2

Sørum kommune	Kompetanse	2
Salangen kommune	Kompetanse	2
Gloppen kommune	Kompetanse	1
Luster kommune	Kompetanse	1
Bø kommune (Telemark)	Kompetanse	1
Arendal kommune	Sykefravær	1
Bømlo kommune	Sykefravær	1
Horten kommune	Sykefravær	1
Jondal kommune	Sykefravær	1
KS Agder	Sykefravær	1
Molde kommune	Sykefravær	1
Stavanger kommune	Sykefravær	1
Vefsn kommune	Sykefravær	1
Vegårshei kommune	Sykefravær	1
Nord- Aurdal kommune	Sykefravær	1
Andebu kommune	Sykefravær	2
Stord kommune	Sykefravær	2
Høyanger kommune	Sykefravær	2
Østre Toten kommune	Sykefravær	2
Kongsberg kommune	Sykefravær	1
Skiptvedt kommune	Sykefravær	1
Tinn kommune	Sykefravær	1
Porsgrunn kommune	Sykefravær	2
Nedre Eiker kommune	Sykefravær	1
Lenvik kommune	Sykefravær	2
Båtsfjord kommune	Flere	2
Inderøy kommune	Flere	2
Innherred Samkommune	Flere	2
Kvæfjord kommune	Flere	2
Midtre Gauldal	Flere	2
Oppdal kommune	Flere	2
Ringerike kommune	Flere	2
Rissa kommune	Flere	2
Rælingen kommune	Flere	2
Sel kommune	Flere	2
Skånland kommune	Flere	2
Vågå kommune	Flere	2
Fræna kommune	Flere	2
Frøya kommune	Innovasjon	2
Grong kommune	Innovasjon	2
Hamar kommune	Innovasjon	2
Kristiansund kommune	Innovasjon	2
Listerregionen (5)	Innovasjon	2
Nøtterøy kommune	Innovasjon	2
Sarpsborg kommune	Innovasjon	2