

Delrapport avseende bemanningsplanering och
heltidsresan inom vård och omsorg samt stöd och
service, LSS



Uller, Linda
2019-03-31

Inledning

Socialförvaltningen beslutade under våren 2018 om en bemanningshandbok som gemensam grund för bemannings- och schemalägningsprocessen. De främsta skälen till bemanningshandboken var:

- effekten av och fortsatt arbete med rätt till heltid
- riktlinjer för scheman som bygger på forskning om hur schema och arbetstider påverkar hälsan
- bemanning som vilar på verksamhetens behov och ekonomiska förutsättningar

Under våren genomgick chefer, ekonom och systemförvaltare en bemanningsakademi för att förbereda sig inför implementeringen av det nya arbetssättet med bemanningsplanering. Den 12 november 2018 påbörjades första schemaperioden med de nya schemana. I den förvaltningsövergripande samverkan finns bemanningshandboken med som en stående punkt på dagordningen, samt vid arbetsplatsträffar inom vård och omsorg samt LSS- verksamheten. I uppdragsplan för 2019 har Socialnämnden gett förvaltningen i uppdrag att hålla i pågående arbete med implementering av handboken samt att löpande rapportera till nämnden om pågående arbete. I uppdraget ingår även att genomföra en grundlig utvärdering. Hela uppdraget ska vara genomfört september 2019. Därutöver har Socialnämnden beslutat (2018-11-13) att förvaltningen senast 31 mars 2019 redovisar konsekvenserna av bemanningshandboken för aktuella brukare, medarbetare och kommunens personalförsörjning.

Denna rapport är en delrapport som dels ska ge svar så långt det är möjligt på efterfrågade konsekvenser, men också ge en samlad bild av den uppföljning som gjorts så här långt och i relation till det ursprungliga syftet. Under perioden maj- augusti med redovisning i september genomförs den mer genomgående utvärderingen där både chefer och medarbetare bland annat deltar via kvalitativa intervjuer.

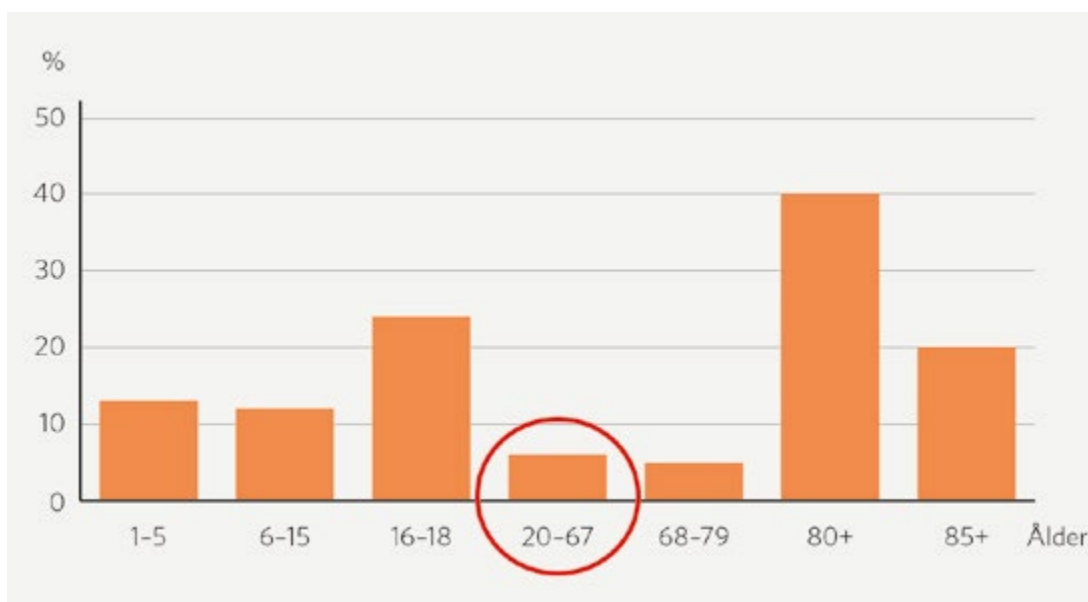
Teoretiska utgångspunkter

Inom detta område beskrivs ett urval av de teoretiska utgångspunkter som legat till grund för bemanningshandboken men även sådana mot vilken händelseutvecklingen i samband med genomförandet kan förstås. Heltidsarbete som norm, hälsosamma scheman, bemanningskrav, förändringsteori samt förväntande och sannolika konsekvenser är de områden som används för att sedan tolka och förstå resultatet.

Heltid som norm

Sveriges välfärdssektorer står inför stora kompetensförsörjningsutmaningar.¹ Åldersgruppen i arbetsför ålder ökar i betydligt lägre takt än grupperna barn och äldre.

¹ SKL, Heltidsarbete som norm, 2018



Procentuell förändring av antalet personer i olika åldersgrupper 2017 – 2026.²

Sveriges kommuner och landsting, SKL, har därför tillsammans med fackförbundet Kommunal drivit frågan om heltidsarbete som norm. Genom att vända normen från deltid till heltid ser man att det går att möta en del av de kompetensförsörjningsutmaningar som väntar, och delvis redan inträffat.

”När fler medarbetare i välfärden arbetar heltid, minskar rekryteringsbehoven samtidigt som jobben blir attraktivare och jämställdheten ökar.”

Sveriges kommuner och landsting, Heltidsarbete som norm

2016 påbörjade därför SKL och Kommunal det femåriga projektet Heltidsresan för att genomföra heltid som norm. När resan 2016 startade var andelen som arbetade heltid inom omsorg, äldre och funktionshindrade inte högre än 40 % i genomsnitt³. Detta till trots att många kommuner redan 2008 börjat med arbetet införa ”rätt till heltid” eller ”önskad sysselsättningsgrad” för alla medarbetare, eller för medarbetare i vissa utpekade verksamheter. Andelen som arbetar heltid är lägst inom äldreomsorgen och verksamhet med stöd till funktionshindrade.

Konsekvenser

Skiftet från traditionell bemanning till en heltidsorganisation är en komplex förändring och SKL menar att det på förhand kan vara svårt att förutspå alla konsekvenser.⁴ Denna typ av förändring påverkar samtliga medarbetares arbetstider och kommer ställa krav att anpassa sitt livspussel efter nya förutsättningar. Sveriges kommuner och landsting framhåller att det kan uppstå motstånd mot de förändringar som följer med rätten till heltid. De lyfter fram erfarenheter från olika kommuner som kan inspirera till lokala lösningar och skapa realistiska förväntningar:

1. Utgå från lokala förutsättningar
2. Ett tydligt politiskt beslut är en förutsättning
3. Realistisk tidplan – heltidsarbetet tar tid

² SKL, Heltidsarbete som norm, 2018

³ SKL, Om fler jobbar mer, 2015

⁴ SKL, Om fler jobbar mer, 2015

4. Gör förändringen begriplig och skapa delaktighet
5. Tänk nytt när verksamheten organiseras
6. Uppmuntra fler att jobba mer

En följd av rätten till heltid är på kort sikt ökade lönekostnader, som direkt ger en direkt påverkan på budget om inte anpassningar sker⁵. Samtidigt finns besparingar att göra om resurserna används på ett bättre sätt utifrån verksamhetens behov, och kan till exempel också leda till mindre behov vikarier.

Sveriges kommuner och landsting lyfter också fram tre områden som särskilda utmaningar att hantera, arbetsgivarens attraktivitet, bemanning och arbetsmiljö. Genom att erbjuda heltid blir kommunen en attraktivare arbetsgivare. Bemanningsutmaningen lyfts i relation till att införandet av heltidsorganisationen kräver att arbetstidsförläggning och bemanning behöver förändras. Rekommendationen är att definiera heltidsorganisationens koppling till budget, skapa rutiner för kontinuerlig genomgång av bemanningsplan, tydliggöra för chefer att bemanningsplanering är värdefullt både för ekonomi och arbetsmiljö, samt att utbilda chefer och schemaläggare i bemanningsplanering. Med fler som arbetar längre ställs nya krav på verksamheten. Det behövs ett nytt sätt att tänka kring hur verksamheten ska organiseras och bemannas tillsammans med ett bibehållet fokus på arbetsmiljö.

Hälsosamma scheman

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö är arbetsgivaren skyldig att vidta de åtgärder som behövs för att motverka att arbetstidens förläggning leder till ohälsa hos arbetstagarna.⁶ I samband med planeringen ska arbetsgivarens ta hänsyn till hur arbetstidens förläggning kan påverka individens hälsa. Riskfaktorer för ohälsa som pekas ut är:

- Skiftarbete
- Arbete nattetid
- Delade arbetspass
- Stor omfattning av övertidsarbete
- Långa arbetspass
- Långtgående möjligheter att utföra arbete på olika tider och platser med förväntningar på att vara ständigt nåbar.

Vidare bör arbetsgivaren särskilt vara uppmärksam på möjligheterna till återhämtning samt ta hänsyn till att arbetstidens förläggning påverkar risken för olyckor.

Mot bakgrund av de förtydligande kraven på arbetsmiljöansvar kopplat till arbetstid i kombination med insatser där fler jobbar mer, var det angeläget att i högre utsträckning utforma en bemanningshandbok som kunde stöda planeringen av arbetstider och säkerställa att scheman styrs av verksamhetens behov, ekonomiska förutsättningar i kombination med arbetstidsförläggning som inte inverkar negativt på medarbetares hälsa.

Den forskning som särskilt har legat till grund för bemanningshandboken är *Arbetstider, hälsa och säkerhet – en uppdatering av aktuell forskning*, av Göran Kecklund, Michael Ingre och Torbjörn Åkerstedt från Stressforskningsinstitutet, Stockholms universitet. Rapporten som kan betraktas som en handbok om skiftarbete, hälsorisker och

⁵ SKL, Heltidsarbete som norm, presentation

⁶ Arbetsmiljöverket, Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4)

förebyggande motåtgärder sammanfattar aktuell forskning om arbetstider, hälsa och säkerhet.

Kecklund med flera menar att huvudproblemet med skiftarbete är störd sömn och trötthet. Det finns också forskning som visar på att det finns risker att drabbas av allvarliga sjukdomar som hjärt- och kärlsjukdom, bröstcancer och mag- och tarmsjukdomar men det finns också brister i samstämmighet mellan olika resultat vilket gör det svårt att dra säkra slutsatser. De risker som är identifierade är störd sömn, risk för trötthet, olycksrisk och problem med sociala relationer. Negativa attityder är signifikant för varierande startarbetstider och många arbetsdagar. Kecklund med flera rekommenderar därför till en mer konstruktiv strategi, att acceptera kunskapsläget och fokusera på de åtgärder som kan förebygga ohälsa för skift och nattarbetare.

Sammanfattningsvis innebär det att:

1. införa arbetstidsscheman som inte leder till allvarliga störningar i dygnsrytmen eller till uppbyggande av stor sömnbrist och trötthet,
2. att skiftarbetaren prioriterar sömn, återhämtning och en sund livsstil

Det optimala schemat

Det optimala skiftschemat enligt forskningen bör vara:

- snabbroterande (ha maximalt tre likadana skift i följd)
- medsolsroterande (växla skift enligt sekvensen – dag/kväll/natt)
- undviker långa skift (>10 timmar), kort dygnsvila (<11 timmar) och tidiga (före klockan 06) skiftbytestider för växlandet mellan natt- och morgonskift
- de lediga dagarna bör också vara utspridda i skiftcykeln och inte vara koncentrerade till några få långledigheter.

Förändringsteori

Lee G Bolman och Terrance E Deal, skriver i sin forskningsavhandling, *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*, att förändring ofrånkomligen ger upphov till konflikter⁷. Några grupper stödjer förändringen och andra intar ett kraftigt motstånd mot den samma.

Olika läger träder fram, motståndare, anhängare och tveksamma. Den som har störst möjlighet att utgöra tvång är den som vinner striden. Förändringsagenterna är oftast de som får stå tillbaka till förmån för de som vill hålla fast vid det som var. Det finns dock strategier som visat sig framgångsrika för att åstadkomma förändringsarbete utan att tillföra alltför stora skador under processen. John Kotter⁸, har funnit att en process innehållande följande åtta stadier i förändring visat sig vara mest framgångsrik:

1. Att skapa en känsla av att förändringen är viktig och brådskar
2. Att sätta samman ett vägledande team som besitter de färdigheter, den trovärdighet, de kontakter och den formella makt som krävs för att arbetet ska kunna sätta igång
3. Att skapa en upplyftande vision och strategi
4. Att förmedla visionen och strategin med hjälp av ord, gärningar och symboler
5. Att röja hinder ur vägen och ge folk det inflytande som krävs för att de skall kunna dra arbetet framåt

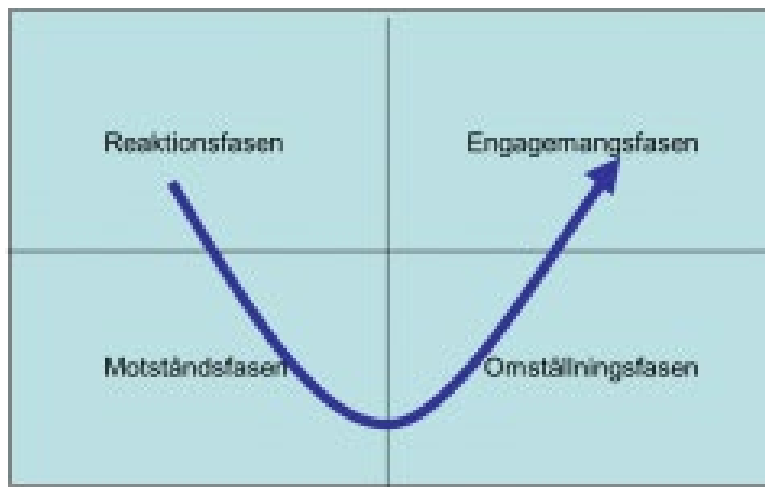
⁷ Lee G Bolman och Terrance E Deal, *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*

⁸ John Kotter, *Leading Change*

6. Att skapa synliga bevis för att arbetet fortskrider genom snabba framsteg och delsegrar
7. Att hålla fast vid processen och vägra ge upp när man stöter på motstånd
8. Att skapa och vårda en kultur som stödjer den framväxande nya ordningen

Förändring tar tid och olika tid för olika processer och individer. Cynthia Scott & Dennis Jaffe beskriver i sin förändringsmodell hur varje individ under en förändring igenom fyra olika faser, reaktionsfasen, motståndsfasen, utforskningsfasen och engagemangsfasen.⁹

Förändringens 4 faser (Scott & Jaffe)



Den förändringskurva som rör sig från reaktion till i bästa fall engagemangsfasen kan omvandlas till förnekelse, ilska, oro, apati, sorg, acceptans, förhandling, omställning, uppslutning:



Metod

⁹ <https://managementstudyguide.com/scott-and-jaffe-change-model.htm>

Uppföljningen utgår från de riktlinjer som anges i bemanningshandboken. Detta genom att identifiera hur långt implementeringsprocessen kommit. Vad i bemanningshandboken som är genomfört, vad som kvarstår och om vi redan nu kan se några effekter och konsekvenser av desamma.

Empiri som hämtas in är enkät riktad till chefer och deltagare i arbetsgruppen, planering och uppföljning av bemanningskrav, MAS uppföljning av patientsäkerhet, personalstatistik, anmälda tillbud och arbetsskador. Därtill används även underlag från de riktade uppföljningar som Planeringsenheten hitintills genomfört, där enhetschef tillsammans med medarbetarrepresentanter möter schemaläggare och enhetschef för Planeringsenhet för uppföljande samtal. De uppföljningar som ingår i detta underlag är Blå Porten, hemtjänst samt LSS boende för vuxna.

Underlaget tolkas och analyseras utifrån teoretiska perspektiv och utgångspunkter på arbetstider, arbetstider och hälsa samt förändring.

Resultat

För att göra en bedömning av hur implementeringsprocessen gått till har vi gått tillbaka till 2015 för att hämta underlag, då det var då heltidsresan i Söderköping började. Underlaget vägs mot Kotters åtta framgångsfaser för en förändring, för att sedan se hur långt framskridet implementeringen gått gällande heltid som norm, hälsosamma scheman och bemanning efter behov och ekonomiska förutsättningar. Avslutningsvis lyfts även de konsekvenser som hitintills identifierats.

Implementeringsprocessen presenterad utifrån Kotters åtta framgångsfaser i en förändring

1. Att skapa en känsla av att förändringen är viktig och brådskar

Förberedelserna för genomförandet startade 2015. I september 2015 beslutade Socialnämnden att ge förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag på åtgärder samt budget inom följande områden:

- Rekrytering och bemanning, långsiktig planering
- Utbildning och kompetensutveckling
- Arbete med att öka delaktigheten för hemtjänstpersonal

Detta uppdrag har också vävts samman uppdraget att tillförsäkra rätten till heltid, ett uppdrag genom det personalpolitiska programmet. En projektplan togs fram som mynnade ut i att rätt till heltid skulle vara genomfört 1 november 2016. Socialchef, sakkunnig och representant från Kommunal besökte arbetsplatsträffar inom vård och omsorg, och enhetschefer inom LSS tog själva ansvar för att förmedla budskapet. Det saknas dock ett gemensamt material som beskriver hela bilden och som följt med hela processen:

- Att fler behöver arbeta heltid
- Med fler som arbetar heltid är det extra angeläget med hälsosamma scheman
- Med fler som arbetar heltid är det extra angeläget med en bemanningsplanering utifrån bemanningskrav och samplanering mellan enheter och i viss utsträckning även verksamheter

Det som också kunde beskrivits tydligare är kopplingen till Heltidsresan och det arbete som pågår i hela landet i samarbete med SKL och Kommunal.

Under processen övergår alltfler till heltid men arbetet med att besluta om riktlinjer för arbetstidsförläggning blir en mer utdragen process. En handbok tas fram 2016 men implementeringen stöter på motstånd, 2018 görs ett omtag och nuvarande bemanningshandbok tas fram, beslutas och implementeras.

I chefsgruppen är upplevelsen om huruvida det skapats en känsla av att förändringen är viktig och brådskar splittrad. I princip lika många upplever att det gjort det helt och hållet, som att delvis, lite och inte alls.

2. Att sätta samman ett vägledande team som besitter de färdigheter, den trovärdighet, de kontakter och den formella makt som krävs för att arbetet ska kunna sätta igång

Projektgruppen 2015 bestod av socialchef, ekonomicontroller, HR- chef, sektorchef, enhetschef och representant från Kommunal. Projektgruppen lade planen för genomförande heltidsprojektet och en arbetsgrupp bestående av HR –konsult, chef LSS, chef HSL, systemansvarig samt kommunal tog senare även fram en handbok för schemaläggning.

Vid omtaget 2018 gjordes även ett omtag i styrningen av genomförandet. En styrgrupp och en arbetsgrupp skapades. I styrgruppen satt socialchef, HR- chef och economichef. I arbetsgruppen ingår enhetschef från vård och omsorg, LSS och planeringsenhet samt HR- konsult och schemaläggare.

Under processen har fyra olika Socialchefer lett arbetet. Även de enhetschefer som medverkat har skiljt sig från första projektgruppen och den som nu är aktiv.

Arbetsplatsträffar har använts som implementeringsarena men i övrigt har det inte funnits organisation för implementering på enhetsnivå.

Det har således funnits organisation även om den ändrats under processen gång.

Enkätundersökningen bland cheferna visar att de flesta upplever att det delvis funnits ett vägledande team som besitter de färdigheter, den trovärdighet, de kontakter och den formella makt som krävs för att arbetet ska kunna sätta igång. Ingen instämmer helt, en instämmer inte alls.

3. Att skapa en upplyftande vision och strategi

I dokumentationen kring förändringsprojektet framkommer att en stor del av förändringsarbetet genomfördes under den samlade idén ”*Det goda värdskapet som bygger på respekt, värdighet och omtanke*”. Förändringsprojektet som senare även kom att kallas för heltidsprojektet, hälsosamma scheman, bemanningsakademien och bemanningsplanering har haft många namn med olika huvudsyften och underliggande ej uttalade budskap. Vad den övergripande visionen varit och vem som varit avsändare av den framkommer inte tydligt i underlaget.

Enkätundersökningen bland cheferna visar att en övervägande majoritet inte upplever att det funnits en upplyftande vision och strategi, även om ett fåtal upplever att det delvis gjort det.

4. Att förmedla visionen och strategin med hjälp av ord, gärningar och symboler

Förändringsarbetet samlades inledningsvis under samlade ord. När tiden gick och uppdraget mer inriktades mot heltidsprojektet och hälsosamma scheman togs ingen ny samlade idé fram.

Enkätundersökningen bland cheferna visar att en övervägande majoritet inte upplever att en vision förmedlats med hjälp av ord, gärningar och symboler, även om ett fåtal upplever att det delvis gjort det.

5. Att röja hinder ur vägen och ge folk det inflytande som krävs för att de skall kunna dra arbetet framåt

Arbetsgrupperna som skapades bemannades på ett sätt som till viss del säkerställt mandat att driva arbetet framåt. Samtidigt har den utdragna processen, det faktum att den tagit sig i olika uttryck längs vägen gjort det svårt för enhetschefer att sitta på mandat för andra chefer. Det faktum att det under processen funnits fyra olika socialchefer som lett processen har också varit en försvårande situation då det inte funnits en tillräckligt stark projektplan och projektorganisation som fortsatt visat riktning.

6. Att skapa synliga bevis för att arbetet fortskrider genom snabba framsteg och delsegrar

Under processens gång har flera framsteg uppnåtts. Det är dock inte lika klart huruvida dessa kommunicerats ut eller inte. Till exempel framgår det inte i underlaget om framgången med övergången till heltid har kommunicerats. En förklaring på det kan vara att det inte i planeringen tagits fram delmål med tydlig koppling till Heltidsresan och hälsosamma scheman.

Enkätundersökningen bland cheferna visar att ett fåtal upplever att framsteg delvis kommunicerats ut medan en övervägande majoritet inte alls upplever det.

7. Att hålla fast vid processen och vägra ge upp när man stöter på motstånd

Detta område är det som cheferna är mest eniga kring och där de instämmer i att denna fas varit tydlig i Söderköping. Det har funnits en stark opinion mot delar i förändringen, i synnerhet sedan processen gjorde ett omtag under 2018.

Det som möjligen talar mot detta ändå är det faktum att processens budskap ändrats under gången liksom att det tagit lång tid att genomföra de åtgärder verksamheten i ett tidigt skede identifierade som nödvändiga för att kunna erbjuda rätt till heltid.

8. Att skapa och vårda en kultur som stödjer den framväxande nya ordningen

Majoriteten av chefer uppfattar att det helt eller till viss del skapats vårdas en kultur som stödjer den framväxande ordningen. Heltid är numera norm, alla verksamheter arbetar till stor del efter bemanningshandboken och säkerställer flera av de väsentliga delar schemalaggningsenheten vilar på. Schemaläggare, planeringsenheten, administratörer och kunniga medarbetare är organisatoriska funktioner som stödjer utvecklingen och den nya kulturen. Den absolut viktigaste faktorn för hur möjligheten att få den nya kulturen att genomsyras på förvaltningen eller på enheten är dock chefen och ledarens inställning och arbete med att implementera den nya ordningen.

Uppföljningen av implementeringen visar att det finns chefer som inte fullt ut intagit rollen att leda medarbetarna och arbetsplatsen framåt i processen, och den visar också att det saknas en samlande vision och idé.

Sammanfattande bedömning enligt Kotters faser

Av de åtta faserna är en tydligt framträdande i Söderköpings förändringsprocess, och resterande faser delvis med undantag för den sjätte fasen där det inte i underlaget framkommit något som visat på att den varit framträdande i denna förändringsprocess.

1	2	3	4	5	6	7	8
---	---	---	---	---	---	---	---

Efterlevnad av bemanningshandbok

Schemalaggningsenheten ska följa följande gemensamma riktlinjer i bemanningsprocessen och schemaprocessen:

- 4 veckors schemaperiod
- 9 fridagar över 74 % tjänstgöringsgrad
- 11 timmars dygnsvila – (återhämtning)
- 36 timmars veckovila – (återhämtning)
- Två dagars ledighet 3 av 4 veckor (jämnare fördelad återhämtning)

- Max 9 h arbetspass
- Inga delade turer

Den 12/11 2018 var det datum där de första enheterna började arbeta efter de nya riktlinjerna. På grund av olika omständigheter har övergången skett i olika etapper för enheterna. Några få enheter har någon mindre justering kvar att göra men från 29/4 träder de sista enheterna in fullt ut utifrån de nya riktlinjerna.

Det som dock kvarstår och är gemensamt för alla är hanteringen av bemanningsöverskott genom just samplanering av resurspass.

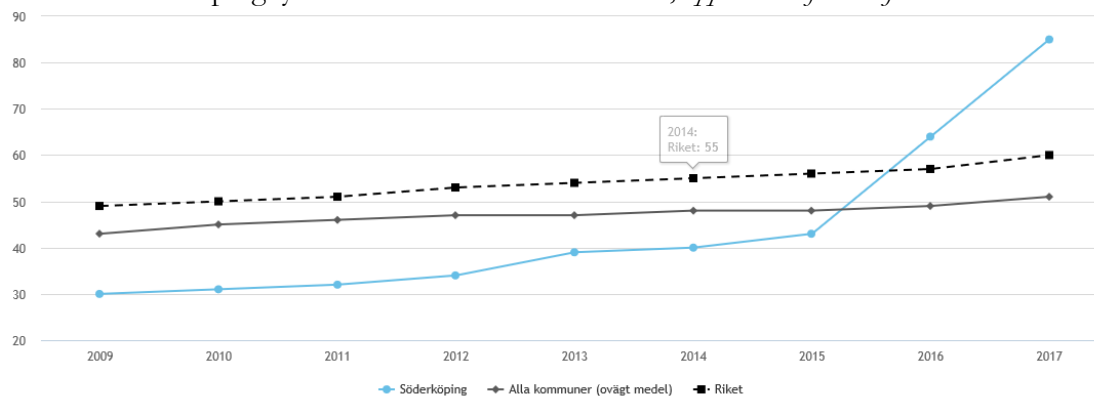
Heltid som norm

Sveriges kommuner och landsting lyfte fram ett antal framgångsfaktorer att inspireras av vid genomförandet. Varav ett var ett *tydligt politiskt beslut*. Frågan har väckts både som motion men sedan i form av en tydlig riktning i det personalpolitiska programmet.

"Det är av största vikt att Söderköpings kommun är en god arbetsgivare som erbjuder intressanta och utvecklande arbeten. Med utgångspunkt från detta ska vårdpersonal inom sektor Vård och omsorg samt sektor LSS ha större möjligheter än idag att påverka sin arbetssituation genom att bl.a. erbjuda rätt till heltidstjänster. Ingen ska heller behöva ha oönskade delade turer.

Personalpolitiskt program för Söderköpings kommun 2015-2020"

Söderköpings kommun har sedan personalpolitiska programmet antogs lyckats framgångsrikt med att omvandla deltidstjänster till heltidstjänster. 2015 var andelen heltidsanställda månadsavlönade 43 %, 2017 var motsvarande andel 85%. Utvecklingen visar att Söderköping lyckats med rekommendationen, *uppmuntra fler att jobba mer*.



En jämförelse mot rekommendationen att *ha en realistisk tidsplan, heltidsarbete tar tid* visar att själva förändringen från deltid till heltid har gått fort i Söderköping jämfört med andra kommuner. En trolig förklaring till det är att förändringen i Söderköping inte genomfördes tillsammans med planering utifrån de nya förutsättningarna. Två år senare, när andelen med heltidsanställning fördubblats, fattades beslutet om bemanningshandboken i vilken arbetstider och arbetssätt är anpassat efter de nya förutsättningarna.

Kommunals och SKLs rekommendation *Utgå från lokala förutsättningar* grundar sig på att arbetsgivarna har olika förutsättningar och att arbetstidsförläggningen måste göras utifrån verksamhetens behov samtidigt som den behöver planeras på ett sätt som

säkerställer en bra arbetsmiljö. En del i att utgå från de lokala förutsättningarna är att använda samverkan och arbetsplatsträffar för att inhämta värdefull input och förankra förändringar. Tidigare försök inom verksamheten att ta fram riktlinjer för arbetstiderna hade inte lyckats och nu var fokus på att lyckas. Kostnaderna hade ökat de senaste åren bland annat till följd av ökad sysselsättningsgrad och kraven på att anpassa verksamhetens kostnader efter ram var höga. Arbetet med att ta fram bemanningshandboken genomfördes till stor del av en arbetsgrupp där tf socialchef, enhetschefer och Kommunal medverkade. Bemanningshandboken kombinerar forskning med lokala förutsättningar i den mån att den utgår från de roller, verksamhetsbehov och förutsättningar som finns lokalt.

Rekommendationen *Gör förändringen begriplig och skapa delaktighet* bygger på en partsgemensam uppfattning om att Heltidsresan börjar med delaktighet, organisation och bemanning. Grunden till ett framgångsrikt förändringsarbete läggs med en dialog som tar tillvara medarbetarnas kreativitet och engagemang. Heltidsresan började inte som ett gemensamt projekt i Söderköping. Varje enhetschef arbetade först utifrån uppdraget att öka sysselsättningsgraden och från 2015 påbörjades istället arbetet med rätt till heltid. Kopplingen till den heltidsresa som påbörjades i hela landet syns inte i underlaget. 2018 blev den samlade effekten av fler i heltid i Söderköping så kostsam att arbetet med att samordna resurser och bemanningsplanerna brådskade och arbetet med bemanningshandboken startade. Chefer utbildades i bemanningsplanering och i systemet Time care. Bemanningshandboken togs fram av en arbetsgrupp och slutsatsen av underlaget är att den inte byggde på bred förankring, varken i chefsgruppen eller i arbetslagen i verksamheterna. Bemanningshandboken presenterades istället som en färdig produkt, något som parterna SKL och Kommunal avråder från då det riskerar att skapa konflikter.

Tänk nytt när verksamheten organiseras har till viss del genomförts i Söderköping. Några arbetsplatser utsågs till piloter och har arbetat en längre tid efter övervägande delen av riktlinjerna i bemanningshandboken. Avsikten var att i utvärdering ta reda på hur personalen var benägen att arbeta 100 %, hur mycket resurstid som uppstod, effekter på ekonomin, samverkan mellan olika funktioner och hur personalen uppfattade förändringen. Utvärderingen av pilotarbetsplatserna har inte påträffats i uppföljningen.

Hälsosamma scheman

Riktlinjerna, vilka bygger på forskning om arbetstidens effekter på hälsan, efterlevs till stor del, vilket är positivt. Det innebär att schemana skapar förutsättningar för återhämtning genom att inga arbetspass är längre än nio-timmar, att dygns- och veckovila ligger utlagt liksom två dagars ledighet ligger utlagt på tre av fyra veckor. Det innebär också att det inte förekommer delade turer.

Samtidigt visar uppföljningen att fyra-veckoschemana hitintills inneburit att många medarbetare får stora förändringar i sitt schema mellan de olika schemaperioderna, något som tvärtom strider mot den kontinuitet som forskningen rekommenderar. Den visar också att det förekommer en del missförstånd om vad som går att förändra och vad som inte går utifrån riktlinjerna. I de uppföljande samtalen mellan verksamhetsrepresentanter och planeringsenhet visar det sig att ofta finns lösningar på de problem som beskrivs med schemana. Viljan och förmågan att anamma lösningarna beror också på en trötthet i ständig förändring.

Under perioden med hälsosamma scheman har flertalet tillbud och arbetsskadeanmälningar lämnats in med hänvisning till de nya schemana. Även sjukfrånvaron har varit hög denna period. Att det finns arbetsmiljöproblem i verksamheten kopplat till införandet av de nya schemana är uppenbart. Signalerna från chefer, fackförbund, medicinskt ansvarig sjuksköterska, tillbudsrapporter och arbetsskadeanmälningar visar alla att stor del av personalen farit illa, är oroliga och stressade, att samtalen i stort kretsar kring de nya schemana. Huruvida arbetsmiljöproblemet är kopplat just till arbetstiderna eller själva införandet av desamma är dock inte klargjort.

Förändring tar tid och det är olika hur lång tid för olika processer och individer. Det framkommer inte i underlaget en förberedelse på hur lång tid processen kommer ta, strategier för att leda chefer och medarbetare genom de olika faserna i förändringskurvan, reaktionsfasen, motståndsfasen, utforskningsfasen och engagemangsfasen.

Vad som går att se är att förändringskurvans delsteg har följts och på en generell nivå har den stannat till vid förnekelse, ilska, oro, apati, sorg och till viss del går det även att utläsa acceptans. En uppskattning är att förändringsprocessen idag rör sig mellan motståndsfasen och utforskningsfasen.



Bemanning efter behov och ekonomiska förutsättningar

Med ökat fokus på bemanningskrav som utgångspunkt i bemanningsplaneringen bör medvetenheten och kostnadsflexibiliteten öka. Cheferna har delade uppfattningar om kostnaderna minskat ännu. Några upplever att kostnaderna delvis minskat men majoriteten inte alls instämmer. Då de flesta enheter och verksamheter budgeterats med anslagsfinansiering är det inom hemtjänsten det blir som tydligast i uppföljningen eftersom ersättningen där sker per utförd timme.

Samtliga svarande chefer uppger att bemanningen helt eller delvis har en bemanning som utgår från verksamhetens behov och förutsättningar. Ansamling av resurstid ger en tydlig signal om att personalstyrkan är större än behovet. Samtidigt har det under perioden bokats fler vikarier än motsvarande period. Det ger en tydlig signal om att vi

inte lyckats använda resurspassen genom samplanering ännu. Något som bekräftas även av chefernas svar i enkäten och de uppföljande samtalen mellan verksamhet och Planeringsenhet.

Konsekvenser

Under perioden november 18- februari 19, när bemanningshandboken har implementerats har sammanlagt 17 personer avslutat sin anställning i Söderköpings kommun. Av dessa 17 har åtta uppgett att de avslutat sin anställning på grund av sin arbetssituation och eller schema. Samtliga åtta arbetar inom vård och omsorg. Motsvarande period 17/18 var det totalt sju personer som avslutade sin anställning i Söderköpings kommun. Av dessa var det ingen som uppgav sin arbetssituation eller schema som avgörande orsak till anställningens upphörande.

En jämförelse av sjuktalen visar att de är något högre under perioden november 18- februari 19 jämfört med motsvarande period 17/18. Enkätundersökningen bland chefer visar dock att bilden inte är entydig. Även om majoriteten av cheferna upplever att sjuktalen ökat sedan införandet av bemanningshandboken, instämmer några chefer inte alls i den upplevelsen. Någon chef uppger istället att sjuktalen delvis minskat. I öppet kommentarsfält skriver någon att sjukskrivningarna minskat bland dagpersonal men ökat bland nattpersonal. Besvaren för nattpersonalen att kombinera heltidstjänst med att arbeta natt under de förutsättningar som anges i de nya riktlinjerna framkommer även i de uppföljande samtalen mellan verksamhet och Planeringsenheten.

Under perioden november 18- februari 19 har det inkommit 65 tillbudsansmälningar, varav 27 gäller schema¹⁰. Risken är uppenbar att verksamhetens kvalitet och patientsäkerheten påverkas ju fler och desto längre verksamheten stannar kvar i motståndsfasen.

¹⁰ 38 st tillbud gäller hot och våld inom LSS

Sammanfattande analys

Uppföljningen visar på två tydliga framgångsfaktorer. Det första är att på bara några år har Söderköpings kommun som arbetsgivare gått från deltid som norm till heltid som norm. En utveckling som lett till att Söderköping ingår bland de kommuner som har högst andel heltidsanställda i landet. Den andra framgångsfaktorn innebär att idag lever nästan alla scheman helt upp till riktlinjerna i bemanningshandboken, och från och med den 29/4 gäller det samtliga. Riktlinjerna utgår från vad forskning visar vara betydelsefullt för hälsan gällande förläggning av arbetstiderna.

Uppföljningen visar samtidigt att implementeringen resulterat i en oroande utveckling inom andra områden som istället kan inverka negativt på hälsan:

1. Bristen på kontinuitet då det sker stora förändringar i scheman mellan varje ny period.
2. Behovet av att nå en hållbar arbetssituation för personal som arbetar natt heltid
3. Behovet att öka delaktigheten på arbetsplatserna i att hitta smarta lösningar utifrån de förutsättningar som är möjliga.

Ett område i bemanningshandboken som ännu inte implementerats är samplanering och resursspass. De resursspass som läggs ut idag är dessutom till övervägande del korta trots rekommendationen att i möjligaste mån ha längre pass. Genom att komma vidare i arbetet med att samplanera och använda resursspass nyttjar vi personalresurser samtidigt som vi kan minska behovet av vikarier. Det ställer dock krav på god förberedelse och att varje verksamhet varit delaktig i dessa för att riskminimera och kvalitetssäkra för både brukare, boende och medarbetare.

Genomförandet visar så här långt att flera valt att avsluta sin tjänst i Söderköping samt att många inte mår bra på sin arbetsplats. Det gör det angeläget att ställa sig frågan om vi redan nu bör avsluta och gå tillbaka till tidigare lösning. Bedömningen är dock att det varken är möjligt eller önskvärt. Inte möjligt för att heltid som norm underlättar kompetensförsörjningen som kommer att bli alltmer utmanande. Eftersom antalet i arbetsför ålder minskar relativt behovsgrupperna är det avgörande att ta vara på de resurser som finns. Innan bemanningshandboken fanns det också brister i vår efterlevnad av arbetstidslagen, vilka vi idag har säkerställt att vi efterlever. Eftersom heltidsresan är en överenskommelse mellan Kommunal och Sveriges kommuner och landsting, där alla kommuner och regioner ska ha övergått till heltid som norm senast 2021, är det heller inte önskvärt att återgå till den tidigare ordningen. Det är heller inte särskilt sannolikt att de som övergått till heltid är beredda att återgå till deltid. Att bli mer tydlig med kopplingen mellan heltid och bemanningshandboken är därför angeläget, liksom att öka insikten om Heltidsresan och de förberedelser som pågår i övriga kommuner.

Nyckelpersoner för en framgångsrik förändringsprocess är chefer och ledare. Att varje chef tar ansvar för att hjälpa sina respektive medarbete genom förändringsprocessen är avgörande för hur väl förändringsprocessen faller ut. Det innebär att varje chef behöver identifiera var i förändringsprocessen sin grupp befinner sig för att kunna anpassa sitt ledarskap efter gruppens nuvarande behov samt att förbereda sig för kommande faser.

Fortsatta åtgärder

- Öka insikten hos chefer och medarbetare om sambandet mellan bemanningshandboken med heltidsresan genom att använda det material som tillhandahålls av SKL och Kommunal
- Situationsanpassat ledarskap och Kotters åtta faser i den mån det är möjligt
- Involvera chefer och medarbetare i diskussioner om hur kontinuiteten i schemat kan öka.
- Involvera nattarbetslagen i diskussioner om hur arbetssituationen kan bli mer hållbar för personal som arbetar natt
- Involvera chefer och medarbetare i diskussioner om hur samplanering av resursspass bör gå till