



SAKSPAPIR

Saksnr	Utval	Type	Dato
15/2019	Levekårsutvalet	PS	20.05.2019
	Kommunestyret	PS	

Sakshandsamar	Arkiv	ArkivsakID
Solrun Hauglum	FE-400, FA-H12	18/1407

ETABLERING AV VIKARPOOL/VIKARORDNING I HELSE OG OMSORG

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Kommunestyret ber rådmann om å arbeide for å etablere ei vikarordning i helse og omsorg gjennom bruk av fast tilsette i turnus i kombinasjon med timebank. Ordninga skal bidra til å redusere bruk av innleigde vikarar.

Saksopplysningar:

Samandrag/konklusjon (kort om saka)

I samband med handsaming av budsjett 2019 i Kommunestyret 10.12.2018 vart det fatta følgjande vedtak i sak 85/2018: «*Etablering av vikarpool/vikarordning i helse og omsorg eventuelt i samarbeid med Bergen. Kommunestyret ber om ei sak korleis dette kan organiserast. Mindre bruk av innleigde vikarar*».

Det er i hovudsak to vikarordningar som vert nytta i norske kommunar:

- vikarpool med fast tilsette vikarar
- vikarordning gjennom bruk av fast tilsette i turnus i kombinasjon med timebank

Vikarpool er ikkje egna i kommunar av Vaksdal sin storleik. Ei slik ordning krev store ressursar og er kostbar om den skal dekke vikarbehovet til ei kvar tid. Ordninga er i hovudsak brukt i store organisasjonar som sjukehus og større bykommunar.

Ei vikarordning gjennom bruk av alternativ turnus i kombinasjon med timebank er mest brukt i norske kommunar. I ei slik ordning har fast tilsette ein del av stillinga i ein timebank som vert fordelt etter behov. Denne ordninga kan nyttast på alle arbeidsplassar uavhengig av storleik.

Ut frå litteratur, studier og erfaringar frå andre kommunar tilrår rådmann ei vikarordning gjennom bruk av alternativ turnus i kombinasjon av med timebank. Målet er mindre bruk av innleige av vikarar.

Formelt grunnlag

Kommunestyrevedtak 10.12.2018 – sak 85/2018.

Arbeidsmiljølova, særleg kap. 10.

Hovudavtale og Hovudtariffavtale.

Sentral erklæring underskriven av partane.

Lokale protokollar for turnusarbeid.

Saksopplysningar

Vikarar vert brukte ved kortare og lengre fråvær når det er trong for å erstatta tilsette som er fråværande. Dette gjeld ved sjukefråvær og ved permisjonar. I tillegg kan det verta aktuelt å leiga inn personell når det oppstår trong for ekstra bemanning eller når stillingar står ledige i påvente av tilsetting.

Ved innleige vert det vurdert kva fagkompetanse som trengst, og me nyttar eigne tilsette når det er mogleg. Me har avtale med faste ringjevikarar/tilkallingsvikarar, og lengre vikariat vert lyste ut. Det har vore tiltakande vanskar med å få søkjarar til utlyste vikariat, særleg til sjukepleiarstillingar og ved krav om bachelorutdanning. Me opplever også tiltakande vanskar med rekruttering av nokre stillingar, t.d. nattevaktstillingar.

Kommunen har vore i kontakt med KS lokalt og sentralt. Dei viser til felles erklæring og nettside med informasjon, kunnskapsgrunnlag og forskning. Studier, rapportar og forskning vist til i denne saka, er m.a. henta frå denne nettsida.

Den vanlege ordninga for innleige av vikarar i kommunehelsetenesta, tilsvarar den me har i Vaksdal. Kommunane nyttar så langt dei kan eigne tilsette. Dei har faste ringjevikarar/tilkallingsvikarar, og lengre vikariat vert lyste ut. Mange kommunar må nytta ekstern innleige gjennom byrå når det er stort fråvær, lengre fråvær ein ikkje får inn vikar i, eller når mange tilsette er fråværande samstundes, slik som ved ferieavvikling.

I tillegg kan ein tilsetja eigne vikarar eller ha turnus med timebank som kan nyttast ved trong for vikar/innleige. Det er stort sett desse to ordningane som vert brukte:

- Vikarpool med fast tilsette vikarar
- Bruk av fast tilsette i turnus i kombinasjon med timebank

Mange kommunar har prøvd ut ulike variantar av desse ordningane. Det er derfor ein del kunnskap om ordningane i form av forskning og studier, rapportar, artiklar og erfaringsdeling frå arbeidsstadar/kommunar. I arbeidet med å innhenta kunnskap om vikarordningar har me nytta oss av denne tilgjengelege kunnskapen der erfaring frå mange kommunar vert oppsummert. Me har også vore i direkte kontakt med kommunar som har hatt vikarpool.

Vikarpool med fast tilsette vikarar

Eigen vikarpool med fast tilsette er i hovudsak nytta av sjukehus og store kommunar. Her er det ofte mellom 10 og 40 tilsette. Ein vikarpool skal levere vikarar til fleire avdelingar og er oftast organisert som ein administrativ støttefunksjon.

Å arbeida i vikarpool inneber noko større usikkerheit og utryggleik i form av at ein ikkje kjenner avdelinga og pasientane så godt. Tilsette i vikarpool jobbar på mange avdelingar, og dei får beskjed om kvar dei skal jobba på kort varsel. «Når ansatte i vikarpool sammenligner seg med ansatte som går fast på en post, føler de at de ikke klarer å følge opp pasienten like godt. De opplever at de har langt mindre kontinuitet i arbeidet, og at de ikke klarer å få med seg all informasjon.» (Ingstad 2014)

Fleire viser til at tilsette i vikarpool gjerne går over i andre faste stillingar så snart som høvet byr seg grunna ønskje om meir stabilitet og tilhøyrslø. Å ta del i kompetanseheving og utviklingsarbeid vert også enklare ved tilhøyrslø i ei fagavdeling.

Me har vore i kontakt med to kommunar for å spørja om erfaringar med vikarpool. Begge desse

kommunane har rundt 15.000 innbyggjarar og er blant dei «minste» kommunane som har vikarpool. Kommunane hadde i fleire år godt fungerande vikarpool med tilsette vikarar. Begge kommunane har positive erfaringar med vikarpool, men dei har likevel valt å leggja ned ordninga grunna for høge kostnader ved ei slik ordning.

Positive erfaringar:

- Tilgang til eigne vikarar ved behov ved sjukefråvær og permisjonar. Dette gjaldt særleg ved langtidsfråvær, det vart vanskelegare å nytta vikarane ved fråvær meldt på kort varsel.
- Vikarane gjekk i turnus med helger og fekk på den måten dekkja inn nokre ledige helgestillingar.
- Større stillingar for dei aktuelle vikarane.
- Fordel med at tilsette vikarar jobba på fleire avdelingar, kan bidra til jobbrotasjon.

Negative erfaringar/grunn for avvikling:

- Økonomisk krevande, ordninga er kostbar
- Det vert økonomisk utfordrande når vikarane tilknytt vikarpoolet er fråværande sidan ingen avdeling dekkar utgifter ved fråvær.
- Vikarordninga fungerer stort sett berre ved langtidsfråvær, ikkje korttidsfråvær.
- Ordninga bidrog ikkje til å fremja heiltidskultur.
- Ein av kommunane vurderar vikarpool som økonomisk risiko, og understrekar at ordninga er potensielt svært kostbar og krev stram styring.
- Ein av kommunane oppgir kostnad med administrering av ordninga som viktigaste grunn for nedlegging. Denne kommunen brukte ca. 1,5 millionar til dette.

I Vaksdal kommune vart det tidleg på 2000-talet gjort forsøk med vikarpool. Det vert opplyst at det vart oppretta to stillingar som vikarar, men at ordninga ikkje fungerte og vart lagt ned etter kort tid. Forsøket vert skildra som mislukka både av tilsette og dei som administrerte ordninga. Vikarane oppga at dei opplevde usikkerheit rundt ikkje å vita kvar dei skulle jobba, og at det fordra stor grad av fleksibilitet å ha slike vikarstillingar. Erfaringen var at denne typen ordning ville ha passa betre på ein større arbeidsplass med fleire avdelingar og tilsette samla på same stad. Det vart vanskeleg både for vikarane og for administrering av ordninga når avdelingane var spreidde på fleire lokalitetar og i fleire bygder.

Studier viser at det er både positive og negative sider ved vikarpool. Det mest positive, er at tilsette har fått auka stillingsprosent. Likevel viser fleire til at vikarpool ikkje fungerer godt nok med tanke på heiltidskultur (Moland og Bråthen 2012, Ingstad 2014). Det må kombinerast med andre tiltak som t.d. ulike typar turnusar der fleire tilsette vert involverte.

Tradisjonell turnus har dei største begrensingane i f.t. heiltidskultur (Moland og Bråthen 2012). Ingstad (2014) konkluderar i sin rapport om vikarpool, «Innovasjon i turnus», at arbeidet i helse og omsorg må organiserast på ein anna måte enn i dag, og ho etterlyser innovasjon i turnus: «Årsaken til at mange arbeider ufrivillig deltid er først og fremst at dagens organisering av arbeidstid ikke er forenlig med bare store og hele stillinger. Så lenge størstedelen av de ansatte bare arbeider hver 3. helg, får man ikke turnusen til å gå opp med bare hele stillinger.»

Bruk av fast tilsette i turnus i kombinasjon med timebank

Bemanningsseiningar som er organisert som timebankar der tilsette har si primærtilsetting knytt til ei avdeling og ikkje ein vikarpool, er i seinare år blitt vanlegare også i større kommunar. Denne typen ordningar kan ha frå to til tre tilsette og er enklare å administrera (Moland 2015)

Ordninga med turnus der ein har timar i timebank som skal nyttast ved fråvær, er langt meir vanleg

enn eige vikarpool. Kommunar/arbeidsplassar i alle storleikar nyttar denne ordninga. Det finst fleire ulike typar turnusar som kan nyttast i samband med slik vikarordning. Heilårsturnus/årsturnus er truleg den vanlegaste i pleie og omsorg. Her vert arbeidsplanen sett opp for eit år og ein kan setja inn vakter der ein veit det er fråvær, t.d. ved feriar eller lengre sjukemeldingar og permisjonar. Eller ein kan auka stillingsstorleik ved å ha dei overskytande timane i timebank som vert nytta ved fråvær. Ein kombinasjon av desse to er mest vanleg. Andre mykje brukte turnusar er langturnus og 3+3 turnus. Begge desse turnusane kan gje oppauke av stilling eller fleire stillingar ved å ha timar i timebank.

Lenkje til sak om heiltidskultur som var oppe i Levekårsutvalet og Formannskapet 26.11.2018 og i Kommunestyret 10.12.2018:

<http://innsyn.sing.no/Vaksdal/innsyn/wfdocument.ashx?journalpostid=2018007917&dokid=1389002&version=10&variant=A&>

Det vert vist til fleire fordelar med bruk av fast tilsette som vikarar ved hjelp av turnus og timebank:

- Bidreg til heiltidskultur.
- Gir mogelegheit for oppauke av stilling for fleire tilsette enn ved bruk av vikarpool.
- Meir føreseieleg for arbeidstakar som får lenger varsel når han/ho vert nytta som vikar og ofte vert brukt på eiga avdeling eller på «kjende» avdelingar.
- Lettare å administrera enn vikarpool. Vert administrert av leiar på avdeling, medfører ikkje mykje administrasjon.
- Vikarane er kjende på avdelinga.
- Betre oversikt og lettare å planleggja.
- Betre kontinuitet og kvalitet for brukar som får færre å forholde seg til.

Det er få ulemper ved bruk av turnus og timebank på denne måten. Ulempene kan vera dersom tilsette opplever at turnus er mindre i samsvar med ønskje. Dette kan særleg gjelda turnus med fleire arbeidshelger lagt inn. Men fleire tilsette ønskjer seg anna turnus enn den tradisjonelle. Kommunar med meir «utradisjonelle» turnusar melder at desse turnusane er populære, og at det er lettare å rekruttera til desse stillingane enn til dei i «tradisjonell» turnus.

Dersom stor del av stillinga vert i timebank, kan dette opplevast lite føreseieleg for arbeidstakar. Det er derfor smart å nytta årsturnus som gjer det lettare å få føreseielege vaktar.

Arbeidstakarorganisasjonane ønskjer gjerne å ha mest mogleg av tida oppsett i arbeidsplan/turnus og minst mogleg i timebank. Å finne rett balanse her er avgjerande for å kunne redusere innleige.

Avtalar og partssamarbeid om ordningar

Sentralt har KS, Fagforbundet, Delta og Norsk sjukepleiarforbund inngått erklæring om å redusera deltidsarbeid og utvikla heiltidskultur i helse og omsorg. Den første erklæringa vart inngått i 2013, og så fornya i 2015 og 2018. I samband med erklæringa er det utarbeida ein handlingsplan der eit av punkta er at partane skal stimulera til lokal aktivitet knytt til utprøving av ulike arbeidstidsordningar som fremmar heiltid.

Partane sentralt er no meir samde om turnusordningar som inneber meir helgearbeid, og frå 2019 er dette del av sentralt lønsoppgjer i form av satsar for lønnskompensasjon ved å jobba ekstra helger.

I Vaksdal kommune har me gjennom fleire år samarbeida for å oppnå heiltidskultur og ein vikarordning i turnus med timebank. Kommunen deltok i «Saman om ein betre kommune» som var ei nasjonal satsing i åra 2011 – 2015. Vaksdal hadde heiltidskultur som tema og skulle prøva ut modellar som reduserar ufrivillig deltid og dekkjer vikarbehovet. I Elvavegen vart det innført langturnus, d.v.s. turnus med lange vakter og lengre friperiodar, og gjennomsnittleg stillingsstorleik auka til 92 %. Målet om å dekke vikarbehovet vart derimot ikkje tilstrekkeleg nådd med denne turnusen.

I 2017 vart det innført årsturnus i sjukeheim og heimetenesta. Denne typen turnus kan nyttast som grunnlag for å auka opp stillingar ved å leggja inn vikarvakter og nytta timebank. P.g.a. at det ikkje vart semje med den eine arbeidstakarorganisasjonen om å vidareføre denne turnusen i 2018, har tilsette i sjukeheim og heimetenesta frå 2018 og fram til no hatt rullerande seksvekers turnus (tradisjonell turnus).

Arbeidsgjevar og arbeidstakarorganisasjonane i Vaksdal jobbar saman for å gjera nytt forsøk med heilårsturnus. Det er semje om at me ønskjer å jobba for heiltidskultur og for å få redusert bruk av innleigde vikarar frå byrå. Ein ser på ordningar som kan bidra til dette, m.a. vert det vurdert ulike typar turnusar, og ein ønskjer på nytt å ta i bruk årsturnus. Mange sjukepleiarane i kommunen har i dag 80-100% stilling. Arbeidstakarorganisasjonen ønskjer mest mogleg av stillinga inn i turnus og minst mogleg avsett til bruk i timebank. For at ei vikarordning med alternativ turnus og timebank kan etablerast er det avgjerande at partane lokalt vert samde om ei løysing.

Partane ser problemstillingar med eige vikarpool med eigne tilsette vikarar i ein kommune av Vaksdal sin storleik. Ein ønskjer heller ikkje ordningar som krev ekstra ressursar til administrering.

Kostnader med løysingane

Økonomisk/ressursmessig er ordninga med eige vikarpool med fast tilsette vikarar langt meir krevjande enn andre ordningar. I ein vikarpool vert stillingane oftast finansiert over vikarbudsjettet. I tillegg vert det sett av ressursar til å administrera vikarane. Denne ressursen varierar etter tal vikarstillingar, men det er ikkje uvanleg å nytta rundt ei heil stilling til dette sjølv om vikarpoolen ikkje har så mange stillingar. Vikarpool med 4-5 vikarar oppgir administrasjonskostnad på rundt 1-1,5 millionar. Vikarar i vikarpool fell også utanfor fellesskapet på avdelinga eller gruppa, og deira kompetanse vert vanskelegare å nytta ved utviklings- og planarbeid. Dette vert ofte oppgitt som eit sagn frå dei aktuelle vikarane.

Når ein nyttar fast tilsette i turnus og timebank, kan kostnaden tilpassast dei økonomiske rammene. Vikarbudsjettet kan finansiere ein del faste vakter i timebank. Ein unngår høg administrasjonskostnad sidan dette er fast tilsette med tilhøyrsløst til avdeling og underlagt leiar som administrerar vikartimane. Deira kompetanse vert brukt i plan- og utviklingsarbeid på avdelinga, og dei tek del i kompetansehelevande tiltak saman med den gruppa dei jobbar i.

Samarbeid med andre kommunar om vikarpool

Helse og omsorg har kontakta Bergen kommune som har starta eige vikarpool og forespurt om mogelegheit for samarbeid. Bergen er i oppstarten og jobbar med å byggja opp vikarpoolen og få ordninga til å fungera. Dei har svart at dei ikkje har kapasitet til å ta inn andre kommunar no, men er ikkje heilt avvisande til å vurdere samarbeid i framtida. Helse og omsorg vil følgja dette opp og ta kontakt att med Bergen kommune seinare i år.

Me har ikkje funne andre aktuelle kommunar i rimeleg avstand som har vikarpool som me kan inngå samarbeid med. Heller ikkje har me funne nokon som jobbar med å etablere vikarpool.

Vurdering og konsekvensar

Etter rådmannen sin vurdering er vikarpool ikkje eigna for ein mindre kommune som Vaksdal. Ei slik ordning må ha eit større omfang for å dekke formålet og det gjer ordninga for kostbar for mindre kommunar.

Ordninga med å nytta fast tilsette i turnus/timebank som vikarordning vert vist til som meir eigna for mellomstore og mindre kommunar, og som meir holdbar over tid. I arbeidet med å henta

informasjon om vikarordning frå kunnskapsmiljø og kommunar, har fleire påpeika akkurat dette med kva som fungerer over tid. Dei har vist til at vikarpool som vert omtala som vellukka i litteratur og studier, kan verta lagt ned i tida etterpå, medan bruk av turnus og/eller timebank ser ut til å vera ei meir stabil ordning.

Ei vikarordning med fast tilsette i turnus med timebank kan også i noko grad gje oppauke av stillingar og bidra til målet om heiltidskultur samstundes som ein får ned bruken av eksterne vikarar. Årsturnus gir også godt grunnlag for å supplera med andre typar turnusar.

I ei tid med knappe ressursar og truleg tiltakande vanskar med rekruttering, vert det viktig å nytta ressursar og kompetanse på beste måte. Minst mogleg tid og ressursar må nyttast til administrering, og mest mogleg bør gå til direkte pasientretta arbeid.

Arbeidsgjevar og arbeidstakarorganisasjonane i Vaksdal kommune jobbar godt saman i arbeidet med heiltidskultur. For at ei vikarordning med alternativ turnus og timebank kan etablerast er det avgjerande at partane lokalt vert samde om ei løysing. Arbeidet med årsturnus er teke opp att, og ein ser på løysingar for å etablere vikarordning. Det vil vera ønskjeleg at dette samarbeidet held fram, og at ein har som mål å få etablert ei vikarordning lokalt som reduserar bruk av eksterne vikarar. I samband med budsjettarbeidet i haust må ein finne rett nivå på ordninga frå 2020.