

Rolf K. Andersen, Helene Loe Colman og
Leif E. Moland

Oppdragstakere i norske kommuner

Lønnsarbeid eller fritidssyssel?

Rolf K. Andersen, Helene Loe Colman og Leif E. Moland

Oppdragstakere i norske kommuner Lønnsarbeid eller fritidssysse?

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-665-4

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Innledning	11
1.1 Problemstillinger	12
1.2 Hva er en oppdragstaker?.....	13
2 Gjennomføring og metode	17
2.1 Kvalitativ casestudie.....	17
2.2 Kvantitativ spørreundersøkelse.....	20
3 Klarlegging av omfang av oppdragstakere.....	23
3.1 Utbredelse av oppdragstakerkontrakter	23
3.2 Omfang av oppdragstakere	25
4 Erfaringer med bruk av oppdragstakerkontrakter: fire caser	27
4.1 Kommune 1: bydel i storby.....	27
4.2 Kommune 2: storby.....	29
4.3 Kommune 3: liten kommune.....	31
4.4 Kommune 4: stor kommune.....	33
4.5 Tillitsvalgte og oppdragstakerkontrakter.....	35
4.6 Oppdragstakerens motivasjon: lønnsarbeid, forpliktelse, opplæring og «community service»	36
4.7 Kommunikasjon, samhandling og opplæring – ikke tilsiktet og tilfeldig, eller skreddersydd tilpasning?	39
4.8 Rettigheter og plikter	44
4.9 Ressursflyt, stabilitet og lojalitet.....	46
5 Stykkevis og delt?	51
5.1 Nye «små grå»?	51
5.2 Alt for bruker?.....	52
5.3 Fornøyde oppdragstakere bryr seg lite om mangelfulle rettigheter ..	53
5.4 Lite oppmerksomhet fra de tillitsvalgte	55
5.5 Oppstykket tjeneste, svak styring og lav kvalitetskontroll.....	56
5.6 Mindre rom for partssamarbeid?	59
Litteratur	61

Forord

Denne rapporten tar for seg omfang av og motiver for bruk av oppdragstakere i kommunesektoren. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Fagforbundet. Oppdragstakere er ikke ansatte, men personer som utfører et oppdrag. De får ikke lønn, men godtgjøring for denne innsatsen. Oppdragstakerne er i mange tilfeller ikke omfattet av de ordningene som ordinært ansatte får ta del i, slik som feriepenger, sykepenger, tjenestepensjon eller forsikringsordninger. Samtidig utfører oppdragstakerne oppgaver som i mange tilfeller kommunen er pålagt å yte overfor sine innbyggere. Oppdragstakerkontrakter benyttes innenfor flere av de kommunale tjenestoområdene.

Vi har i denne rapporten spesielt rettet søkelyset mot brukerstyrte personlige assistenter, støttekontakter, personer på omsorgslønn, tilsynsførere, avlastere, fosterhjem og besøkhjem. Dataene omfatter både en spørreundersøkelse i norske kommuner og fire casestudier.

Fagforbundet har opprettet en egen referansegruppe for prosjektet. Medlemmene av referansegruppen har vært Steinar Biløygard, Ola Ellestad, Ingvild Bø Moberg og Ann-Mari Wold. Vi takker referansegruppen for nyttige og innsiktsfulle innspill i arbeidet med prosjektet.

Vi ønsker også å rette en spesiell takk til Marit Winger Dahl ved Fafos administrasjon. Marit har hatt hovedansvaret for den kvantitative innsamlingen av data om antallet oppdragstakere. Det er hennes fortjeneste at den kvantitative kartleggingen har en svarprosent som er svært høy.

Oslo, februar 2009

Rolf K. Andersen

Helene Loe Colman

Leif E. Moland

Sammendrag

Fafo har på oppdrag av Fagforbundet gjennomført en studie av bruken og omfanget av oppdragstakerkontrakter i norske kommuner.

Sommeren og høsten 2008 ble det gjennomført casestudier i fire norske kommuner. Her intervjuet vi til sammen 26 ledere / administrativt ansatte, tillitsvalgte og oppdragstakere. I perioden september 2008 til februar 2009 har vi gjennomført en representativ, kvantitativ undersøkelse der vi har kartlagt omfanget av ulike typer oppdragstakerkontrakter. Funnene herfra er basert på svar fra 99 kommuner.

Bruk av oppdragstakerkontrakter er et fenomen det finnes liten kunnskap om. Vår studie viser at kommunene, fagforeningene og oppdragstakerne selv vier bruken av kontraktene liten oppmerksomhet. Kunnskapen om bruk av oppdragstakerkontrakter er fragmentert. Likeledes er det stor variasjon i hvordan kommunene bruker kontraktene.

Problemstillinger

I denne rapporten ses bruken av oppdragstakerkontrakter i et arbeidstakerperspektiv. Selv om kommunene formelt sett ikke er arbeidsgivere til oppdragstakerne, befinner disse på sett og vis seg likevel på kommunenes lønningslister. Kommunene er videre ansvarlige for at tjenestene blir utført i henhold til egne vedtak. Følgende problemstillinger belyses:

- Hvor omfattende er bruken av personlige oppdragstakere?
 - Hvor mange kommuner har løpende oppdragstakerkontrakter?
 - Hvor mange personer har oppdragstakerkontrakt?
- Hvilke rettigheter og plikter har en oppdragstaker til forskjell fra en arbeidstaker?
- Til hvilke typer arbeidsoppgaver benyttes oppdragstakere innenfor helse- og sosialsektoren og barnevernet?
- Hva er kommunens motiv for å benytte oppdragstakere?
- Hva er oppdragstakernes motiv for å inngå oppdragstakerkontrakt?

- Hvorfor har ikke oppdragstakere et arbeidstakerforhold til kommunen? Er det grunnlag for å hevde at jobbinnholdet til oppdragstakerne er slik at de bør tilbys en fullverdig arbeidssituasjon og et fullverdig ansettelsesforhold?
- Hvordan stiller bruken av marginal arbeidskraft (oppdragstakere) seg sett i lys av visjonene om å utvikle en helhetlig og kvalitativt god tjeneste?

Hovedfunn

Omfang og utberedelse av oppdragstakerkontrakter og oppdragstakere

Oppdragstakerkontrakter blir brukt av de fleste norske kommuner og til flere forskjellige funksjoner innenfor pleie og omsorg og barnevern. Til støttekontakter, tilsynsførere, fosterhjem, besøkshjem og til omsorgslønn brukes oppdragstakerkontrakter stort sett alltid. Oppdragstakerkontrakter brukes også til brukerstyrt personlig assistent (BPA).

Totalt anslås det at det er cirka 43 000 oppdragstakere i norske kommuner innenfor helse- og sosialsektoren og barnevernet. Dette innebærer at en ikke ubetydelig andel av oppgaver kommunene har ansvar for, gjennomføres på oppdragstakerkontrakter.

Rettigheter og plikter

Oppdragstakere er ikke arbeidstakere i lovens forstand. Oppdragstakerkontrakter er kontrakter som regulerer en eller flere arbeidsoppgaver hos oppdragsgiver. Oppdragstakeren får ikke lønn, men godtgjøring for utført oppdrag. Som oppdragstaker omfattes man heller ikke nødvendigvis av en rekke av de lover og reguleringer som en arbeidstaker omfattes av. Oppdragstakerne er med andre ord personer som for godtgjøring utfører oppgaver som kommunene i mange tilfeller er pålagt gjennom lover og reguleringer, men uten at den som utfører oppdraget, blir ansett å være en del av den ordinære arbeidsstyrken i kommunen.

Hvilke rettigheter som reguleres av oppdragstakerkontrakten, varierer. Noen av oppdragstakerne får sykepenger og feriepenger, andre får ikke dette. Noen har kontraktsfestet antall timer de skal jobbe, andre ikke. Størrelsen på godtgjøringen for oppdraget varierer også. Oppdragstakerkontrakten blir av mange oppfattet som tilstrekkelig. Andre påpeker fra et faglig ståsted at kontraktene ikke er tilstrekkelig spesifisert etter målene med oppdraget.

Vårt materiale har også vist at det innenfor oppdragstakerområdet er et sterkt brukerfokus, der brukerens behov står i sentrum. Det kan imidlertid stilles spørsmål om brukerfokuset på dette området har gått på bekostning av arbeids-

takerfokus og arbeidstakerens/oppdragstakerens rettigheter. Er det for eksempel rimelig at oppdragstakerens godtgjøring skal reduseres hvis brukeren «plutselig» ikke ønsker å benytte seg av tjenesten? Denne typen dilemma mellom brukerrettigheter og arbeidstakerrettigheter virker i liten grad å være oppe som et tema for diskusjon. Det kan hevdes at det er brukerens rett å bestemme over egen hverdag, samtidig som det er kommunens plikt å kompensere assistenten i de tilfeller der brukeren ikke benytter seg av muligheten til assistanse. På en slik måte vil man ivareta både brukerens selv-sagte rett til selvbestemmelse og oppdragstakerens rett til en forutsigbar inntekt og et forutsigbart arbeidsforhold.

Hvorfor er man oppdragstaker?

Oppdragstakerne vi har intervjuet, hadde gjennomgående kontrakter med et relativt lavt timetall, og oppdragstakerkontrakten representerte ikke hovedinntektskilden til oppdragstakerne. Kun én av dem vi intervjuet, hadde oppdragstakerkontrakten som hovedinntekt.

Noen av de oppdragstakerne vi intervjuet, var familiemedlemmer av brukeren. Andre var under utdanning og så på oppdraget som praksis. Noen var drevet av et ønske om å hjelpe andre, mens andre igjen sa at dette var en hyggelig måte å skaffe seg en biinntekt på.

Mange oppdragstakere utfører oppgaver de ville ha gjort uansett om det var blitt godtgjort eller ikke. For noen er oppdraget en fin ekstraintekt, men bare de færreste ser på oppgaven som en jobb de trenger for å få privatøkonomien til å gå rundt. De fleste oppdragstakerne vi snakket med, var fornøyd med hvordan kontrakten fungerte, men var lite bevisst på at de manglet rettigheter vanlige arbeidstakere har. Det kan likevel diskuteres om de av den grunn skal avskjæres fra rettigheter de ville ha fått dersom oppdragstakerkontrakten hadde vært en ansettelseskontrakt.

Argumentene for å bruke oppdragstakerkontrakter fra kommunenes side var at det var vanskelig å gjennomføre oppgavene uten å komme i konflikt med arbeidsmiljøloven med hensyn til arbeidstid, at det var fleksibelt for alle involverte parter, og at det var praktisk.

Stykkevis og delt?

Om å minimere ansvar for arbeidskraften og arbeidskraftsbehovet

Oppdragstakerne jobber vanligvis bare noen timer om gangen og noen få ganger i måneden. De utfører tjenester uten å ha et ansettelsesforhold. Kommunen betaler for

utførte tjenester, men er ikke arbeidsgiver. Kommunen har på den ene siden oppnådd maksimal fleksibilitet i den forstand at den har minimale forpliktelser overfor oppdragstakeren. Kommunen binder ikke opp ressurser på å ivareta oppdragstakers interesser slik den gjør overfor sine ansatte. Kommunen har ikke ansvar for å gi oppdragstaker nye oppdrag den dagen en aktuell brukerrelasjon opphører. Kommunen unngår problemer knyttet til overtallighet, og den slipper å betale for eventuell dødtid. Denne formen for fleksibilitet er tilsynelatende optimal for kommuner som må unngå å «sløse» med begrensede ressurser.

Reaktive kommuner

På den andre siden er bruk av oppdragstakere en lite fleksibel løsning for kommunen. Siden oppdragstakerne utgjør en ekstern arbeidskraft, kan ikke kommunen disponere dem ut fra hva som kunne vært optimalt i en større tjenestesammenheng. Oppdragstakeren får betalt for å gjøre en avgrenset oppgave og er ikke arbeidskraft som kan settes til flere jobber eller til andre oppgaver som måtte være mer presserende sett i et større brukerperspektiv. Det er snarere slik at kommunen er prisgitt den enkelte bruker og oppdragstakers vilje. Kommunen kommer med andre ord i en reaktiv posisjon. Dette skaper rimeligvis også utfordringer i forbindelse med å rekruttere og holde på denne typen tjenesteytere. Oppdragstakerne er med andre ord ikke en del av ansvarsområdet til den kommunale arbeidsgiverutøvelsen. Dette har uheldige sider både for tjenesteyterne og for kommunenes muligheter til å forme og styre tjenester de er pålagt ansvaret for.

Kunnskapsutvikling og -forvaltning

«Stykkevis og delt» betegner også konsekvensene for kunnskapsutvikling og ivaretagelse av fagområdene oppdragstakerne «forvalter». I både kommunal og statlig sektor er det et eksplisitt ideal om organisatorisk læring, der kunnskapen som utvikles i en virksomhet, skal innhentes, organiseres og brukes uavhengig av det enkelte individet i organisasjonen. Bruk av oppdragstakerkontrakter representerer en institusjonalisering av en struktur som ikke legger til rette for hensiktsmessig kunnskapsforvaltning på et kompetanseområde kommunene forvalter. Kunnskapen i organisasjoner utvikles i stor grad der individer utfører arbeidet. Hensiktsmessig kunnskapsforvaltning i organisasjoner er avhengig av strukturer og relasjoner for å best organisere, dele og bruke den kunnskapen som utvikles. Kunnskapen som blir utviklet i relasjonen brukeroppdragstaker, kan vanskelig bli organisert og delt på grunn av manglende strukturer og relasjoner for dette. På denne måten blir kompetanse og kunnskap spredt og det er få muligheter for akkumulering og gjenbruk av utviklet kunnskap.

Kvalitetssikring, tilfældigheter eller tilpasning

Oppdragstakerne bestemmer i stor grad hvordan oppdraget skal utføres. Det er få føringer og runde kontrakter. Selv om dette ikke ble opplevd som et stort problem, kom det spesielt frem motforestillinger blant noen av de «profesjonelle» oppdragstakerne, de som hadde sin utdanning og hovedarbeidsplass innen helse og omsorg. Manglende mål for oppdraget og manglende utførlige stillingsbeskrivelser for oppdragstakeren kan for det første tenkes å føre til lavere og mindre forutsigbar kvalitet på tjenestene som blir levert. For det andre kan det føre til at kvaliteten på tjenestene er vanskelig å vurdere, både for kommunen, brukeren og oppdragstakeren på grunn av manglende kriterier for utføring og måling av kvalitet i leveransene.

Vi fant ingen systematisk kompetanseutvikling og opplæring av oppdragstakerne. På den andre siden beskriver både kommunene og oppdragstakerne fra våre fire casestudier samhandling, kommunikasjon og opplæring som tilstrekkelig til det oppdraget som skal utføres. Dette kan ha sitt utspring i at de enten hadde den kompetansen de hadde behov for i oppdraget, eller at de rett og slett ikke hadde nødvendig kompetanse til å bedømme egen manglende kompetanse.

Mindre rom for partssamarbeid?

I spørsmålet om oppdragstakerkontrakter har vi sett at arbeidstakerrettighetene står svakt. Vi har også sett at de tillitsvalgte har liten kjennskap til fenomenet, og at håndteringen av oppdragstakerkontrakter i liten grad har vært gjenstand for partsbasert dialog.

Når arbeidskraften organiseres slik at den ikke (lenger) faller inn under partenes avtaleverk, er det betimelig å spørre om dette er en ønsket utvikling for norsk arbeidsliv. Samtidig som vi i norske kommuner ser en betydelig satsning på personalutvikling, organisatorisk læring og myndighetsdelegering som virkemidler for innovasjon og produktivetsforbedring, ser vi også organisasjonsvalg som trekker i helt motsatt retning. Her sikter vi til utbredelsen av bestiller–utførermodeller, outsourcing, oppstyking av resultatenheter, innleie av arbeidskraft, midlertidige ansettelser, konsulentbruk og små stillinger. Dette er uttrykk for en «stykkevis og delt»-ledelse der bruk av ekstern arbeidskraft og intern arbeidskraft med svake tilknytningsformer inngår som en del av offentlige virksomheters arbeidsgiverpolitikk. På denne måten reduserer arbeidsgiver både økonomisk risiko og ansvaret for arbeidskraften.

Omfanget av små stillinger, konsulenter og bruken av oppdragstakerkontrakter er alle eksempler på en svekkelse av relasjonen mellom arbeidskraften og den som er ansvarlig for at oppgavene blir utført. Resultatet er imidlertid en svekkelse av både arbeidstakerrettigheter og arbeidsgiverkontroll. Dermed utfordres også den norske, partsbaserte samarbeidsmodellen.

1 Innledning

Da Fagforbundet i begynnelsen av 1990-årene tok initiativet til forskningsarbeidet som ledet frem til rapporten «De små grå» (Moland 1994), ble man møtt av lokale personalsjefer og et KS som hevdet at små stillinger var et fenomen som ivaretok kvinners eget ønske om å kombinere private gjøremål med et inntektsgivende arbeid. Rapporten viste imidlertid at svært mange hadde gått i årevis uten et fullverdig ansettelsesforhold. Noen hadde kun midlertidige ansettelser, andre manglet stillingskontrakt, og en stor gruppe hadde en mye mindre stillingsstørrelse enn de ønsket. Det ble dokumentert at andelen med «uønsket deltid» var høyere enn SSBs tall for undersysselsatte. Senere er det gjort en rekke undersøkelser som har dokumentert at en stor andel av deltidsarbeidet er uønsket, og de siste årene har mange kommuner påbegynt arbeid for å redusere omfanget av små stillinger (Moland og Andersen 2007). Samtidig er det også mange ansatte i kommunesektoren som ønsker å jobbe i redusert stilling, enten fordi de ønsker mer fritid, eller fordi de ikke har helse til å jobbe i full stilling (Moland og Gautun 2002, Moland 2008).

Ser vi en parallell når vi kommer inn på temaet om oppdragstakere? Hvem er det egentlig som ønsker å være oppdragstaker i stedet for ansatt med fulle arbeidstakerrettigheter? På samme måte som daværende Norsk Kommuneforbund og Norsk Hjelpepleierforbund / Helse og sosialforbund sammen med pressen formidlet enkelthistorier om uverdige ansettelsesforhold, kommer det nå frem historier om oppdragstakere som har mistet rettigheter, eller som aldri har hatt rettigheter de selv har trodd at de hadde.

I oppsummeringen av et nesten 10 år langt forskningsarbeid om brukerstyrt personlig assistanse (Andersen mfl. 2006) blir det langt på vei hevdet at oppdragstakerne, og da først og fremst hjelpere for personer med ordningen brukerstyrt personlig assistanse (BPA), er blitt det nye omsorgsproletariatet. Fagforbundet sentralt har også satt et sterkere søkelys på bruk av oppdragstakere i norske kommuner. Lokalt har også noen av Fagforbundets tillitsvalgte begynt å jobbe med denne problemstillingen. Ingvild Bø Moberg¹ skriver i sin ingress til artikkelen «Oppdragstaker, ikke arbeidstaker i offentlig sektor»: «Oppdragstakere er ikke arbeidstakere, de får godtgjøring, ikke lønn. Sånn sparer kommunene og fylkeskommunene tusenvis av kroner på å slippe å betale forsikring, sykepenger, feriepenger osv.»

¹ Ingvild Bø Moberg: «Oppdragstaker, ikke arbeidstaker i offentlig sektor». I *Rødt* 2008/1.

Samtidig vil enkelte av de oppgavene som utføres av oppdragstakere i kommunene, kunne ligge i gråsonen av det man normalt anser for å være lønnsarbeid. Når en person er støttekontakt for å følge et familiemedlem på kino, er dette neppe noe man normalt vil likestille med ordinært lønnsarbeid. På den andre siden ligger noen av oppgavene nært opptil lønnsarbeid. Når en bruker får tilkjent rett til personlig assistent, kanskje til og med døgnkontinuerlig, vil behovet for assistanse ha et slikt nivå og innhold at det kan ses som en ren omsorgsoppgave på linje med hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Er det da rimelig at den personlige assistenten ikke skal få samme arbeidsmessige rettigheter (og plikter) som hjemmehjelperen eller hjemmesykepleieren?

Oppgavene som løses innenfor rammen av en oppdragstakerkontrakt, befinner seg et sted på linjen mellom vanlig lønnsarbeid og frivillig innstats². Frivillig innsats og omsorgsutøvelse i familierelasjoner skiller seg imidlertid fra oppgaver som utføres på en oppdragstakerkontrakt ved at det alltid ligger et kommunalt vedtak i bunn for oppdragskontrakten. Vedtaket kan være gjort med utgangspunkt i lov om sosial omsorg eller andre lover og forskrifter, men det er alltid slik at før en oppdragskontrakt kan settes i verk, må kommunen ha fattet et vedtak om at brukeren har rett til en slik tjeneste fra kommunen. Oppdragstakerne utfører med andre ord en tjeneste kommunene er pålagt å yte.

1.1 Problemstillinger

I denne rapporten ses bruken av oppdragstakerkontrakter i et arbeidstakerperspektiv. For å forstå fenomenet er det også nyttig å spørre de som betaler for jobben, om hvordan de tenker. Selv om kommunene formelt sett ikke er arbeidsgivere til oppdragstakerne, befinner disse på sett og vis seg likevel på kommunenes lønningslister i den forstand at det er kommunen som utbetaler godtgjøringen for oppdraget. Kommunene er videre ansvarlige for at tjenestene blir utført i henhold til egne vedtak.

Hovedproblemstillingen for dette prosjektet har vært:

- Hvor omfattende er bruken av personlige oppdragstakere?
 - Hvor mange kommuner har løpende oppdragstakerkontrakter?
 - Hvor mange personer har oppdragstakerkontrakt?
- Hvilke rettigheter og plikter har en oppdragstaker til forskjell fra en arbeidstaker?
- Til hvilke typer arbeidsoppgaver benyttes oppdragstakere innenfor helse- og sosialsektoren og barnevernet?

² For eksempel i regi av Røde Kors.

- Hva er kommunenes motiv for å benytte oppdragstakere?
- Hva er oppdragstakernes motiv for å inngå oppdragstakerkontrakt?
- Hvorfor har ikke oppdragstakere et arbeidstakerforhold til kommunen? Er det grunnlag for å hevde at jobbinnholdet til oppdragstakerne er slik at de bør tilbys en fullverdig arbeidssituasjon og et fullverdig ansettelsesforhold?
- Hvordan stiller bruken av marginal arbeidskraft (oppdragstakere) seg sett i lys av visjonene om å utvikle en helhetlig og kvalitativt god tjeneste?

Innenfor rammen av dette prosjektet har vi i utgangspunktet sett på bruken av oppdragstakerkontrakter innenfor helse- og sosialsektoren og barnevernet. Det kan bli brukt denne typen kontrakter også innenfor andre deler av kommunal sektor, men etter det Fagforbundet kjenner til, er det innenfor disse sektorene denne typen kontrakter er utbredt, og i mindre grad innenfor skoleverk, teknisk sektor osv.

Oppdragstakerkontrakter blir brukt i ulik utstrekning og til ulike funksjoner innenfor denne sektoren. De blir brukt til:

- avlastere: som er et avlastningstiltak for foreldre til barn som har spesielle behov
- støttekontakter: en støtte for brukeren for å avhjelpe sosiale behov
- omsorgslønn: støtte til omsorg for personer som er i nær familie
- fosterhjem: omsorg for barn som foreldre/foresatt av ulike grunner ikke kan ta seg av
- beredskapshjem: personer som stiller hjemmet til rådighet for barn som på bakgrunn av et hastevedtak i kommunen eller på grunn av at foreldre/foresatte ikke kan ta seg av barna i en kortere eller lengre periode
- tilsynsfører: som skal sikre at barn i fosterhjem får det tilsynet de har krav på, kan også være tilsyn med barn som møter foreldre/foresatte der disse ikke har samværsrett uten tilsyn
- brukerstyrte personlige assistenter: assistanse som tildeles personer som trenger hjelp til utføring av daglige gjøremål

1.2 Hva er en oppdragstaker?

Oppdragstakere er i utgangspunktet ikke arbeidstakere i henhold til arbeidsmiljøloven. Oppdragstakerkontrakter er kontrakter som regulerer en eller flere arbeidsoppgaver hos oppdragsgiver. Oppdragstakeren får ikke lønn, men godtgjøring for utført oppdrag. Som oppdragstaker omfattes man heller ikke nødvendigvis av en rekke av de lover og reguleringer som en arbeidstaker omfattes av, som for eksempel:

- arbeidsmiljøloven
- arbeidstvistloven
- ferieloven
- lønnsgarantiloven
- yrkesskadeforsikringsloven
- permitteringsloven
- sykepengeordningen i folketrygdloven

KS har blant annet i rundskriv B–09/97 et forslag til oppdragstakerkontrakt for støttekontakter. Dette forslaget til oppdragstakerkontrakt innebærer at det ikke gis rett til feriepenger eller sykepenger i arbeidsgiverperioden.

Grenseoppgangen mellom arbeids- og oppdragstakere er imidlertid ikke entydig. Arbeidsmiljøloven § 1–8 definerer hvem som er arbeidstakere. Fougner og Holo (2006) har i sin gjennomgang av arbeidsmiljøloven gjort noen vurderinger om når det foreligger et oppdragstakerforhold eller arbeidstakerforhold. De skriver blant annet:

Om personen skal anses for å være arbeidstaker, har ikke noe med arbeidets innhold å gjøre. Det er irrelevant om arbeidet er selvstendig, uselvstendig, enkelt, avansert, underordnet eller overordnet [...] Dersom en person utfører bestemte tidsbegrensede oppgaver, er det et moment som peker i retning av at det ikke foreligger et arbeidsforhold, men et oppdragsforhold [...] Dersom oppgavene ikke er tidsbegrensede, men løpende og uspesifisert, er dette et tungtveiende moment for at forholdet faller inn under arbeidstakerdefinisjonen [...] når arbeidstakeren har frihet til å akseptere eller si nei til et arbeidsoppdrag, taler det nokså klart for at det foreligger et oppdragstakerforhold og ikke noe ansettelsesforhold. (Fougner og Holo, 2006:98–101).

Ved tvist om hvorvidt et arbeidsforhold skal anses å være et oppdrags- eller arbeidstakerforhold, vil det til syvende og sist være rettsapparatet som avgjør dette. Følgende eksempel der KS og Arbeidstilsynet kommer til ganske motsatte konklusjoner angående støttekontakter, viser at det ikke alltid er enkelt å avgjøre om en person skal defineres som arbeids- eller oppdragstaker.

KS sier i rundskriv B–09/97 at de «er av den oppfatning at støttekontakt-avtaler i en rekke tilfeller bør vurderes etablert som oppdragsavtaler [...] Oppdrag som støttekontakt utføres i stor grad av personer som ønsker å gjøre en sosial innsats på sin fritid. I mange tilfeller kan det som utgangspunkt være relativt nære og trygge relasjoner mellom støttekontakt og mottaker. Det stilles vanligvis ingen formelle kvalifikasjonskrav til støttekontakter, og oppdraget er normalt ikke vedkommendes levebrød. Med dette som utgangspunkt kan det konstateres at oppdragets siktemål og grunnlag er av en annen art enn det som er typisk for arbeidstakerforhold.»

I motsetning til dette står Arbeidstilsynet, som i 1999 på forespørsel fra Kommunal- og regionaldepartementet gjorde en vurdering av om støttekontakter og lignende var å anse som arbeidstakere med rett til feriepenger, eller om de var oppdragstakere uten en slik rett. Arbeidstilsynet viser til KS sitt rundskriv og skriver: «Arbeidstilsynet har på sin side hele tiden stått for det syn at støttekontakter, dvs. fritidsstøttekontaktene, i de fleste tilfeller er å anse som arbeidstakere [...] Begrunnelsen for vårt standpunkt er primært at det er kommunene som er ansvarlig for å gi tilbud etter sosialtjenesteloven og barnvernsloven. De har den formelle myndigheten til å gi instruksjer og kontrollere at de ulike ordningene fungerer som forutsatt etter loven. Om kommunene i praksis i enkelt tilfeller unnlater å bruke sin instruksjons- og kontrollrett, så skal det ikke dette tillegges vekt i vurderingen. Om arbeidets art er av sosial art, kan ikke tillegges vekt da dette må likestilles med annet omsorgsarbeid.» (Brev fra Arbeidstilsynet til Kommunal- og regionaldepartementet 22.09.1999).

Arbeidstilsynet vurderte i samme brev en rekke av de funksjonene som omtales i denne rapporten. For avlastningspersoner/besøkshjem vurderer de det dit hen at personer som mottar stønad for avlastning og pass av egne familiemedlemmer, ikke kan betegnes som arbeidstakere. Dersom de derimot yter en tilsvarende ytelse overfor personer de ikke er i slekt med, og der kommunen anviser plass og varighet, vil dette kunne bringe avlastningshjelpen inn i et arbeidstakerforhold. Når det gjelder omsorgslønn, anser Arbeidstilsynet ikke dette å være et arbeidstakerforhold, det samme gjelder for fosterforeldre. For beredskapshjem antar Arbeidstilsynet at dette må anses som et arbeidstakerforhold.

I denne rapporten er ikke hensikten å gi en juridisk vurdering av om de ulike oppdragstakerkontraktene kommunen benytter, kan defineres som et arbeidstakerforhold eller ikke. Vi er først og fremst ute etter å kartlegge motivasjon, variasjon og omfang i bruk av oppdragstakerkontrakter. Som vi skal se, er det også ulik praksis i kommunene når det gjelder hvilke rettigheter de gir oppdragstakerne. Det kan også variere internt i kommunen mellom ulike funksjoner hvilke rettigheter den enkelt har i forhold til kommunen. Generelt kan det sies at en oppdragstaker i mange tilfeller ikke har rett til:

- feriepenger
- sykepenger i arbeidsgiverperioden
- annet oppdrag dersom bruker ikke ønsker å motta en innsats fra personen, flytter fra kommunen, mister retten til støtten eller av annen årsak faller fra
- å bli innlemmet i kommunens tjenstepensjonsordning
- rett til godtgjøring dersom brukeren selv er syk, på ferie eller på annen måte for en periode ikke kan/ønsker å motta tjenesten
- forsikringer som kommunen har for sine ordinære arbeidstakere

Oppdragstakerne er med andre ord personer som for godtgjøring utfører oppgaver som kommunene i mange tilfeller er pålagt gjennom lover og reguleringer, men uten at den som utfører oppdraget, blir ansett å være en del av den ordinære arbeidstyrken i kommunen.

2 Gjennomføring og metode

I dette kapitlet gjør vi rede for valg av metode og gjennomføring av studien. Prosjektet har hatt to hovedmål. For det første er målet å fremskaffe en forståelse av hvordan oppdragstakerkontrakter blir brukt i norske kommuner, hva som er kommunenes motivasjon for bruk av oppdragstakerkontrakter, og oppfatninger av kontraktene og motivasjon hos oppdragstakerne selv. Det er lite kunnskap både om hvordan og hvorfor oppdragstakerkontrakter blir benyttet i norske kommuner, og oppdragstakernes oppfatninger rundt denne bruken. Kvalitative casestudier er som metode velegnet for å utforske problemstillinger det i utgangspunktet er liten kunnskap om, og for å få forståelse av meningene og oppfatningene om et fenomen. Vi har derfor gjennomført casestudier i fire norske kommuner.

Studiens andre hovedmål har vært å fremskaffe en oversikt over utbredelsen av bruk av oppdragstakerkontrakter. Dette innebærer både antall kontrakter, antall personer på oppdragstakerkontrakter og hvilke oppgaver som løses ved hjelp av oppdragstakerkontrakter. For å belyse dette trenger vi data som er representative. Vi har derfor gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse.

Studien ble gjennomført i to faser. Først undersøkte vi de fire kommunene for å kartlegge forskjellige problemstillinger og temaer knyttet til bruk av oppdragstakere i norske kommuner. Caseundersøkelsen ble dernest brukt til å kartlegge hvor i kommunen/bydelen det var riktig å henvende seg for å få opplysninger om omfanget av oppdragstakerkontrakter innenfor de ulike tjenesteområdene. På bakgrunn av denne informasjonen ble det utarbeidet et innsamlingsopplegg for surveyen.

2.1 Kvalitativ casestudie

Kvalitative casestudier er godt egnet til studier der fenomenet man studerer, og konteksten dette fenomenet befinner seg i, er tett knyttet til hverandre. Fenomenet i denne studien er bruk av oppdragstakerkontrakter, og konteksten er organiseringen av tjenesteområdet i kommunen. Vi har rettet oppmerksomheten mot et tjenesteområde innenfor hver av kommunene og hvordan oppdragstakerkontrakter blir benyttet i dette området, sett fra forskjellige gruppers ståsted. Videre i rapporten vil vi benytte begrepet kommunen om hver av casene.

For å forstå hvordan kommunene og oppdragstakerne oppfatter bruk av oppdragstakerkontrakter, og siden det ikke er mye kunnskap om bruk av oppdragstakerkontrakter på forhånd, kan den beste metoden være å spørre dem direkte. Vi ønsket å få innblikk i bruk av oppdragstakerkontrakter gjennom oppdragstakerens, kommunenes og de tillitsvalgtes opplevelser, oppfatninger og erfaringer med bruk av kontraktene. Dette innebar at vi tilnærmet oss informantene på en relativt åpen måte, for å få deres beskrivelser uten at vi la for mange begrensninger på samtalene.

Utvalg av kommuner og informanter

For å få variasjon valgte vi ut kommuner som var ulike. For det første valgte vi ut både store og små kommuner, under antakelsen om at det er annerledes å levere for eksempel avlastertjenester i en stor kommune med mange brukere enn i en liten kommune med kanskje bare et par brukere. I tillegg valgte vi tre kommuner tilknyttet byer og én med mer spredt bosetning.

Vi ønsket også variasjon når det gjaldt hvilke oppgaver kommunene benyttet oppdragstakerkontrakter til. På denne måten søkte vi å få variasjon i synspunktene fra kommunen om kontraktene og bruken av dem og variasjon i argumentene enten for eller mot bruk av slike kontrakter.

En gruppe som ofte har oppdragstakerkontrakter, er brukerstyrte, personlige assistenter (BPA). Disse tjenesteyterne blir i norske kommuner organisert på forskjellige måter. BPA-er kan både være fast ansatte i kommunen, arbeide på oppdragstakerkontrakt, eller kommunen kan dekke behovet for tjenester gjennom ULOBA³. Som et kontrasteringscase ønsket vi derfor å besøke én kommune som hadde BPA på oppdragstakerkontrakt, og én som hadde fast ansatte BPA-er. Dette innebar at vi endte opp med fire caser bestående av:

- Kommune 1: en bydel i en storby som brukte oppdragstakerkontrakter til støttekontakter og avlastere
- Kommune 2: en storby hvor BPA-ene var fast ansatt, men hvor de benyttet oppdragstakerkontrakter i tilleggstjenester til brukerne
- Kommune 3: en liten kommune som brukte oppdragstakerkontrakter til BPA
- Kommune 4: en stor kommune som brukte oppdragstakerkontrakter til individuell avlastning

³ ULOBA er et landsdekkende andelslag som eies og drives av funksjonshemmede på non-profit basis.

Valg av informanter ble gjort av kommunene selv etter kriterier fremsatt av forskerne. Vi ønsket å snakke med: 1) en leder/administrativ⁴ ansatt som hadde kunnskap om bruk av oppdragstakerkontraktene til de respektive tjenestene på området som var valgt ut, og 2) tre personer som arbeidet på oppdragstakerkontrakt. Vi ønsket personer som både hadde relativt små og relativt store kontrakter. Dette for å få variasjon i synspunkter fra oppdragstakerne. Vi antok at oppdragstakere som hadde en stor og omfattende kontrakt, og som kanskje hadde oppdragstakerkontrakten som hovedinntektskilde, ville forholde seg annerledes til rettigheter og plikter enn en person som kun hadde et par timer i måneden. Til sist ønsket vi 3) en hovedtillitsvalgt i kommunen.

Tabell 2.1 viser oversikt over de personene som ble intervjuet i hver kommune. I noen av kommunene intervjuet vi flere personer enn planlagt, fordi vi ikke fikk all informasjonen vi ønsket av kun én person, eller fordi kommunen selv valgte å inkludere flere personer fra de administrativt ansatte.

Tabell 2.1 Oversikt over informanter etter rolle og kommune

	Administrativt ansatte	Oppdragstakere	Tillitsvalgte	Totalt
Kommune 1	2	3	2	7
Kommune 2	2	3	1	7
Kommune 3	1	3	1	5
Kommune 4	3	3	1	7
Totalt	8	12	6	26

Gjennomføring av intervjuer

Intervjuene ble gjennomført enten ved det administrative kontoret ansvarlig for tjenesten oppdragstakeren var knyttet til, eller i Fafos lokaler. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide med relativt åpne spørsmål. Intervjuguiden var i hovedsak identisk for de forskjellige informantgruppene. Hvert intervju ble tatt opp digitalt og skrevet ut.

Analyse

Analysen er gjennomført i to trinn. Først beskrives og analyseres intervjuene innenfor hver kommune. Så sammenligner vi hovedfunn på tvers av casekommunene. Dette er gjort med følgende temaer:

- Oppdragstakers motivasjon

⁴ Vi snakket både med enhets- og tjenesteledere og administrativt ansatte uten formelt lederskap. I det følgende vi for fremstillingsskyld betegne disse som administrativt ansatte.

- Kommunikasjon, samhandling og opplæring
- Rettigheter og plikter
- Ressursflyt, stabilitet og lojalitet

2.2 Kvantitativ spørreundersøkelse

Utfordringer når det gjelder temaet oppdragstakerkontrakter, er at det per i dag er liten kunnskap om utberedelsen og bruken av oppdragstakerkontrakter. Casestudiene avdekket at informasjonen om bruk og utbredelse fantes på forskjellige steder i de forskjellige kommunene/bydelene. I noen kommuner var informasjonen spredt på et stort antall tjenesteområder og/eller tjenesteenheter. Dette innebar at det ikke ville være mulig eller hensiktsmessig å kartlegge omfanget av denne type kontrakter ved kun å gjøre én henvendelse til kommunene, ved for eksempel å kontakte personalansvarlig eller lønningskontoret.

Vi valgte derfor en todelt innsamlingsstrategi. Først trakk vi et tilfeldig utvalg på 101 kommuner/bydeler i Oslo. Disse ble kontaktet på telefon, og vi ba om å få snakke med personalsjefen/personalansvarlig for kommunen. Vi gjennomførte så et intervju med henne/ham for å kartlegge om de benyttet oppdragstakerkontrakter innenfor de områdene vi var ute etter. I flere kommuner ble vi først møtt med at oppdragstaker var et ukjent begrep. Andre mente at de ikke benyttet oppdragstakerkontrakter. Vår intervjuer måtte derfor forklare og resonnerer sammen med kommunen for å sannsynliggjøre at de faktisk benyttet seg av oppdragstakere. Deretter ba vi om å få opplyst hvor i kommunen vi kunne henvende oss for å få oversikt over antallet oppdragstakere og antallet kontrakter innenfor de områdene der de benyttet dette. Gjennom intervjuene i denne første runden fikk vi kartlagt at det var stor variasjon i hvor denne informasjonen var tilgjengelig. I noen få tilfeller kunne personalansvarlig gi svarene, i noen tilfeller kunne lønningskontoret gi en samlet oversikt, men i de fleste kommunene var informasjonen spredt på ulike tjenesteområder eller tjenesteenheter.

Det ble derfor en temmelig tidkrevende oppgave å sette opp en liste over kontakter i kommunene som kunne være i stand til å gi oss data om bruken og utbredelsen av oppdragstakerkontrakter.

På bakgrunn av disse telefonintervjuene laget vi en e-postliste over samtlige kontaktpunkter i kommunene som kunne gi oss den relevante informasjonen. Disse fikk så tilsendt en e-post der vi ba dem fylle ut et skjema over antall oppdragstakere og antall kontrakter innenfor det området de hadde oversikt over.

Svarprosent og frafall

Av de 101 tilfeldig valgte kommunene hadde vi kun nekt fra én kommune, og én kommune ble lagt til side da det viste seg at informasjonen var så vanskelig tilgjengelig at det ikke var hensiktsmessig å følge opp denne. Vi satt dermed igjen med svar fra 99 av 101 kommuner i runde én, disse ble dermed med videre til runde to. Ut fra runde én hadde vi fått oppgitt 188 kontaktpunkter som fikk tilsendt skjema på e-post. Av disse fikk vi svar fra 140, noe som gir en svarprosent på 74. Av de 99 kommunen i runde to er det 15 som ikke har svart på henvendelsen. Til sammen har vi da fått helt eller delvis svar fra 85 prosent av kommunene/bydelene i utvalget.

Siden vi her opererer med et utvalg av alle kommuner, vil det være et spørsmål om disse kan sies å være representative for alle kommuner/bydeler i Oslo sett under ett. Vi har i utvalget opplysning om antall innbyggere og kan således se om de ulike underutvalgene skiller seg fra totalen i forhold til innbyggerantall. Tabell 2.2 viser denne gjennomsnittsfordelingen for alle kommuner/bydeler i Oslo, for de 99 som var med i runde én, og for de 84 som helt eller delvis har besvart runde to.

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig antall innbyggere for alle kommuner/bydeler i Oslo, for de 99 som var med i runde én, og for de 81 som helt eller delvis har besvart runde to.

	Hele landet	Runde 1	Runde 2
Gjennomsnittlig antall innbyggere	10449	7535	8100

Som tabell 2.2 viser, er det både i runde én og i runde to et noe lavere gjennomsnittlig antall innbyggere enn i landet som helhet. Det betyr at vi har en viss underrepresentasjon i utvalgene av store kommuner⁵. Hva det betyr for skjevheter i utvalget, kan diskuteres, men det er en rimelig antakelse at det er flere oppdragstakere i store kommuner enn i små. Dette er basert på at tjenestebehovet i de store kommunene vil være større i kraft av at de har mange innbyggere, og at de dermed også har en høyere bruk av oppdragstakere. Når vi senere vil beregne antall oppdragstakere, er det derfor rimelig å anta at vi har en viss underestimering snarere enn en overestimering i beregningene våre.

⁵ Samtlige av bydelene som ble trukket ut i utvalget, har besvart undersøkelsen. Det betyr at det er kommunene som representerer frafallet og ikke bydelene.

3 Klarlegging av omfang av oppdragstakere

I dette kapitlet ser vi nærmere på bruk og omfang av oppdragstakere i norske kommuner/bydeler i Oslo. Så vidt vi vet, finnes det ingen samlet oversikt over antallet oppdragstakere i kommunesektoren. Denne studien er således det første forsøket på å skaffe en slik oversikt. Som vist i forrige kapittel har vi gjort denne kartleggingen i to runder. I runde én kontaktet vi personalansvarlig i kommunen for å finne ut hvilke områder de benytter oppdragstaker på. I runde to innhentet vi informasjon om antall oppdragstakere og oppdragstakerkontrakter innenfor disse områdene. I denne delen vil vi først se på utbredelsen i bruken av oppdragstakere, deretter vil vi se nærmere på omfanget av oppdragstakere.

3.1 Utbredelse av oppdragstakerkontrakter

Tabell 3.1 viser en oversikt over hvilke områder og i hvilken utstrekning kommunen benytter seg av oppdragstakerkontrakter innenfor de definerte funksjonene vi har kartlagt.

Tabell 3.1 Bruk av oppdragstakere innenfor ulike områder. I prosent (N=99).

	Har ikke	Alltid / tilnærmet alltid	Aldri / tilnærmet aldri	Varierer	Ikke sikker	Totalt
BPA	22	29	34	14	2	101
Støtte-kontakter	2	93	2	2	0	99
Omsorgslønn	8	84	2	2	3	99
Tilsynsførere	11	85	3	0	0	99
Avlastere	5	88	3	1	2	99
Fosterhjem	3	95	0	1	0	99
Fritids-kontakter	84	15	0	0	0	99
Besøkshjem	2	97	1	0	0	100

Tabell 3.1 viser to tydelige mønstre. For det første viser den at oppdragstakerkontrakter stort sett alltid benyttes for støttekontakter, til omsorgslønn, tilsynsførere, avlastere, fosterhjem og besøks hjem. Innenfor disse områdene er det svært få som svarer at de aldri eller tilnærmet aldri benytter oppdragskontrakter. For fritidskontakter er det tydelig gjennom resultatene og fra erfaringen vi gjorde i intervjuene, at begrepet «fritidskontakter» er et begrep som benyttes av få, de fleste bruker kun støttekontakt som betegnelse på dette.

Tabell 3.1 viser også at BPA-funksjonen har en langt mer variabel tilknytningsform enn de andre funksjonene. Én av tre kommuner svarer at de aldri eller tilnærmet aldri benytter oppdragskontrakter for denne type oppgaver, mens nær 30 prosent svarer at de alltid eller tilnærmet alltid benytter oppdragskontrakter. At såpass mange svarer at de ikke benytter oppdragskontrakter for BPA-ene, skyldes først og fremst to forhold. For det første benytter mange kommuner og brukere seg av ULOBA til å fylle denne funksjonen. ULOBA er et andelslag som drives på non-profit basis for personer som har fått innvilget en personlig assistent. Andelslaget er ideologisk plassert innenfor Independent Living-tradisjonen som oppstod i USA i 1970-årene blant funksjonshemmede⁶. Når vi snakket med personalansvarlig, ble det også spurt om kommunen benyttet ULOBA til BPA-funksjonen. 22 prosent av kommunene svarte at de benyttet ULOBA ved noen anledninger, mens 6 prosent svarte at de alltid benyttet ULOBA. For det andre vet vi også at en god del kommuner har valgt å ansette BPA-ene som ordinære ansatte.

På mange måter kan BPA-funksjonen sies å være den av oppdragstakerfunksjonene som ligner mest på en vanlig arbeidstakerrelasjon. Arbeidet har et visst omfang og er av en regulær karakter. Brukerne som får tildelt tjenesten, har den over en forholdsvis lang tidsperiode, som oftest over mange år. Det er imidlertid grunn til å anta at oppgaven har et typisk deltidspreg. I en spørreundersøkelse blant BPA-er fra 2001 (se Andersen mfl. 2006) ble det fastslått at kun 14 prosent jobbet tilnærmet heltid, mens over 40 prosent jobbet i relativt små deltidsstillinger, det vil si mindre enn 14 timer per uke. Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid var likevel såpass høy som 16,5 timer i år 2000. Andersen og medforfatterne setter også spørsmålsteget ved om det er riktig at «[...] offentlige myndigheter skal legge opp til å 'normalisere' arbeidsvilkår som bygger på bl.a. kort deltid, midlertidige ansettelser og manglende opplæring veiledning» (Andersen mfl. 2006:126–127). Når vi nå i tillegg vet at mange av BPA-ene også jobber på oppdragskontrakter med begrensede rettigheter, er denne typen spørsmål ikke blitt mindre aktuelle.

⁶ Se Andersen mfl. 2006 for en mer detaljert beskrivelse av brukerstyrte assistenter og det ideologiske grunnlaget som ligger bak ordningen.

3.2 Omfang av oppdragstakere

I runde to av den kvantitative undersøkelsen har vi kartlagt hvor mange oppdragstakere og oppdragstakerkontrakter kommunene har innenfor de definerte områdene. Hensikten med denne kartleggingen er å kunne si noe om det totale omfanget av oppdragstakere. Det viste seg at antallet kontrakter og antallet oppdragstakere var omtrent identisk. Det er derfor ingen indikasjoner på at det er særlig utbredt at en person har mer enn én kontrakt. I det følgende forholder vi oss derfor kun til antall oppdragstakere. Siden hensikten har vært å estimere det totale antallet personer som har oppdragstakerkontrakter, har vi ut fra utvalget på 84 kommuner estimert tallene opp til å gjelde for alle kommuner/bydeler i Oslo for landet som helhet.⁷ Tabell 3.2 viser de estimerte tallene for antall oppdragstakere for de ulike funksjonene og totalt for landet som helhet.

Tabell 3.2 Estimat for totalt antall oppdragstakere i norske kommuner etter funksjon

	Antall oppdragstakere
BPA*	997
Støttekontakter/fritidskontakter	18 590
Omsorgslønn	5 760
Tilsynsførere	3 452
Avlastere	5 073
Fosterhjem	5 086
Besøkshjem	4 653
Totalt	43 611

* Vi har her kun kartlagt omfanget av BPA-er som er på oppdragstakerkontrakt, tabellen viser ikke antall BPA-er som er ordinære kommunalt ansatte eller er tilknyttet ULOBA.

Tabell 3.2 viser for det første at den største gruppen oppdragstakere er innenfor støttekontaktfunksjonen. Vi har beregnet at det er i overkant av 18 000 støttekontakter

⁷ Estimatet er gjort på følgende måte. Med utgangspunkt i dem som har besvart undersøkelsens del to, har vi regnet ut et gjennomsnitt for alle som har svart på antall oppdragstakere innenfor hver funksjon. Dette gjennomsnittstallet har vi så tildelt de som har svart at de har oppdragskontrakter for funksjonen, men som ikke har avgitt svart på antallet. For de kommunene som ikke er med i undersøkelsen, har vi antatt at en tilsvarende andel bruker oppdragstakerkontrakter som det vi så i runde én av kartleggingen, dvs. andelen som har svart alltid / tilnærmet alltid eller varierer. Denne andelen har så fått tildelt gjennomsnittsverdien for de kommunene vi har mottatt svar fra i undersøkelsen. Det vil si at for eksempel for BPA-funksjonen har vi antatt at det er 43 prosent av kommune (se tabell 3.1) som benytter oppdragskontrakter, disse 43 prosenten har så blitt tildelt gjennomsnittsverdien. Deretter har vi lagt sammen de totale tallene for dem som har besvart, med totaltallene for de som ikke har besvart, og de som ikke har vært med i undersøkelsen.

med oppdragsavtale i Norge. For de andre funksjonene varierer antallet mellom rundt 1000 og opp mot 6000. Samlet er det estimert at det er cirka 43 500 personer som har oppdragsavtaler innenfor disse områdene i norske kommuner.

Det er viktig og understreke at det er stor forskjell mellom de ulike gruppene oppdragstakere i forhold til hvor stor timeinnstats man yter. For noen typer oppdrag for eksempel for støttekontaktene kan det være snakk om kun noen timer i måneden, mens for andre funksjoner som for eksempel BPA-ene kan det være tilnærmet likt en full stilling. For fosterhjemfunksjonen kan man kanskje til og med snakke om at det i noen tilfeller er en døgnkontinuerlig oppgave. Hvor mange årsverk som totalt ytes på oppdragstakerkontrakter kan vi imidlertid ikke si noe om ut fra vårt materiale.

4 Erfaringer med bruk av oppdragstakerkontrakter: fire caser

I dette kapitlet presenteres funnene fra casestudien. Først presenteres de fire kommunene og deres oppfatninger og erfaringer med oppdragstakerkontrakter. Hver av casene er her presentert etter hvordan oppdragstakerkontraktene brukes, hvordan tjenesten er organisert, og kommunens syn på oppdragstakerkontraktene. De fire kommunene bruker alle oppdragstakerkontrakter til støttekontakter, avlastere og omsorgslønn. En av kommunene bruker oppdragstakere til BPA-tjenester. De fire kommunene varierer når det gjelder hvilke tjenester innenfor tjenesteområdet pleie og omsorg og barn og unge de benytter oppdragskontrakter til, og hvordan de har organisert tjenestene sine.

Deretter presenteres oppdragstakernes erfaringer og oppfatninger av arbeidet og oppdragstakerkontrakten. Det er stor variasjon i hvorvidt oppdraget oppdragstakerne utfører for kommunen, blir betraktet som lønnsarbeid i vanlig forstand eller ikke. Det er også noe variasjon i de enkelte oppdragstakernes holdninger og tanker rundt oppdragstakerkontrakten og arbeidsforholdet sitt. Denne variasjonen er ikke mellom de forskjellige casene, men heller knyttet til enkeltindividene innenfor hver case. Derfor har vi valgt å presentere temaene som er blitt behandlet i intervjuene, på tvers av casene. Disse temaene er 1) oppdragstakers motivasjon, 2) kommunikasjon, samhandling og opplæring, 3) rettigheter og plikter og 4) ressursflyt, stabilitet og lojalitet.

4.1 Kommune 1: bydel i storby

Oppdragstakerkontrakter brukt på støttekontakter og avlastere

I denne bydelen undersøkte vi hvordan oppdragstakerkontrakter ble brukt til støttekontakter og avlastere i barne- og ungdomsetaten. Bydelen opplyste at oppdragstakerkontrakter brukes til støttekontakter, individuelle avlastere og til mottakere av omsorgslønn. Bydelen har organisert tjenestene i en bestiller–utførerenheter. De har et eget søknadskontor for tjenester til barn og unge. Utførerenheten har ansvaret for å følge opp oppdragstakerkontraktene. Bydelen har til sammen cirka 50 støttekontakter og avlastere. Dette innebærer at de til enhver tid har cirka 50 løpende oppdragstakerkontrakter. Kontraktene er tidsavgrensede, men knyttet opp mot vedtaket om hjelp.

Hvis behovet for hjelp bortfaller, bortfaller også kontrakten. Kontraktene har en måneds gjensidig oppsigelsestid.

Støttekontaktene følges opp fra utførerenheten, og utførerenheten har faste møter med støttekontaktene. Støttekontaktene leverer kvartalsrapporter til utførerenheten. Omsorgslønn er ikke organisert under en utførerenhet. Siden brukere som søker omsorgslønn har en bestemt person de ønsker skal motta denne omsorgslønnen, blir kontrakten inngått mellom kommunen og personen som mottar omsorgslønn. Personer som mottar omsorgslønn, fører ikke timelister, men kontrakten gjelder for et visst antall timer som de får betalt for. Personer som mottar omsorgslønn, får heller ikke godtgjøring for utgifter i forbindelse med utføring av arbeidet.

Rekruttering av personer til stillingene som avlastere og støttekontakter foregår i første omgang gjennom kommunens eller familiens nettverk. Det er ønskelig at familiene selv skal finne personer i sitt nettverk. Hvis ikke dette er mulig, rekrutteres støttekontakter og avlastere gjennom kommunenes nettverk. Støttekontakter og avlastere er, i tillegg til personer som ofte har en relasjon til brukeren, ofte for eksempel studenter ved høyskole og universitet og personer som allerede jobber i barnesektoren i kommunen.

Kommunens oppfatning av oppdragstakerkontrakter

Personer i administrasjonen i bydelen ga uttrykk for at oppdragstakerkontrakter var en praktisk og fleksibel måte å regulere relasjonen til støttekontakter og avlastere på. Til tross for dette kom noen synspunkter om at kontraktene prinsipielt er problematiske:

Som arbeidsgiver er dette en kontrakt vi er glad for at folk vil ha. Du får kun lønn for det du gjør. Men du har ingen andre rettigheter. Vi stiller oss ikke ukritiske til disse kontraktene. For vi ser at det kan oppstå ting, i forhold til sykdom og så videre. Vi kan jo si at det er gunstig for kommunen. Men vi er absolutt klar over den dårlige kontrakten dette er.

Til tross for dette var hovedinntrykket at oppdragstakerkontraktene ble oppfattet som uproblematisk og ryddige. En enhetsleder beskrev oppdragstakerkontraktene som en «gjensidig, konkret og klar avtale som forplikter begge parter på det tidspunktet som avtalen er». Det kom ikke frem mange motforestillinger til oppdragstakerkontraktene eller bruken av dem.

Oppdragstakerkontrakter ble gjennomgående beskrevet som den mest praktiske og fleksible måten å få gjennomført oppgavene på. I tillegg ble det understreket at de som utførte oppdraget, gikk inn i denne typen kontrakt med åpne øyne. Oppdragstakerne var ifølge kommunen klar over at kontrakten kun gjaldt overfor en bestemt bruker, og at alle rettigheter de har som oppdragstakere, er beskrevet i kontrakten. I tillegg ble

det å jobbe på oppdragstakerkontrakt betraktet som et valg hvert individ kan ta, og at oppdragstakerne selv kunne søke fast jobb i kommunen hvis de ønsket det:

Når oppdraget er opp og avgjort, så er jo oppdragstakeren også ute av systemet. Hvis alle som får et oppdrag skulle fått fast ansettelse i kommunen, hadde jo ikke det gått. For mange av dem er jo veldig individuelt innrettet på den de er støttekontakt for og kunne ikke være, eller ønsker å være brukt i andre sammenhenger. Det er en frihet for dem og for kommunene, slik jeg ser det. Ønsker de fast jobb i kommunen, er det bare å søke på faste stillinger i kommunen. Det er jo masse jobb å få, men de ønsker å ha den frie tilknytningen.

På denne måten var det varierende bevissthet rundt de prinsipielle sidene ved oppdragstakerkontraktene. De mulige konsekvensene av å ha alle oppdragstakerne som faste ansatte ble problematisert, både når det gjaldt begrensninger på kommunens og oppdragstakerens frihet, og når det gjaldt oppdragstakernes varierende kompetanse.

Det kom ikke frem synspunkter som pekte i retning av at oppdragstakerkontrakten hadde negative konsekvenser for brukeren, men heller at det enten var irrelevant for brukeren hvilken tilknytningsform som ble benyttet for de som utførte oppdraget, eller at fleksibiliteten i oppdragstakerkontrakten kunne være positiv for brukeren:

For brukeren er det likegyldig om støttekontakten går på kontrakt eller er ansatt i kommunen. Men hvis jeg tenker høyt, kan det være positivt for brukeren at den har en person som bare vil være hos dem, og som ikke kommer fra kommunen og er prasket på dem.

Fordelen for brukeren er med andre ord at kontrakten ikke knytter støttekontakt og kommunen sammen, men heller er en avtale mellom bruker og støttekontakt. På denne måten ble det arbeidet som ble gjort på oppdragstakerkontrakt, definert som utenfor kommunens ansvar, selv om oppgavene ble oppfattet som å tilhøre ansvarsområdet til kommunen.

4.2 Kommune 2: storby

BPA som fast ansettelse – oppdragstakerkontrakt for å ivareta tilleggsoppgaver

Denne kommunen hadde ansatt alle BPA-ene. Vi har her sett på hvordan BPA-tjenester leveres i denne byen. Til tross for at BPA-ene var fast ansatt, ble oppdragstakerkontrakter benyttet for å ivareta oppgaver som lå utenfor de faste stillingene. En enhetsleder i kommunen forklarer:

Vi bruker ikke oppdragsavtaler i det daglige, men til ferier og fritid er det oppdragsavtaler som lages. Hvis en fast ansatt blir med, så blir vedkommende permittert fra sin faste stilling. Man får en fast sum i døgnet fra kommunen for å delta med bruker på fritidsreise eller feriereise til utlandet. Brukeren må dekke andre faste utgifter for assistenten.

På denne måten brukes oppdragstakerkontraktene for å ivareta oppgaver som ikke blir definert som en del av den faste stillingen til BPA-en, og som ikke ville la seg gjennomføre uten å bryte arbeidsmiljølovens krav til arbeidstid. Selv om kommunen ikke bruker oppdragstakerkontrakter for å sikre fleksibilitet i forhold til det en fast ansettelse gjør, bruker de ekstravaktkontrakter for å sikre arbeidsgiver muligheten til å teste ut hvorvidt en potensiell kandidat er egnet til stillingen før denne personen eventuelt blir tilbudt en fast stilling. Kommunen erkjente at denne praksisen antakelig ikke var i henhold til lovverket, men at det fungerte som en kvalitetssikring av at vedkommende hadde kompetanse og var egnet for stillingen. På denne måten kan det synes som at selv om BPA-er er fast ansatt i utgangspunktet, er det nødvendig for kommunen å benytte mer fleksible løsninger både i forkant av en fast ansettelse av BPA-en og for deler av oppdraget knyttet til brukeren.

Oppfatning av oppdragstakerkontrakter i kommunen

Administrasjonen i kommune to var i utgangspunktet negativ til bruk av oppdragstakerkontrakter og hevder at det aldri hadde vært et tema i kommunen om de skulle ha BPA-er på oppdragstakerkontrakter. De administrativt ansatte i denne kommunen svarte eksplisitt at oppdragstakerkontrakter var et dårlig alternativ for deres ansatte, først og fremst i kraft av at fast ansettelse gir rettigheter til sykepenger og feriepenger:

Fast ansettelse gir flere rettigheter i forhold til sykepenger. I en oppdragsavtale så har du ingen rettigheter de første 16 dagene, og du har ikke krav på feriepenger. Vi synes ikke så mye om oppdragsavtalene. Vi synes det er litt kvinnefiendtlig.

Fast ansettelse ble sett på som en bedre tilknytningsform for BPA-en og som positivt for brukeren. Først og fremst ble de praktiske hensynene ved administrering av relasjonen beskrevet som enklere for brukeren ved at BPA-en var fast ansatt. Det ble lagt vekt på at brukerne i utgangspunktet var i en situasjon hvor det ville være en tilleggsbelastning å måtte administrere en BPA på oppdragstakerkontrakt. Siden BPA-ene var fast ansatt i kommunen, var det kommunens oppgave å håndtere alt det administrative rundt BPA-ene. Derimot beskrev de at kommunen benyttet seg av en oppdragsavtale i de tilfellene hvor fast ansettelse ikke var hensiktsmessig. Argumentet for å bruke oppdragsavtale i noen av tilfellene var at relasjonen mellom brukeren og BPA-en var så tett at den ikke kunne karakteriseres som et reelt arbeidsforhold:

Av og til ønsker man nære pårørende som BPA-er, og da har vi sagt at vi kan lage en ekstravaktavtale, men de får ikke en fast ansettelse som BPA. Og da må de på en form for omsorgslønn, og det er jo igjen en oppdragsavtale. Båndene blir da så tette. Det skal være litt avstand mellom det å være fast ansatt og det å være familie.

4.3 Kommune 3: liten kommune

Oppdragstakerkontrakter brukt på BPA-tjenester

Kommune 3 er en relativt liten kommune i Midt-Norge. Vi har undersøkt bruk av oppdragstakerkontrakter i forbindelse med BPA-tjenester i et av distriktene i kommunen. Distriktet hadde totalt fem brukere som til sammen hadde ni til ti BPA-er. BPA-tjenesten er organisert under hjemmetjenesten i distriktet. Tildeling av BPA skjer ved at enhetslederen i hjemmetjenesten mottar søknaden fra bruker (ev. pårørende). Noen ganger gjelder forespørselen et uspesifisert behov for assistanse, noen ganger direkte forespørsel om å få en BPA, og andre ganger er BPA-en som er ønsket, navngitt i søknaden. Det blir gjennomført et hjemmebesøk hos brukeren, og brukerens behov blir kartlagt. Inntaksteamet ser på totaltilbudet i kommunen og hvilke behov brukeren har. En eventuell rekruttering av BPA gjøres enten gjennom brukeren, nettverket til hjemmetjenesten eller det annonseres etter en assistent.

Kommunens oppfatning av oppdragstakerkontrakter

Oppdragstakerkontrakten blir ikke oppfattet som å gi BPA-en ulemper i forhold til en vanlig ansettelseskontrakt, eller at den gir dårligere rettigheter enn en vanlig arbeidskontrakt. Samtidig ga oppdragstakerkontraktene til BPA-ene i denne kommunen flere rettigheter enn bare godtgjøring etter utført arbeid, de fikk sykepenger og feriepenger. I tillegg fikk oppdragstakerne godtgjøring for utført oppdrag i henhold til den utdannelsen de hadde.

Det er ikke forskjeller i forhold til vanlig ansettelse i kommunen. De personlige assistentene får pengene sine selv om brukeren er syk, og hvis oppdragstakeren selv er syk. De får også feriepenger. De får lønn for den kompetansen de har – er du omsorgsarbeider, får du lønn som omsorgsarbeider.

Kontrakten er knyttet til vedtaket på brukeren som har ett års varighet, men selve kontrakten er ikke tidsfestet. Kontrakten sier heller ingenting om antall timer oppdragstaker hadde rett eller plikt til å jobbe. Dette var regulert av arbeidslederen (brukeren selv eller brukerens foresatte), som fritt kan disponere de BPA-ene som er knyttet til brukeren.

Dette innebar at hvis en bruker hadde flere BPAer, kunne brukeren eller arbeidslederen bestemme hvilken BPA som skulle brukes når og hvor mange timer hver enkelt BPA skulle jobbe til enhver tid. Hvor mange timer hver BPA fikk per måned var regulert av en muntlig avtale mellom arbeidsleder og oppdragstakeren. Selv om det kom frem at det kunne være en ulempe for BPA-ene ikke å ha kontraktsfestet hvor mange timer i måneden de skulle jobbe, og at de dermed i prinsippet hadde liten kontroll over godtgjøringen fra måned til måned, ble ikke dette oppfattet som et stort problem. Snarere ble det understreket som viktig for å sikre at brukeren hadde fleksibilitet til å få assistanse når han eller hun ønsket det.

Den muntlige avtalen ble opplevd å gi fleksibilitet til begge parter, selv om usikkerhet knyttet til inntjening ble nevnt av den administrativt ansvarlige for tjenesten i kommunen:

Ser at det er en ulempe at de ikke vet akkurat hva lønnen er, de må levere timelister og får lønnen på etterskudd.[...] det er fleksibiliteten til den som har personlig assistent, som er viktig.

Ingen av oppdragstakerne vi snakket med, opplevde dette som et stort problem. Antakelig fordi BPA-ene som delte en bruker, selv satte pris på fleksibiliteten dette ga. BPA-ene selv understreket at dette ga trygghet for at brukeren hadde flere å spille på. Hvis brukeren ønsket å gå på kino en gang, og en av BPA-ene ikke hadde anledning, var det kanskje en av de andre som kunne steppe inn. I tillegg ble det opplyst at relasjonen mellom BPA-ene og arbeidsleder fungerte bra, dette kan tolkes som bakgrunnen for at behovet for ytterlig regulering av arbeidsforholdet kanskje opplevdes som lite.

Vurdering av alternativer til oppdragstakerkontrakt

I denne kommunen ble oppdragstakerkontrakter sett på som en hensiktsmessig og praktisk måte å organisere tjenesten på. Flere av oppdragstakerne hadde i tillegg til at de var BPA på oppdragstakerkontrakt, en fast ansettelse i kommunen. Kommunen opplyste at det ikke hadde vært diskusjoner rundt bruken av kontraktene.

Det ble vurdert som lite hensiktsmessig med faste ansettelser for BPA-er, fordi en fast ansatt BPA ville begrense fleksibilitet for brukeren i valg av BPA. Det ble vektlagt at relasjonen mellom brukeren og oppdragstakeren, enten oppdragstakeren var støttekontakt, BPA eller avlaster, blir tett, og at det derfor er en fordel med personer som kjenner brukeren fra før.

Brukerne kan selv velge hvem de vil ha som assistent, fordi andre hensyn ikke må tas. Hvis BPA-en derimot skulle ansettes fast i kommunen, måtte personens egnethet bedømmes mer generelt, og flere av dem som var BPA-er, ville ikke vært aktuelle til en fast stilling i kommunen. Personen som blir ansatt som BPA, skal kun fungere som det for denne ene brukeren, og personens egnethet for helsetjenesten i kommunen

generelt blir irrelevant. Skulle generell egnethet hensyntas, kunne ikke brukeren fritt velge assistent.

Når brukeren får en personlig assistent, så er det den brukeren som bestemmer hva slags person den vil ha. Det er ikke sikkert at jeg som leder av hjemmetjenesten ønsker å ha den personen ansatt her senere. Da er jo fordelene at jeg trenger jo egentlig ikke å tilby personen jobb, den er ansatt på den ene brukeren. Men vi har ikke vært borte i det noen gang.

4.4 Kommune 4: stor kommune

Bruk av oppdragstakerkontrakter til individuell avlastning

Kommune 4 bruker oppdragstakerkontrakter for å regulere forholdet til avlastere som yter individuell avlastning, støttekontakter, tilsynsførere ved samvær og i fosterhjem og foreldrekontakter. Vi undersøkte hvordan oppdragstakerkontrakter ble benyttet når det gjaldt individuell avlastning. Individuell avlastning er administrativt knyttet til et avlasterhjem. I tillegg til å tilby avlastning på hjemmet blir det også tilbudt individuell avlastning til cirka 260 hjemmeboende brukere. Disse mottar individuell avlastning vanligvis hjemme hos avlaster, men også noen ganger hjemme hos seg. Til sammen hadde kommunen 310 avlastere til individuell avlastning som gikk på oppdragstakerkontrakt. Kontrakten regulerte antall timer og var knyttet til vedtaket til brukeren, det var ingen tidsbegrensning på kontrakten.

I forhold til individuell avlastning definerer familien hvilke behov de har, og når avlastningen skal foregå. Noen har avlastning 40 timer i uka. Da blir det fordelt på enkeltdager. Noen ganger er det døgnbasert individuell avlastning, da får avlaster betalt for 18 timer i døgnet. Da er det hvilende nattevakt i den avlastningen. Og det er brukerens og familiens behov som er styrende. Og noen ganger har vi unger som er veldig syke, og som har behov for spesialkompetanse, og da må vi rekruttere spesialsykepleiere som avlastere.

Antall timer i hver oppdragstakerkontrakt og arbeidstid varierte. Alt fra 20 timer i måneden til 150 timer i måneden. Mange brukere hadde avlastning i helgen, noe som innebærer at oppdragstakeren var avlaster for eksempel fra fredag ettermiddag til søndag ettermiddag. I disse tilfellene får avlaster betalt for 18 timer i døgnet. Kommunen var opptatt av at avlasterne fikk gode betingelser. De hadde 298 000 kroner i året i grunn-godtgjøring. Hvis det er helsemessige årsaker til at brukeren har et spesielt behov for

en annen type kompetanse, som for eksempel spesialsykepleier, får avlaster med denne typen kompetanse godtgjøring som spesialsykepleier.

Kommunens syn på oppdragstakerkontrakter

Avlasterne hadde tidligere vært ansatt i kommunen og knyttet opp mot vedtaket til brukeren. Men dette ble endret for noen år siden. Dette innebar at alle avlastere (bortsett fra en) ble overført fra en vanlig arbeidskontrakt til en oppdragstakerkontrakt, med kompensasjon for tap av feriepenger:

I 2006 sendte vi ut et brev til alle om den nye ordningen med oppdragstaker og hva det innebar. Vi satte opp lønna tilsvarende det de hadde tapt i feriepenger, så vi økte lønna betraktelig. Det var noen som ikke ville være med på det, så de fikk lov til å fortsette slik de hadde. De var ansatt så lenge behovet var der. For de er jo ansatt for å gi tjenester rettet mot en spesiell bruker, så lenge den brukeren hadde behov for det. Men på gammel avtale så opparbeidet de seg rettigheter i forhold til dette med sykelønn og ferie.

Inntil for noen år siden hadde kommunen avlasterne på ansettelseskontrakter. Det ble argumentert for at man ikke kunne tilby individuell avlastning i henhold til arbeidsmiljøloven på grunn av arbeidstidsbestemmelsene, og at oppdragstakerkontrakter var det eneste alternativet. Det ble opplyst at kommunen hadde fått dispensasjon fra arbeidsmiljøloven frem til oktober 2006. Men siden de ikke fikk det lenger, ble oppdragstakerkontrakter sett på som eneste alternative tilknytningsform. På denne måten blir oppdragstakere brukt for å unngå brudd på arbeidsmiljøloven.

Det var to forhold som gjorde at kommunen hadde behov for dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, for det første for å kunne tilby døgnbasert avlastning uten å benytte avlastningshjem. Døgnbasert avlastning innebærer at brukeren bor hjemme hos avlasteren, for eksempel en helg i måneden. Et annet eksempel var ferieavlastning. En administrativt ansatt forklarer:

Man kan ikke gjennomføre individuell avlastning uten at man må ta begrensningene i forhold til arbeidsmiljøloven. Det er familier som for eksempel skal ha ferieavlastning i syv døgn – hvem er det som kan jobbe syv døgn i ett strekk på andre vilkår? Hvis det er et avlastningshjem, følger man jo turnus.

En annen begrunnelse for at man gikk over til oppdragstakerkontrakt, var at kommunen ikke fikk dispensasjon fra Arbeidstilsynet lenger for å bruke kommunens faste ansatte til avlastningshjelp ut over de 100 prosentene de allerede var ansatt i kommunen. På denne måten kan arbeidsmiljøloven omgås ved at fulltidsansatte i kommunen, som ikke kunne hatt en fast stilling på mer enn 100 prosent, i prinsippet nå kunne jobbe

mer enn 100 prosent for kommunen. Det vil si at de jobber 100 prosent i en fast stilling og har i tillegg en andel på oppdragstakerkontrakt:

Det har noe med antall timer i døgnet du jobber. For har du behov for avlastning en helg for eksempel, så etter ny lov så måtte vi inn med turnus arbeid [...] samtidig så var det jo ansatte i kommunen som var avlastere, så da hadde vi jo dispensasjon for det. For hvis man var ansatt i 100-prosentstilling, så hadde vi dispensasjon på at de kunne være avlastere uten at det utløste overtid. Det opphørte også da med den nye arbeidsmiljøloven.

Det ble argumentert for at det ikke var ulemper knyttet til kontraktene for oppdragstakeren selv, siden tap av feriepengen var kompensert for. I tillegg opplyste kommunen til alle oppdragstakere at de kunne tegne forsikring for egen regning for å kompensere for tap av sykepenger. I sum ble det argumentert for at de derfor var sikret tilstrekkelig rettigheter ved oppdragstakerkontrakter. Forskjellen mellom tidligere ansettelseskontrakter og oppdragstakerkontrakter brukt på avlastere ble forklart som å være hovedsakelig at noen ord i kontrakten var byttet ut. For eksempel var ordet «lønn» byttet ut med «godtgjøring», og «arbeidsavtalens varighet» var byttet til «oppdragets varighet», men ellers var det ingen endringer.

4.5 Tillitsvalgte og oppdragstakerkontrakter

Manglende kunnskap om oppdragstakerkontrakter

De hovedtillitsvalgte vi intervjuet, var i liten grad bevisst oppdragstakerkontrakter og prinsipielle problemer knyttet til disse kontraktene. De fleste av våre informanter opplyste at oppdragstakerkontrakter ikke hadde vært et tema i dialogen mellom kommunen og de tillitsvalgte. Når de ble utfordret på temaet, derimot, kom flere motforestillinger opp.

Noen av de hovedtillitsvalgte visste ikke hva en oppdragstakerkontrakt innebar, og heller ikke om kommunen benyttet seg av denne typen kontrakt. Andre var klar over at de ble benyttet, men ikke på hvilke områder. Om utformingen av kontrakten var det også liten kunnskap. De tillitsvalgte vi snakket med, understreket imidlertid at dette var viktige problemstillinger og temaer som de burde være engasjert i:

Dette var faktisk veldig spennende for dette er noe vi overhodet ikke er informert om. Samtidig gjelder det jo en viktig del av tjenesteaspektet vårt. Jeg har allerede notert litt bak øret. Jeg vet ingenting om det, og det er interessant i seg selv. At vi er så lite involvert i omfang, og så videre.

Det at tillitsvalgte ikke kjenner til oppdragstakerkontraktene eller bruken av dem, er kanskje ikke overraskende, siden oppdragstakerne er en gruppe som gjør oppgaver for kommunen, men uten å ha et ansettelsesforhold. På den andre siden utfører oppdragstakerne oppgaver som grenser opp mot oppgaver som utføres av kommunens egne ansatte. Videre er en del av oppdragstakerne parallelt ansatt i kommunen, og til sist har kommunen og dens ledere og ansatte bestiller- og tilsynsansvar for kvaliteten på de tjenestene oppdragstaker utfører. Ikke minst tilsier den systematiseringen av kontraktsformuleringer som KS har foretatt, at vi står overfor en bevisst arbeidsgiverpolitikk, og da bør oppdragstakerfenomenet også være et tema for partssamarbeid.

Kryssende interesser

En av de tillitsvalgte vi intervjuet, opplyste at oppdragstakerkontrakter hadde vært diskutert med kommunen. Denne personen beskrev at en stor del av dem som jobbet på oppdragstakerkontrakter, allerede var ansatt i fulle stillinger i kommunen. Disse personene var avhengige av oppdragstakerkontrakter for å kunne ta en ekstrajobb i tillegg til den 100-prosentstillingen de hadde i kommunen. Oppdragstakerkontraktene ga dem mulighet til å jobbe ekstra enten for å få en biinntekt eller for å jobbe med noe som faglig var interessant og variert og som skilte seg fra det den vanlige jobben de hadde i kommunen. Oppdragskontrakten blir derfor en måte å løse de begrensningene arbeidsmiljøloven setter når det gjelder arbeidstid. På denne måten var oppdragstakerne selv derfor ikke interessert i å gå bort fra bruken av oppdragstakerkontrakter. På denne måten er det en interessekonflikt for de tillitsvalgte mellom det å ivareta rettighetene til oppdragstakerne som «arbeidstakere» i kommunen på den ene siden og det å la kommunens ansatte, som de tross alt representerer, få fortsette med sine bijobber for kommunen på oppdragstakerkontrakt.

4.6 Oppdragstakerens motivasjon: lønnsarbeid, forpliktelse, opplæring og «community service»

Det varierte hvor mange timer oppdragstakerne i studien brukte på oppdragstakerkontrakter, det varierte også i hvilken grad de så på rollen de hadde som oppdragstaker, som arbeid eller fritid, og motivasjon for å gjøre jobben og deres forhold til brukeren varierte. Noen gjorde det for å få relevant erfaring i sine studier, noen tok seg av et familiemedlem, noen gjorde det fordi det var hyggelig, mens atter andre hadde behov for å spe på inntekten i større eller mindre grad. Nedenfor blir de forskjellige aspektene når det gjaldt motivasjon for å ta oppdraget, presentert.

Oppdragstakerens relasjon til brukeren

Flere av oppdragstakerne vi intervjuet, ga uttrykk for at relasjonen de hadde til brukeren, var en av hovedårsakene til at de hadde påtatt seg oppgaven. Enkelte oppdragstakere var nære slektninger av brukeren. En av oppdragstakerne var en bestemor som hadde omsorgen for et barnebarn en helg i måneden, en annen oppdragstaker tok broren sin med i svømmehallen en gang i uken, og en tredje hadde i oppgave å passe niesen sin ved behov. De utførte oppgaver de kanskje ville gjennomført uavhengig av godtgjøring. På denne måten er det relasjonen som eksisterer mellom oppdragstaker og bruker, som er motivasjonen og det som regulerer forholdet dem imellom, mer enn det var snakk om en profesjonell relasjon med godtgjøring som motivasjon.

Noen av oppdragstakerne i materialet vårt var ansatte i kommunen, som gjennom sin vanlige jobb hadde fått en god relasjon til brukeren. De ønsket å tilbringe mer tid med brukeren, og en oppdragstakerkontrakt gjorde det mulig å kombinere en faglig interesse og en personlig interesse for denne spesielle brukeren. I disse relasjonene spilte nok godtgjøring en større rolle enn i de nære familierelasjonene, men samtidig syntes det ikke å være bestemmende for relasjonen.

Fulltidsgjort, hovedinntekt eller biinntekt?

Noen av oppdragstakerne vi møtte, hadde hovedarbeidet sitt på oppdragstakerkontrakt. En person hadde 150 timer i måneden. Både jobbinnholdet og arbeidets omfang tilsa at arbeidet kunne reguleres som et fullverdig ansettelsesforhold. Denne personen opplyste å ha gått på oppdragstakerkontrakt i 18 måneder uten å ha en eneste dag ferie.

Men de fleste oppdragstakerne i vårt materiale hadde ikke oppdragstakerkontrakten som hovedinntekt. En oppdragstaker var for eksempel uføretrygdet og kunne ikke jobbe mer enn 26 timer i uken. De fleste av oppdragstakerne i vårt materiale som omtalte oppgaven som lønnsarbeid, beskrev det som en hyggelig måte å få en biinntekt på:

Jeg har ikke tenkt noe på feriepengene eller kontrakten, fordi dette er noe jeg gjør fordi det er hyggelig. Jeg har jo den andre jobben. Så dette er bare en ekstra biinntekt. Det var fordi relasjonen var der. Jeg har egentlig ikke har tid til dette, men jeg gjør det fordi jeg vil ha mer kontakt med jenta (brukeren).

Lønnsarbeid eller egennyttig arbeid

Av oppdragstakerne som ikke hadde en familierelasjon til brukeren, var de fleste mer eller mindre involvert i omsorgsarbeid eller, som denne oppdragstakeren, i annet frivillig arbeid:

Det var tilfeldig. Jeg har en kollega som kjenner moren. Vi snakka om hjelpearbeid i Latvia som vi har drevet med ganske lenge, fattige barn som ikke har det noe særlig. Og så kom vi innpå henne, og så var det sånn det starta.

Noen av oppgavene som gjøres på oppdragstakerkontrakt, kan sies å ha karakter av fritidsaktivitet, andre igjen kan synes mer som bierverv. I nyere litteratur som tar for seg arbeidsbegrepet, er det et klart skille mellom lønnsarbeid og egennyttig arbeid (Falkum 2008:113). Flere av oppdragstakerne i vår studie var mer opptatt av andre motiver enn lønnsarbeidsdimensjonen i sin beskrivelse av oppgavene de gjennomførte på oppdragstakerkontrakt. I denne forbindelse forstår vi egennyttig arbeid som en motpol til arbeid motivert av lønn for en arbeidsgiver. Mye av arbeidet som blir gjort på oppdragstakerkontrakt i vårt materiale, synes egennyttig i den forstand at ens egne interesser er motiverende for å ta arbeidet, enten denne motivasjonen er egen fornøyelse, av ideell karakter, for å skaffe seg relevant erfaring eller av forpliktelse for familie eller venner. Poenget er at arbeidet ikke er motivert av lønnservelse, men av en «subjektiv nytte» for oppdragstakeren.

Arbeidet som gjøres på oppdragstakerkontrakt, kan synes å ligge i gråsoner på flere måter. I kraft av motivene oppdragstakerne fremmer for å ta oppdraget, ligger oppgavene i en gråson mellom å kunne karakteriseres som lønnsarbeid eller egennyttig arbeid. Omsorgsoppgaver som utføres av nære familiemedlemmer eller mellom venner, vil kanskje ikke defineres som arbeid i det hele tatt og i kraft av dette ikke heller umiddelbart å være oppfattet som lønnberettiget.

Eksempler på dette er støttekontakten som tar med brukeren på kino to ganger i måneden, hvor for det første relasjonen mellom dem kanskje kan betegnes som vennskap heller enn en arbeidsrelasjon, og for det andre at arbeidet kan ha karakter av å være mer fornøyelse enn lønnsarbeid. Et annet eksempel er bestemoren som passer barnebarnet én helg i måneden, noe som heller kanskje umiddelbart ikke vanligvis oppfattes som en arbeidsrelasjon. På denne måten hadde de også en forpliktelse overfor brukeren utenom det rent «kommersielle».

Oppdragene gjøres ofte på kvelder og i helger og kommer derfor kanskje mer i konflikt med privatliv enn med annen jobb eller utdanning. Dette igjen er med på å definere arbeidet som utenom vanlig arbeidstid og mer som egennyttig arbeid. Oppdragene er noe man gjør av andre motiver enn selve godtgjøringen.

Profesjonell interesse

Som vi har sett, hadde flere av oppdragstakerne en relasjon til brukeren gjennom fast jobb i helse- og sosialsektoren i kommunen. Gjennom denne jobben hadde de kommet i kontakt med brukeren, pårørende eller de ansvarlige for brukeren i kommunen. Flere av dem så på oppdraget som en mulighet til faglig utvikling og til å jobbe med noe

som var relatert til deres vanlige jobb, men som allikevel bød på andre læringspunkter. Potensialet for utvikling og læring ble understreket av flere av informantene:

Jeg synes det er utrolig spennende å være sammen med ham, for han forandrer seg så mye, for han har et sykdomsforløp som dalte nedover og på en måte stagnerte. Han har trent og jobbet seg opp. Det har vært spennende å se utviklingen og å være med på det. Han har på en måte et liv, og det er spennende å være med på å gi ham det livet.

Noen oppdragstakere hadde kommet i kontakt med brukeren gjennom sin vanlige jobb, uten at de jobbet direkte med brukeren til daglig:

Jeg kjente barnet fra min egentlige jobb. Jeg jobber på en barnebolig for funksjonshemma barn. Jeg trivdes veldig godt og jobbet fast på henne hver fjerde helg. Vi fikk veldig god kontakt, og jeg gledet meg til å gå på jobb. Da moren trengte en støttekontakt og lurte på om det var noen på boligen som kunne tenke seg å være det – da meldte jeg meg.

Oppdragstakerne beskriver i stor grad andre motiver for å påta seg oppdraget enn kun inntekstervervelse. Dette kan kanskje forklare at bevisstheten rundt rettigheter og «arbeidsforhold» er lavere. Samtidig kan det argumenteres for at ordnede arbeidsforhold og rettigheter er viktig også til tross for at oppdragene ikke er heltidsjobb eller viktigste inntektskilde.

4.7 Kommunikasjon, samhandling og opplæring – ikke tilsiktet og tilfeldig, eller skreddersydd tilpasning?

Oppdragstakerne i undersøkelsen opplevde i stor grad at de hadde nødvendig kompetanse, tilstrekkelig informasjon og god kommunikasjon med nødvendige andre for å utføre oppdraget på en måte som de selv oppfattet som tilfredsstillende. Både kommunene og oppdragstakerne beskriver at det er lite struktur og formalisering av opplæring og samhandling mellom kommunen, bruker og oppdragstaker når det gjelder oppdraget. Dette er imidlertid i tråd med oppdragstakerkontraktens karakter som beskrevet i notat fra KS (KS' rundskriv B-09/97). Oppdragstakeren er i prinsippet selv ansvarlig for utføringen av oppdraget. Kommunen gir i prinsippet den enkelte oppdragstaker stor frihet i gjennomføringen av oppdraget og dermed også liten grad av formell oppfølging og opplæring. Denne friheten blir beskrevet som et av kjennetegnene ved oppdragstakerkontrakter: «Oppdragstakeren bestemmer selv sin arbeidstid, arbeidsplass og metode for utføringen av arbeidet, bortsett fra de innskrenkninger som følger av arbeidets egenart.» (KS' rundskriv B-09/97). En arbeidstakerrelasjon er i

motsetning preget av at arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet.

De forskjellige oppdragene som utføres på oppdragstakerkontrakt, varierer i vårt materiale, ikke bare når det gjelder hvor mange timer brukeren har vedtak på, men også hva slags kompetanse som trengs for å gjennomføre oppdraget. Noen av oppdragene krever spesialkompetanse, andre krever en nær relasjon til brukeren. Kombinasjonen av varierte oppgaver, variasjonen når det gjelder hva som er nødvendig kompetanse for å gjennomføre oppdraget, og variasjon i oppdragstakerens tidligere erfaringer og kompetanse gjør med andre ord at hvert oppdrag og hver oppdragstaker krever forskjellig grad av oppfølging og kompetanseutvikling.

Kompetanse

Oppdragstakerne i materialet vårt hadde i stor grad forskjellig kompetanse. Flere av dem jobbet i omsorgsykker i kommunen i sin faste jobb og hadde derfor relevant kompetanse for oppdraget. De oppdragstakerne som hadde en nær relasjon til brukeren enten privat eller gjennom annen jobb, opplevde behovet for opplæring som relativt lite. Noen av disse opplyste at de hadde takket nei til tilbud om opplæring, eller at de hadde hatt en liten innføring i oppstarten av oppdraget. Andre hadde følt behov for og tatt imot tilbud om opplæring. Felles for dem vi snakket med, var at de opplevde at de hadde tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre oppdraget, og at de opplevde at hvis det var kompetanse som manglet, kunne de ta kontakt enten gjennom nettverket rundt brukeren eller med kommunen for å få den opplæringen som var nødvendig. På denne måten ble kompetansebehovet opplevd som vel ivaretatt. Som en BPA beskrev:

Jeg har ikke fått opplæring, men han jeg deler bruker med, har fått det, for han kom jo fersk inn i gamet. I og med at jeg kjente brukeren fra før og har gått der daglig i hjemmetjenesten, følte jeg ikke at jeg trengte det. Jeg fikk tilbudet, jeg vet at hvis det er noe jeg lurer på, så er det bare å ta en telefon.

Det at oppdragstakerne har ulik kompetanse og bakgrunn, og at oppdragene ofte krever spesifikk kunnskap om en diagnose eller et teknisk hjelpemiddel, gjør at det er nødvendig med individuelt tilpasset opplæring. For BPA-oppdrag var det ofte arbeidslederen (for eksempel foresatte til brukeren) eller brukeren selv som ga nødvendig opplæring.

For å tilfredsstillende behovene til den enkelte bruker og sørge for kvalitet i tjenestene kreves det forskjellig type kompetanse. Til noen av oppdragene trenger oppdragstakeren spesiell kompetanse om maskiner og medisiner. Til andre oppdrag er det ikke nødvendig med noen type spesialkompetanse, annet enn det som kreves for å ta med brukeren på tur eller kino. I tillegg er oppdragstakerne en gruppe med forskjellig bakgrunn og kunnskaper. Noen av oppdragstakerne er fagutdannet helsepersonell, andre har en helt annen utdanning og yrkeserfaring. Oppdragstakerne har med andre ord

variert behov for opplæring. Dette innebærer at en felles opplæring eller kompetanseplan for en gruppe oppdragstakere er vanskelig. Samtidig betyr ikke dette at det er umulig å lage en overordnet type plan for kompetansekrav og kompetanseutvikling til oppgavene som gjennomføres på oppdragstakerkontrakt.

Samhandling og kommunikasjon

Samhandling og kommunikasjon mellom oppdragstaker, bruker og kommune varierte fra relasjon til relasjon. Noen av oppdragstakerne opplever at de har relativt mye kontakt med personer rundt brukeren og med kommunen, mens andre stort sett kun har kontakt med brukeren. Det kan synes som om de fleste opplevde at kommunikasjonen var tilstrekkelig og tilpasset den funksjonen de hadde, og behovet både til brukeren og nettverket rundt brukeren, selv om noen av oppdragstakerne nevnte at de ønsket mer strukturert samhandling. Likeledes var behovet for samhandling og oppfølging fra kommunen varierende avhengig av hvilken relasjon oppdragstakeren hadde til brukere, og hvilke andre nettverk oppdragstakeren var del av.

Dette innebærer at det kan synes som om oppfølging og opplæring blir personavhengig og tilsynelatende tilfeldig. Men kanskje dette nettopp er nødvendig for å sikre tilstrekkelig med fleksibilitet for personer som i utgangspunktet lever relativt lite fleksible liv.

Del av brukerens nettverk: mange hatter og roller

Noen av oppdragstakerne hadde flere «arbeidsforhold» som gled over i hverandre. Dette innebærer at de enten var fast ansatt i kommunen for den samme brukeren de hadde oppdragstakerkontrakt på, eller at de for eksempel både hadde en oppdragstakerkontrakt på BPA og på støttekontakt for den samme brukeren, slik som denne respondenten beskrev:

Jeg har 20 timer på ham, det går som hånd i hanske, jeg sier ikke at det er støttekontakt, og det er BPA, jeg har 20 timer på ham, og to kontrakter og leverer to timelister – så alt det er greit.

En BPA beskrev at hun var en del av det profesjonelle nettverket til brukeren hun var knyttet til. Hun var knyttet til denne brukeren også gjennom sin jobb i fylkeskommunen. Antakelig var det ikke i kraft av oppdragstakerkontrakten hun var med i nettverket, men snarere i kraft av sin ansettelse i fylkeskommunen. Hun fortalte:

Jeg blir medberegnet over alt. Det er veldig bra støtteapparat rundt jenta, og jeg er så absolutt en del av det og er med på beslutninger som gjelder henne. Fysioterapeut, ergoterapeut, foreldre, den assistenten som har henne i helger, det er en tante. Jeg

har vært med hos legen, skolen og hjemmetjenesten. Vi har ansvarsgruppemøter to til tre ganger i året. Der er alle som er i hennes nettverk, der er skolen, kommunen, fylkeskommunen, PP-tjenesten, foreldrene – helheten blir veldig bra når det er få folk.

Andre oppdragstakere beskrev at de hadde liten kontakt med nettverket til brukeren og liten kontakt med kommunen bortsett fra når det gjaldt timelister. BPA-ene var de som beskrev den tetteste oppfølgingen, og som hadde mest kontakt med kommunen, selv om hovedkontakten var med brukeren selv eller brukerens foresatte.

Hovedsakelig i kontakt med foreldre, de er jo der og ordner opp og stiller opp. Så er det hun som er sjef i hjemmesykepleien som er på en måte min sjef i forhold til BPA. Så er jeg litt i kontakt med hjemmetjenesten, hvis ikke de har fått tid til å vaske hår for eksempel, så spør de om jeg kan gjøre det når jeg er der, og hvordan er utviklinga på medisiner. Så det er hjemmetjenesten, jeg og foreldrene som har danna et nettverk.

En av oppdragstakerne var både fast ansatt i kommunene i en 100-prosentstilling på en bruker, og i tillegg hadde hun en oppdragstakerkontrakt i forbindelse med den samme brukeren. Ved at hun hadde begge disse funksjonene, mente hun at dette bidro til den nødvendige kontinuiteten hun kunne gi denne brukeren. Hun beskrev at oppgavene hun gjennomførte, krevde en nær relasjon og kontakt mellom henne og brukeren. Derfor var det en stor fordel for brukeren å slippe å forholde seg til flere personer. Hun mente at en oppdragstakerkontrakt var den eneste måten å kunne følge brukeren gjennom hele dagen, fordi det ville være i strid med arbeidsmiljøloven å gjennomføre begge jobbene innenfor rammene av en fast ansettelse.

En av oppdragstakerne, som både hadde fast jobb i en omsorgsbolig og en oppdragstakerkontrakt i forbindelse med et BPA-opppdrag, la i større grad vekt på viktigheten av samhandling og koordinering av personene rundt brukeren, og at hun opplevde at den kunne vært bedre:

Jeg kunne tenkt meg og hatt møter med mor og støttekontakter og kommunen, alle de som er rundt denne gutten, da. For da kunne vi kanskje fått litt mer ut av denne avlastningen, da. Jeg mener det kunne vært bra for barn og mor og meg å møtes av og til. Så vi kunne ha snakket litt om hva man skal gjøre videre. Han vokser jo. Jeg vet jo ikke alltid hva 14-åringer interesserer seg for eller trenger eller burde hatt.

Runde oppgaveformuleringer

Oppdragstakerkontrakten gir liten føring for hvordan arbeidet skal gjøres. Som vi nevnte tidligere, er et kjennetegn ved oppdragstakerkontrakter at oppdragstakeren

selv i stor grad bestemmer metode for utføringen av arbeidet. Dette syntes å gjelde for de oppdragstakerne vi snakket med. Få av oppdragstakerne syntes denne friheten var problematisk, i og med at de opplevde en tett kontakt med brukeren og arbeidslederen slik at uklarheter rundt arbeidet kunne oppklares i kommunikasjonen med dem. Noen derimot opplevde at manglende struktur og beskrivelse av arbeidet var problematisk:

Hva slags arbeidsoppgaver forventes det at blir gjort, hva skal gjøres, hva forventer de over tid, hvordan skal han utvikle seg? Hadde jeg hatt et ansettelsesforhold, så hadde jo det ramsa opp konkret hva jeg skulle gjøre, og hva har jeg å forholde meg til. Jeg leste gjennom kontrakten da jeg skrev under, og det stod jo ikke noe voldsomt mye i den. Jeg ønsker meg konkret hva som skal gjøres, og hva som er langsiktige mål og sånn – sånn at jeg vet hva jeg har å forholde meg til. Jeg trenger ikke knyttes til kommunen, for det er greit å forholde seg til foreldrene, for det er deres sønn – det fungerer kjempe greit, men kontrakten kunne vært fyldigere, da hadde det vært enklere å gjøre jobben.

Oppdragstakerkontrakten gir på denne måten ingen stillingsbeskrivelse eller kravspesifikasjon som utført oppdrag kan måles mot. Dette kan antas å gjøre at kvalitetssikring av utført oppdrag er relativt problematisk. Den samme oppdragstakeren forklarer videre:

Kommunen har problemer med å få støttekontakter og med å få folk til å gjøre sånne ting på oppdrag, og det tror jeg er fordi det skremmer folk litt. For de vet ikke hva de har å forholde seg til. Hadde det vært en fyldig kontrakt der, med hva som forventes, og hva som er et langsiktig mål, så hadde det vært enklere å ta på seg den oppgaven, for da vet du hva oppgaven er.

Profesjonalisering: kvalitet og brukers fritid

Når det gjaldt å profesjonalisere oppgavene som oppdragstakerne utførte, enten de var avlastere eller BPA-er, kom det frem motforestillinger mot dette. For det første ville dette føre til at brukerne ikke fikk «fritid». Spesielt for personer med store behov for hjelp ble det at BPA og avlaster kun skulle representere fritid og hjelp til å ha et liv, et viktig ideal. Disse brukerne var omgitt av profesjonelle behandlere mange timer om dagen, og en oppdragstaker som kanskje var en bekjent, kunne representere noe annet enn en profesjonell behandler. Dette kan illustreres ved et eksempel. En av oppdragstakerne hadde jobbet fullt på et avlastningshjem og var utdannet hjelpepleier. Som BPA på oppdragstakerkontrakt delte hun bruker med en ufaglært. På spørsmål om profesjonalisering av BPA-tjenesten svarte hun:

Jeg mener at det kanskje ikke er det behovet. I mitt tilfelle føler jeg at det er ganske greit for jeg har den kunnskapen jeg trenger både om sykdommen og om medisinene til brukeren, og om det livet han lever. Vi fyller ut hverandre, jeg og han andre [BPA-en]. Han fungerer like godt, han, selv om han ikke har noen profesjonell utdanning. Da får brukeren ting litt på avstand også, han slipper å tenke på dette med medisiner og sånne ting, for da kan de dra på kino og gjøre sånne ting, og de fungerer jo kjempegodt sammen. Jeg føler at hvis man skal ha noe profesjonelt, blir presset ganske stort. At alt skal være så ordentlig, i stedet for å bare leve litt og ta ting som det kommer. Både lege og fysioterapeut og ergoterapeut sitter i den nettverksgruppa vår, så det er bare å gå dit hvis man lurer på noe – de er jo her, så det er jo bare å spørre dem.

Flere av oppdragstakerne la vekt på brukerens slitsomme hverdag med trening og mange profesjonelle rundt seg til enhver tid. En oppdragstaker fortalte at brukeren hadde «fri» når hun var på individuell avlastning hos oppdragstakeren, og at brukeren var såpass sliten av all «behandling» i hverdagen, at det var viktig for brukeren å kunne slappe av i helgene. En oppdragstaker som jobbet både som BPA og i en omsorgsbolig, beskrev hvordan det kunne handle om brukerens egne ønsker og behov når de ikke var i boligen:

Når vi er hjemme hos henne og ikke i boligen, da blir det tatt mye mer hensyn til hennes ønsker. Da er det mye mer opp til henne, da gjør vi det hun vil, og vi spiser det hun vil til middag. Da er det ikke noe sånn at vi må trene eller gå tur. Jeg spør hva hun har lyst til å gjøre, og så gjør vi det. Det er mer fritid for henne.

4.8 Rettigheter og plikter

Lite snakk om rettigheter

Oppdragstakerkontraktene varierer i forhold til hvilke rettigheter oppdragstakeren har til ferie- og sykepenger i henhold til sin kontrakt. Bevisstheten rundt dette hos oppdragstakerne er relativt lav. Veldig få oppdragstakere vi intervjuet, nevnte selv rettigheter til ferie og sykdom under intervjuene. På direkte spørsmål om dette virket det ikke som om de anså dette som spesielt problematisk.

Godtgjøringen til oppdragstakeren varierte. Noen av kommunene tilbød godtgjøring etter kompetanse. For eksempel var det en omsorgsarbeider på oppdragstakerkontrakt som fikk samme godtgjøring som om vedkommende hadde vært ansatt i kommunen og fått lønn. Andre fikk godtgjøring tilsvarende lønnen til en SFO-ansatt.

Hovedinntrykket er at både forhold relatert til lønn, timeantall og kontrakten i seg selv oppleves som lite problematisk:

Lønna er jo ikke all verden som støttekontakt, men det visste jeg jo – så det er ikke noe problem. Men det er greit å ha et fast antall timer i måneden, slik at man ikke behøver å føle seg presset til å ta flere timer. Og det er greit det med tidspunkt, og det er greit å ha kontrakt på lønn. Du slipper å sende timelister hvis du er fast ansatt, ellers ser jeg ingen fordeler med det.

Et annet sitat illustrerer også hvor lite bevisste mange av oppdragstakerne var når det gjaldt hvilke rettigheter de hadde og den kompliserte og vanskelig definerbare rollen en oppdragstaker er i:

Hvordan er det, jeg er da egentlig konsulent eller frilanser. Jeg er ikke ansatt i kommunen, men jeg er selvstendig på en eller annen måte. Hvis jeg blir syk, så får jeg ikke sykepenger, får ikke feriepenger eller noe sånt noe, men hvis barnet blir sykt, og vi allerede har avtalt avlastningshelg, så får jeg betalt for det. Jeg husker ikke hva det heter, men jeg er ikke ansatt i kommunen.

Fra kommunenes side var det få motforestillinger til oppdragstakerkontraktene. En av kommunene ga feriepenger og sykepenger, slik at de ikke oppfattet at oppdragstakerne hadde noen dårligere rettigheter. En annen kommune oppga at de hadde kompensert for feriepenger i godtgjøringen til oppdragstakerne, og nevnte i tillegg at oppdragstakerne kunne få forsikringsordninger for sykdom. Et annet synspunkt som kom frem, var at oppdragstakerne tross alt selv kunne velge om de gikk inn i oppdragstakerforholdet eller ikke. Kun én person vi snakket med i kommunen, nevnte at kontraktene i utgangspunktet ikke var spesielt gode for oppdragstakeren:

Vi har flere ganger hatt det oppe her, for de er jo ikke av de beste kontraktene. Men så lenge de sentralt i kommunen har sagt at vi kan bruke de på denne typen oppdrag, så gjør vi det også – det er den eneste grunnen. For det er ikke noen annen grunn til å bruke disse kontraktene, for de har ikke noen andre fordeler ved seg. For å si det rett ut.

Kommunene mener oppgavens karakter ikke tilsier hovedervert

I tillegg til at godtgjøringen til oppdragstakerne i noen kommuner ble ansett å være så lav at det var vanskelig å leve av den, ble det uttrykt at det fra kommunens side ikke var ønskelig at arbeid utført på oppdragstakerkontrakter skulle være hovedervert. Samtidig ga flere av kommunene inntrykk av at det ikke var mulig eller ønskelig at oppdragstakerne jobbet i faste, fulle stillinger. Det var en erkjennelse av at kontraktene og godtgjøringen i seg selv ikke var nok til å sikre tilstrekkelig forpliktelse fra dem som

utfører arbeidet. Implisitt i dette er at forpliktelse som i vanlige arbeidsforhold etableres grunnleggende på en kontrakt og lønn, i oppdragstakerforhold etableres på bakgrunn av relasjoner og lojalitet og oppdragstakerens samvittighet, noe som understreker at arbeidsforholdet ikke er et direkte bytte av arbeidskraft mot godtgjøring:

Jeg har en gang opplevd en dame som hadde oppdragstakerkontrakter i flere bydeler og prøvde å leve av det, så hun samkjørte, hun hadde flere unger på en gang. Og det likte vi dårlig, for da hadde hun plutselig tre forskjellige barn fra tre forskjellige bydeler på avlastning en helg.

Selvorganisering av sykefravær

I de kommunene som ikke ga oppdragstakerne noen rettigheter utover godtgjøring etter leverte timelister, ble ikke manglende sykepenger opplevd som problematisk for oppdragstakerne. Både kommunen og oppdragstakerne beskrev en selvorganisering av arbeidet. Hvis enten bruker eller oppdragstaker var forhindret fra å gjennomføre arbeidet på et avtalt tidspunkt, organiserte de seg slik at timene ble gjennomført på et senere tidspunkt. Nesten alle oppdragstakerne beskrev at sykdom og hvordan sykefravær organiseres, ikke har vært problematisk:

Vi har en veldig god tone, jeg og foresatte, så hvis ikke jeg kunne, så byttet vi til en annen dag. Det var et veldig fint arbeidsforhold for meg. Så jeg fikk styre det veldig mye selv. Hvis jeg skulle noe en dag, tok vi lenger en annen dag.

De oppdragstakerne som tidligere hadde vært fast ansatt som avlastere, var mer bevisst de manglende rettighetene. Noen av dem nevnte at de hadde mistet rettigheter til sykepenger, og at de oppfattet dette som negativt.

4.9 Ressursflyt, stabilitet og lojalitet

Pragmatikk

Argumentene for å bruke oppdragstakerkontrakter fra kommunenes side var i hovedsak at det er praktisk for oppgavene som skal gjøres, det var en måte å omgå arbeidsmiljøloven på og en måte å tilfredsstille brukerne og oppdragstakernes behov på. Kontraktene gir en ønsket fleksibilitet, både når det gjelder hvordan arbeidet skal utføres, men også når det gjelder hvem som skal utføre arbeidet. Selv om noen synspunkter fremkom som var kritiske til det prinsipielle rundt oppdragstakerkontrakter og rettighetene til oppdragstakerne, virket det som om det hadde vært lite diskusjon i kommunene med

de tillitsvalgte og i relasjonen kommune–oppdragstaker når det gjaldt kontraktsforholdene, og i tillegg en relativt lav bevissthet om og problematisering av bruken og utforming av kontraktene. Som en enhetsleder beskrev:

Vi bruker oppdragstakerkontrakter fordi det er det som er bestemt at vi skal bruke i forhold til støttekontakter.

Variierende behov for bruk av oppdragstakerkontrakter

Hvilke oppgaver kommunene synes vanskelig lar seg løse uten å bruke oppdragstakerkontrakt, varierer. Dette kan bero på kommunenes størrelse og andre forhold. For eksempel er det i vårt materiale en kommune som uttrykker at det er vanskelig å gjennomføre BPA-tjenester uten å bruke oppdragstakerkontrakter, mens en annen har fast ansatte BPA-er. Kommunen som bruker oppdragstakerkontrakter, er relativt liten og har få brukere, noe som gjør det vanskeligere å tenke seg faste, hele stillinger som BPA. Kommunen har heller ikke så store behov at en BPA kan allokere til en annen bruker eller en annen tjeneste hvis behovet for hjelp faller bort hos brukeren. På den andre siden beskriver også kommunen som hadde ansatt BPA-ene, at det er nødvendig å bruke oppdragstakerkontrakter i forbindelse med deler av BPA-tjenesten, for eksempel når brukeren skal på ferie. På denne måten brukes oppdragstakerkontraktene på tjenester som vanskelig lar seg regulere ved fast ansettelse sett fra kommunenes perspektiv.

Utvikling av lojalitet og tilknytning

Noen av de administrativt ansatte beskrev at kontraktene var slik utformet at de ikke fører til tilstrekkelig lojalitet, og at det derfor er nødvendig å opparbeide lojalitet til kommunen og brukeren gjennom kommunikasjon med oppdragstakeren:

Vi kaller det litt slavekontrakt når vi tuller her, for det er sånn at – vi tenker at når folk går på oppdrag sånn, så må de få noe annet i tillegg. Fordi dette er basert på at vi klarer å få til et tillitsforhold, og at folk vil jobbe for oss. Og da må vi ha noe annet enn akkurat avtalen. Altså det at de synes at de gjør en viktig jobb. Du må få til en kommunikasjon med den vi tilsetter.

På denne måten er det en erkjennelse av at oppdragstakerkontrakten i seg selv ikke er tilstrekkelig til å bygge en relasjon mellom kommunen og oppdragstakeren. Flere uttrykket at lojaliteten og tilknytningen oppdragstakeren har, ikke er til kommunen, men til brukeren, og at forpliktelsen oppstod til tross for oppdragstakerkontrakten. Denne forpliktelsen oppstod i kraft av at oppdragstakeren enten var i nettverket til brukeren eller hadde en relasjon til brukeren som i seg selv forpliktet. En administrativt ansatt beskrev at arbeidet som utføres på oppdragstakerkontrakt, ikke resulterer

i godtgjøring i en slik utstrekning at det alene kunne motivere arbeidet, og at andre motiver var viktigere:

Hvis du kjører pizza eller noe sånt, så får du jo bedre betalt, så folk må jo være genuint interessert i mennesker, eller se det som en praksis eller noe sånt.

For å administrere oppdragstakerne der det er mange av dem, ble det av en av kommunene hevdet at det var viktig at det er stabilitet blant de administrativt ansatte i kommunene som er i en relasjon til dem. Dette ble knyttet til at kontrakten i seg selv ikke var egnet til å utvikle forpliktelse og lojalitet fra oppdragstakers side. I tillegg er oppgavene som blir gjennomført, av en slik karakter at de er personavhengig i en stor grad. Dette gjør at det er viktig for kvaliteten at det er liten grad av utskiftning på oppdragstakerne og liten grad av utskiftning på kommunens ansatte som skal skape en følelse av lojalitet til oppdragstakerne. På grunn av arbeidets karakter er lav turnover på oppdragstakere viktig. I tillegg er lav grad av utskiftning av kommunens ansatte viktig for å skape lojalitet og tilknytning for oppdragstakerne.

Behov for stabil ressursstyring og fleksibilitet

De administrativt ansatte i kommunene beskriver at det til tider er vanskelig å skaffe personer til oppdrag. De argumenterer med at dette skyldes både et stramt arbeidsmarked og de dårlige betingelsene som ligger i oppdragstakerkontrakten. Dette resulterer i at det kan gå lang tid fra vedtaket blir fattet, til for eksempel støttekontakter er på plass. I diskusjoner rundt fordelene av eventuelle faste ansettelses muligheter til å styre ressurser brukt som argumentasjon for nytten av å ha faste ansatte. Ønsket om bedre ressursflyt og stabilitet var et hovedargument for å opprette faste stillinger i kommunen. Ikke nødvendigvis 100-prosentstillinger, men en liten prosent med faste ansatte som kan flyttes og jobbe med ulike oppdrag.

På den andre siden ble det vektlagt at oppdragstakerkontraktene ga kommunen fleksibilitet, siden mye av arbeidet som blir gjort på oppdragstakerkontrakter, blir gjort på kveldstid fordi brukeren, enten det er behov for en BPA, støttekontakt eller avlaster, har andre tilbud på dagtid. To administrativt ansatte forklarte det slik:

Det gir en fleksibilitet for kommunen. I forhold til å ha ansatte som jobber mer eller mindre i perioder. Hvis en familie trenger ekstra avlastning, for nå går det på stumpene, så kan man tilpasse litt etter det familien ønsker.

Det er et dilemma, sett fra arbeidstaker-synspunkt og fra de tillitsvalgte, så er det dette med faste hele stillinger – det er et dilemma. På den ene siden så forstår jeg det veldig godt, men samtidig hvis man skal drive en fleksibel tjeneste, der man trenger folk som kan gå inn og ut av oppdrag, på bestilling fra barnevernet, for det er det

vi gjør, da må vi kunne ha fleksibilitet. Deltidsansettelser gir dette. Vi kan ikke ha ansatte som går rundt og venter på at ungene blir ferdig på skolen.

De fleste oppdragstakerne i vårt materiale har en relativt liten stilling, og ofte har de liten kontakt med kommunen. Dette gjør at arbeidsrelasjonen blir vanskelig å kontrollere for kommunen. I hvilken grad oppdragstakeren gjør jobben sin, eller i hvilken grad den blir utført tilfredsstillende, er vanskelig for kommunen å vite. I et vanlig arbeidsforhold knyttes arbeidstakeren tettere til organisasjonen de tilhører, og på denne måten er det kontrollmekanismer i tillegg til motivasjonsmekanismer.

Kommunens ansatte som oppdragstakere

I og med at mange av oppdragstakerne jobber enten med den spesielle brukeren de har oppdragstakerkontrakt på i sin vanlige jobb, eller er tilknyttet omsorgsboliger og avlastningshjem, har de tilgang på informasjon og kompetanse i kraft av den faste stillingen sin som er til hjelp i rollen som oppdragstaker. På denne måten har oppdragstakeren mer kompetanse enn stillingen krever. For eksempel har ikke oppdragstakere rett til innsyn i data som gjelder brukere, men som ansatt i kommunen har de det og kan benytte seg av det.

Flere kommuner nevnte også at oppdragstakerkontrakt var nødvendig nettopp fordi mange av oppdragstakerne allerede hadde full jobb i kommunen:

En sentral begrunnelse er at du kan jobbe 100 prosent i kommunen ellers. Da kan du bruke en oppdragstakerkontrakt i tillegg. Da kan du hente inn personer i systemet, du kan bruke folk i nettverket, og få dem til å jobbe [...] folk som jobber i barnehage. Det er det som er hovedgrunnen. Det at du kan bruke dem knyttet til kommunale arbeidstakere som har full stilling, som er kommunens begrunnelse egentlig.

På denne måten representerer kommunenes faste ansatte en pool å rekruttere oppdragstakere fra. Gjennom de faste ansatte har kommunen tilgang på kompetanse og ressurser som kan gjennomføre oppgavene på en god måte. Ved å krev fast ansettelse av de som per i dag er oppdragstakere, ville kommunene på denne måten miste en del velkvalifiserte personer til oppgaver som i dag blir utført på oppdragstakerkontrakt.

5 Stykkevis og delt?

Moderniseringen av norsk arbeidsliv har hatt økt fleksibilitet som en av sine ledestjerner. Dette gjelder også for tjenesteytingen i offentlig sektor. I dette avslutningskapitlet drøfter vi bruken av oppdragstakere i lys av hva slags fleksibilitet som benyttes, og hvilke positive og negative konsekvenser fleksibiliteten har for oppdragsgiver og oppdragstaker.

5.1 Nye «små grå»?

I kommunesektoren er omfanget av små stillinger uhensiktsmessig stort. Det fremmer verken effektiviteten, arbeids- og læringsmiljøet eller kvaliteten på tjenestene (Moland og Andersen 2007). Mange ansatte i små stillinger ønsker større stillinger uten å få det. Dermed fratras de muligheten til et fullverdig arbeidsforhold med tilstrekkelig og forutsigbar lønn, pensjon og arbeidstid. De blir også plassert i ytterkanten hva gjelder arbeidsmiljø, sosiale goder og faglige utviklingsmuligheter. De må basere seg på å ta tilfeldige ekstravakter. Mange har jobbet slik i årevis og utgjør kommunens B-lag. De er den marginale arbeidskraften som kan hentes inn etter behov. I 1990-årene ble de kalt kommunens «små grå» (Moland 1994).

Hvordan stiller det seg da med oppdragstakerne? Kontraktsmessig står de langt svakere enn undersysselsatte i små stillinger. Men gjør det dem til omsorgssektorens nye proletariat? Mange oppdragstakere utfører oppgaver de ville ha gjort uansett om det var blitt godtgjort eller ikke. For noen er oppdraget en fin ekstrainntekt, men bare de færreste ser på oppgaven som en jobb de trenger for å få privatøkonomien til å gå rundt. Men skal de av den grunn avskjæres fra rettigheter de ville ha fått dersom oppdragstakerkontrakten hadde vært en ansettelseskontrakt?

På spørsmålet om vi står overfor en ny gruppe «små grå», er det nærliggende å svare ja. På den andre siden står oppdragstakerne i praksis sterkere enn undersysselsatte i små stillinger. Oppdragstakeroppgaven vil sjelden være hovedinntektskilde. Deltidsjobben er derimot for mange deltidsansatte en livsnødvendig og utilstrekkelig hovedinntektskilde.

5.2 Alt for bruker?

Brukerrettigheter versus arbeidstakerrettigheter

Innenfor omsorgssektoren har det gjennom de siste tiårene vært en økende oppmerksomhet rettet mot brukerreteigheter. Dette har vært en utvikling som pasientorganisasjoner, myndigheter og fagforeninger og flere i stor grad har vært enige om. Brukernes rettigheter har blitt styrket både gjennom lovverk og det praktiske arbeidet til velferdsstatens yrker. Vårt materiale har også vist at det innenfor oppdragstakerområdet er et sterkt brukerfokus, der brukerens behov står i sentrum.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om brukerfokuset på dette området har gått på bekostning av arbeidstakerfokuset og arbeidstakerens/opdragstakerens rettigheter. Er det for eksempel rimelig at oppdragstakerens godtgjøring skal styres av brukerens varierende behov eller ønsker? Eller mer konkret er det rimelig at en personlig assistents inntekt skal være avhengig av om eller når brukeren selv finner det passende å handle, gå på kino, ta en tur i parken eller få hjelp til andre oppgaver?

Denne typen dilemma mellom brukerreteigheter og arbeidstakerrettigheter virker i liten grad å være oppe som et tema for diskusjon. Dersom man ser brukerperspektivet og arbeidstakerperspektivet i sammenheng, kan det kanskje hevdes følgende: Brukeren har fått tildelt en tjeneste ut fra behov, lov og regelverk. Dette kan for eksempel være at man skal ha tilgang til personlig assistanse for fritidsaktiviteter én, eller for den saks skyld alle kvelder i uken. Det er da naturlig og høyst rimelig at brukeren selv har stor selvbestemmelse over når og hvordan han eller hun ønsker å benytte seg av dette tilbudet. På den andre siden er det kanskje ikke rimelig at assistenten skal miste inntekt dersom brukeren ikke ønsker å benytte seg av dette en eller flere ettermiddager.

Det kan hevdes at det er brukerens rett å bestemme over egen hverdag, samtidig som det er kommunes plikt å kompensere assistenten i de tilfeller der brukeren ikke benytter seg av muligheten til assistanse. På den måten ville man ivaretatt både brukerens selvsagte rett til selvbestemmelse og oppdragstakerens rett til en forutsigbar inntekt og forutsigbart arbeidsforhold.

Fleksible tjenesteytere

Argumentene fra kommunene for bruk av oppdragstakerkontrakter kan ses i lys av Independent Living-ideologien, der målet er å myndiggjøre de funksjonshemmede (Guldvik 2004:1): «I et slikt perspektiv skal tjenesteyteren først og fremst være serviceorientert og oppfylle brukerens krav og behov. Assistentene forventes å være fleksible både med tanke på arbeidstid og hvilke oppgaver de skal utføre. Når brukeren av tjenester er arbeidsleder og assistentene først og fremst skal yte service, endres det tradisjonelle forholdet mellom tjenestemottaker og tjenesteyter. Spissformulert kan en si at hier-

arkiet er snudd opp ned.» Tidligere kritikk av de tradisjonelle omsorgstjenestene har vært manglende fleksibilitet og forutsigbarhet. Argumentene fra kommunene i vårt materiale er i tråd med dette når de hevder at med en vanlig fast ansettelse vil man ikke kunne ivareta brukers behov for fleksibilitet.

Identifisering, lojalitet og forpliktelse

En annen side av dette er relatert til oppdragstakerens identifisering og forpliktelse. Identitet dreier seg om et individs selv-definering (Tajfel 1972, 1982). Individer definerer seg i forhold til de sosiale kategoriene de opplever at de tilhører. En viktig del av en persons identitet er organisatoriske og profesjonelle kategorier et individ opplever at det tilhører. Denne identifiseringen kan for eksempel være med en yrkesgruppe eller organisasjon (Cornelissen mfl. 2007). Når et individ identifiserer seg med en gruppe, er det større sannsynlighet for at han eller hun føler lojalitet og forpliktelse til denne gruppen. Betingelsene for at et individ skal identifisere seg med en sosial kategori, er at denne er «tydelig» for individet (Haslam 2004). Kommunen representerer ikke en slik «tydelig» og sterk kategori for oppdragstakerne. Det er lite grunnlag for å skape en sterk identifisering med kommunen som organisasjon. Manglende identifisering med en organisasjon fører til mindre lojalitet, lavere grad av vilje til å yte og høyere turnover. Samtidig blir akkurat denne lojaliteten viktig for jobben oppdragstakeren skal utføre, fordi kommunen har få andre motivasjons- og kontrollmekanismer for å sikre god gjennomføring av oppgavene oppdragstakerne er satt til å forvalte.

I vårt materiale ser det ut til at oppdragstakerens følelse av lojalitet og forpliktelse heller er rettet mot brukeren oppdragstakeren jobber for. De fleste oppdragstakerne ser ut til å føle en sterk lojalitet og forpliktelse overfor brukeren. På denne måten kan det argumenteres for at manglende kontroll og styring, motivasjonsmekanismer og identifisering med kommunen som «arbeidsgiver» blir kompensert for av oppdragstakernes egen motivasjon for å gjøre oppgavene og relasjonen bruker–oppdragstaker.

5.3 Fornøyde oppdragstakere bryr seg lite om mangelfulle rettigheter

Lite opptatt av egne rettigheter

Vårt materiale viser at oppdragstakerne selv er lite opptatt av egne rettigheter. Dette kan skyldes mange forhold. Vi har tidligere vist at mange ikke ser på dette som en jobb, men mer som en sosial innsats man gjør på fritiden. Pengene de får for utført oppdrag, er således ikke en vesentlig motivasjon, men mer et hyggelig tilleggselement. Omfan-

get av oppdraget er ofte også så lite at det for mange ikke representerer noe vesentlig tilskudd til økonomien til den enkelte.

På den andre siden er det også klart at det er en god del oppdragstakere som yter en ganske stor arbeidsinnsats målt i antall timer. Selv om vi har begrenset kunnskap om antall timeverk den enkelte yter, er det i hvert fall innenfor noen områder indikasjoner på at innsatsen er betydelig. Andersen og medforfattere (2006) finner for eksempel at BPA-ene i 2000 i gjennomsnitt jobbet tilnærmet en halv stilling. For de som jobber mange timer per uke, er det betimelig å sette spørsmålsteget ved om det er rimelig at de i mange tilfeller ikke skal få del i de rettighetene som vanlige arbeidstakere har. At dette, som noen kommuner i vårt materiale hevder, er noe hver enkelt oppdragstaker bør være klar over når de sier ja til oppdraget, kan neppe sies å være et godt argument. Det kan like gjerne hevdes at kommunen har, om ikke en juridisk så i hvert fall en moralsk, plikt til å yte alle sine ansatte rimelige og trygge arbeidsforhold. Man kan derfor være kritiske til at norske kommuner tilbyr mange en type kontrakter som medfører at de som går på dem, ikke bygger opp tjenstepensjon, ikke får lønn ved egen eller brukers sykdom, ikke omfattes av kommunens forsikringsordninger osv.

Oppdragstakerens behov for forutsigbarhet

Samtidig vil brukers og kommunenes behov for fleksibilitet og hensiktsmessig bruk av ressurser ses opp mot oppdragstakerens behov for forutsigbar inntekt og arbeidssituasjon. Noen av oppdragstakerne i vårt materiale hadde for eksempel ikke antall timer de skulle jobbe per måned, kontraktsfestet. I prinsippet var de avhengig av arbeidsleders (dvs. bruker eller brukers foresatte) disponering av disse ressursene. I de tilfellene hvor det var flere oppdragstakere knyttet til en bruker, kunne arbeidsleder/bruker selv bestemme hvem som til enhver tid skulle utføre oppdraget.

På den andre siden oppfattet ikke oppdragstakerne i vårt materiale denne fleksibiliteten som spesielt problematisk. Flere henviste til at dette ga dem selv en mulighet til å disponere tiden sin. Noen av oppdragstakerne som jobbet for en bruker som hadde flere oppdragstakere knyttet til seg, kunne for eksempel få en annen til å ta med seg brukeren på kino hvis de selv trengte tiden til noe annet. På denne måten kan det se ut som om selvorganisering og god relasjon mellom bruker og oppdragstaker gjør at oppdraget blir gjennomført, og sørger for at begge parter er fornøyd med fleksibiliteten. Oppdragstakerne i vårt materiale opplevde at det var tilstrekkelig forutsigbarhet i relasjonen. Dette beror antakelig også på at de fleste av oppdragstakerne i vårt materiale ikke hadde oppdragstakerkontrakten som hovedinntektskilde, derfor var ikke forutsigbarhet kritisk for dem.

5.4 Lite oppmerksomhet fra de tillitsvalgte

Gjennom denne studien har vi i samtlige caser snakket med en eller flere hovedtillitsvalgte. Det gjennomgående inntrykket er at de i liten eller ingen grad har hatt et avklart forhold til kommunes bruk av oppdragstakere. Dette kan ha flere årsaker, men vi ønsker her å peke på to forhold som springer ut av det kvalitative materialet.

For det første utgjør oppdragstakerproblematikken et område de tillitsvalgte har liten kjennskap til omfanget av, og de har liten kjennskap til hva det faktisk innebærer. En årsak til dette er nok at de som går på denne typen kontrakter, i mange tilfeller ikke er organisert. Sånn sett er de på et vis utenfor de tillitsvalgtes normale arbeidsfelt. Som vi har sett i den kvantitative kartleggingen, er de fleste av oppdragstakerne støttekontakter. Dette er personer som i hovedsak yter en begrenset innsats, målt i antall timer, og er således en gruppe de tillitsvalgte neppe regner som en naturlig del av sitt ansvarsområde. Det samme kan nok sies å gjelde for avlastere, fosterhjem, omsorgslønn osv. Dette skjer i hovedsak i brukers eller oppdragstakers hjem, og tilknytningen og kontakten med kommunen er som vi har vist, begrenset. Den svake tilknytningen gjør nok også at de tillitsvalgte i liten grad kommer i kontakt med oppdragstakerne. De personlige assistentene kan kanskje sies å ha en mer arbeidslignende tilknytning til kommunen, men også disse utfører sin innsats utenfor kommunens institusjoner og enheter slik at kontaktpunktene til de tillitsvalgte også for disse blir svært begrenset. Den svake tilknytningen til kommunen som «arbeidsgiver» er nok derfor en delforklaring på den manglende oppmerksomheten lokale tillitsvalgte vier denne gruppen.

For det andre er det indikasjoner i vårt materiale på at tillitsvalgte kan komme i en lojalitetskonflikt med egne medlemmer. En av de tillitsvalgte uttrykte at det er ganske vanlig at en del av medlemmene jobber som oppdragstakere i tillegg til full jobb i kommunen. Dersom de tillitsvalgte går imot bruk av oppdragstakerkontrakter, vil det ramme disse medlemmene i den forstand at de mister en ekstrainntekt og/eller et oppdrag som de selv setter pris på å kunne utføre.

Samtidig er det også klart at mange oppdragstakerkontrakter er av en sånn karakter at de tillitsvalgte aldri ville godtatt dette for sine egne medlemmer. Oppdragskontraktene mangler mange av de selvfølgeligelige rettighetene som fagforeningene over mange tiår har kjempet frem for sine egne medlemmer. Dette gjelder både overdreven bruk av små stillinger og mer basale arbeidsrettigheter som tjenestepensjoner, feriepenger, sykepenger osv. Sett i et slikt lys kan det hevdes at begrenset oppmerksomhet fra tillitsvalgte ikke har bidratt til å bedre forholdene for oppdragstakerne.

5.5 Oppstykket tjeneste, svak styring og lav kvalitetskontroll

Om å minimere ansvar for arbeidskraften og arbeidskraftsbehovet

Oppdragstakerne jobber vanligvis bare noen timer om gangen og noen få ganger i måneden. De utfører tjenester uten å ha et ansettelsesforhold. De står med kortvarige kontrakter og innkalles på kort varsel. Kommunen betaler for utførte tjenester, men er ikke arbeidsgiver. Kommunen har på den ene siden oppnådd maksimal fleksibilitet i den forstand at den har minimale forpliktelser overfor oppdragstakeren. Kommunen binder ikke opp ressurser på å ivareta oppdragstakers interesser slik den gjør overfor sine ansatte. Kommunen har ikke ansvar for å gi oppdragstaker nye oppdrag den dagen en aktuell brukerrelasjon opphører. Kommunen unngår problemer knyttet til overtalighet, og den slipper å betale for eventuell dødtid. Skulle oppdragstakeren også ha et ansettelsesforhold i kommunen, gjør oppdragstakerløsningen at kommunen slipper betale for overtid eller ta hensyn til helgebegrensningene i arbeidsmiljøloven.

Denne formen for fleksibilitet er tilsynelatende optimal for kommuner som må unngå å «sløse» med begrensede ressurser. Bruk av oppdragstakerkontrakter fremfor ansettelser kan faktisk fremstå som et mulig sparetiltak.

Fleksibilitet – numerisk og funksjonell

Det er vanlig å skille mellom såkalt numerisk og funksjonell fleksibilitet. Bruk av deltid, overtid og skiftordninger, midlertidige ansettelser, oppdragstakere og konsulenter er ofte eksempler på en numerisk, fleksibel bruk av personalressursene. Arbeidskraften tilpasser seg variasjoner i arbeidsbehovet og varierer arbeidstid og arbeidsmengde deretter. Felles for disse tilknytningsformene er at de avviker fra normalarbeidsordningen med fast ansettelse, fast avtalt og forutsigbar arbeidstid og full stilling. Denne formen for fleksibilitet fremkommer oftest når arbeidskraftsbehovet ikke er identisk med normalarbeidsdagen, slik som døgnåpne tjenester og helgetilbud. Særlige arbeidstopper forsterker et behov for arbeidskraft som avviker fra normalarbeidsdagen. Denne formen for fleksibilitet tar lite hensyn til den delen av arbeidskraften som måtte ha behov for å jobbe heltid og til faste tider. Den er heller ikke gunstig i en organisasjon som satser på personalutvikling, organisatorisk læring, «myndiggjorte medarbeidere» osv.

Disse forholdene kan motvirkes ved å fremme såkalt funksjonell fleksibilitet. I stedet for at fleksibiliteten defineres i forhold til variasjoner i arbeidstilgang, kan den defineres etter jobbinholdet. Ansatte som utfører et bredt spekter av arbeidsoppgaver, vil være mer fleksible enn ansatte som kun utfører et begrenset antall oppgaver. Ansatte som i løpet av en arbeidsperiode jobber med ulike brukergrupper og på ulike tjenestesteder, vil være eksempler på høy funksjonell fleksibilitet. Dette står i motsetning til den spe-

sialiserte arbeidstakeren som kun jobber på ett sted med et begrenset omfang av oppgaver. Begge former for fleksibilitet er svært aktuelle i de fleste kommuner. Den første formen (numerisk fleksibilitet) er fortsatt mest utbredt i hele Helse-Norge. Den andre formen (funksjonell fleksibilitet) er foreløpig svakest håndtert. Men økende innslag av «Human Resource Management», mange lokale diskusjoner og utviklingsarbeid knyttet til Inkluderende arbeidsliv og prosjekter som for eksempel «Flink med folk», «Rett person på rett plass», «tilretteleggende ledelse», «myndiggjorte medarbeidere» har i flere år hatt mål der forbedring av den funksjonelle fleksibiliteten kan være et godt virkemiddel (Moland 2007, Moland og Gautun 2002). Dette innebærer at ansatte får og tar mer ansvar og jobber med flere oppgavetyper. Ansatte som praktiserer funksjonell fleksibilitet, øker mulighetene for å få større stillingsbrøker. Dette gir i sin tur økte muligheter til faglig utvikling og mer selvstendig utføring av arbeidet. For arbeidsgiver vil dette kunne gi en mer effektiv tjeneste.

Men hvor står oppdragstakerne i dette bildet? Hvilket fleksibilitetsregime opererer de under? Det teoretiske utgangspunktet er at oppdragstakere står uten et fullverdig ansettelsesforhold, har en uklar arbeidsgiver, står med kortvarige kontrakter og kan innkalles på kort varsel. Dette tilsier at måten oppdragstakeren benyttes på, er en form for numerisk fleksibilitet. Arbeidskraften trekkes ikke inn i en helhetlig tjenestesammenheng. Oppdragstakeren benyttes til å utføre en avgrenset oppgave, ofte på svært tilmålt tid. Dette gjelder især den delen av oppdragstakerne som har en privat relasjon til brukeren.

Men vi har også sett at en del oppdragstakere nettopp befinner seg i en større tjenestesammenheng. De jobber i kommunen fra før, så for dem kan oppdragstakeroppgaven rent praktisk fremstå som en arbeidsutvidelse og som en form for funksjonell fleksibilitet. Men siden oppgaven som oppdragstaker ikke er kommunalt lønnsarbeid, og siden bruken av oppdragstakere ikke inngår i en helhetlig arbeidsgiverstrategi, kan vi ikke se på bruken av oppdragstakere blant kommunalt ansatte som uttrykk for funksjonell fleksibilitet.

Reaktive kommuner

På den andre siden er bruk av oppdragstakere en lite fleksibel løsning for kommunen. Siden oppdragstakerne utgjør en ekstern arbeidskraft, kan ikke kommunen disponere dem ut fra hva som kunne vært optimalt i en større tjenestesammenheng. Oppdragstakeren får betalt for å gjøre en avgrenset oppgave og er ikke arbeidskraft som kan settes til flere jobber eller til andre oppgaver som måtte være mer presserende sett i et større brukerperspektiv. Det er snarere slik at kommunen er prisgitt den enkelte bruker og oppdragstakers vilje. Kommunen kommer med andre ord i en reaktiv posisjon. Dette skaper rimeligvis også utfordringer i forbindelse med å rekruttere og holde på denne

type tjenesteytere.⁸ Oppdragstakerne er med andre ord ikke en del av ansvarsområdet i den kommunale arbeidsgiverutøvelsen. Dette har uheldige sider både for tjenesteyterne og for kommunenes muligheter til å forme og styre tjenester de er pålagt ansvaret for.

Kunnskapsutvikling og -forvaltning

«Stykkevis og delt» betegner også konsekvensene for kunnskapsutvikling og ivaretagelse av fagområdene oppdragstakerne «forvalter». I både kommunal og statlig sektor er det et eksplisitt ideal om organisatorisk læring, der kunnskapen som utvikles i en virksomhet, skal innhentes, organiseres og brukes uavhengig av det enkelte individet i organisasjonen. Bruk av oppdragstakerkontrakter representerer en institusjonalisering av en struktur som ikke legger til rette for hensiktsmessig kunnskapsforvaltning på et kompetanseområde kommunene forvalter. Kunnskapen i organisasjoner utvikles i stor grad der individer utfører arbeidet. Hensiktsmessig kunnskapsforvaltning i organisasjoner er avhengig av strukturer og relasjoner for å organisere, dele og bruke den kunnskapen som utvikles. Kunnskapen som blir utviklet i relasjonen bruker–oppdragstaker, kan vanskelig bli organisert og delt på grunn av manglende strukturer og relasjoner for dette. På denne måten blir kompetanse og kunnskap uheldig spredt, det er få muligheter for akkumulering og gjenbruk av utviklet kunnskap.

Kvalitetssikring – tilfeldigheter eller tilpasning

Oppdragstakerne bestemmer i stor grad hvordan oppdraget skal utføres. Det er få føringer og «runde kontrakter». Selv om dette ikke ble opplevd som et stort problem, kom det spesielt frem motforestillinger blant noen av de «profesjonelle» oppdragstakerne, de som hadde sin utdanning og hovedarbeidsplass innen helse og omsorg. Manglende mål for oppdraget og manglende utførlige stillingsbeskrivelser for oppdragstakeren kan for det første tenkes å føre til lavere og mindre forutsigbar kvalitet på tjenestene som blir levert. For det andre kan det føre til at kvaliteten på tjenestene er vanskelig å vurdere, både for kommunen, brukeren og oppdragstakeren på grunn av manglende kriterier for utføring og måling av kvalitet i leveransene.

Vi fant ingen systematisk kompetanseutvikling og opplæring av oppdragstakerne, samtidig opplevde ikke oppdragstakerne i vårt materiale at de manglet kompetanse. Dette kan ha sitt utspring i at de enten hadde den kompetansen de hadde behov for i oppdraget, eller at de rett og slett ikke hadde nødvendig kompetanse til å bedømme egen manglende kompetanse.

⁸ Mange kommuner sliter med å rekruttere støttekontakter og å holde på dem (Stortingsmelding nr. 40 2002–2003, Moland 1999 og diverse tilsynsrapporter fra Helsetilsynet). Dette gjelder også for de brukerstyrte personlige assistentene (Andersen, Jan mfl. 2006).

5.6 Mindre rom for partssamarbeid?

I spørsmålet om oppdragstakerkontrakter har vi sett at arbeidstakerrettighetene står svakt. Det kan se ut til at bruken av oppdragstakerkontrakter øker i utbredelse. Vi har blant annet sett at personer som tidligere hadde et ansettelsesforhold for en bestemt tjeneste, har måttet gå over på oppdragskontrakt. Noen kommuner synes at oppdragstakerkontrakten gir oppdragstakeren for dårlige betingelser og har derfor kompensert for dette ved å legge noen av arbeidstakerrettighetene inn i oppdragstakerkontrakten. Vi har også sett at de tillitsvalgte har liten kjennskap til fenomenet. Dermed er det enkelt å fastslå at håndteringen av oppdragstakerkontrakter i liten grad har vært gjenstand for partsbasert dialog. Vi har argumentert for at det ikke burde vært slik, selv om oppdragstakers oppgave i snever forstand ikke hører hjemme i partssamarbeidet. De er ikke ansatte og er derfor rimeligvis ikke en del av tariffavtalen.

Når arbeidskraften organiseres slik at den ikke (lenger) faller inn under partenes avtaleverk, er det imidlertid betimelig å spørre om dette er en ønsket utvikling for norsk arbeidsliv. Men er dette grunnlag nok til å si at bruken av oppdragstakerkontrakter er en del av en større strategi der statlige etater og kommuner reduserer sitt ansvar for arbeidskraften?

For samtidig som vi i norske kommuner ser en betydelig satsing på personalutvikling, organisatorisk læring og myndighetsdelegering som virkemidler for innovasjon og produktivitetsforbedring, ser vi også organisasjonsvalg som trekker i helt motsatt retning. Her sikter vi til utbredelsen av bestiller–utførermodeller, outsourcing, oppstyking av resultatenheter, innleie av arbeidskraft, midlertidige ansettelser, konsulentbruk⁹ og små stillinger. Dette er uttrykk for en «stykkevis og delt»-ledelse der bruk av ekstern arbeidskraft og intern arbeidskraft med svake tilknytningsformer inngår som en del av offentlige virksomheters arbeidsgiverpolitikk. På denne måten reduserer arbeidsgiver både økonomisk risiko og ansvaret for arbeidskraften.

Omfanget av små stillinger og bruken av konsulenter og oppdragstakerkontrakter er alle eksempler på en svekkelse av relasjonen mellom arbeidskraften og den som er ansvarlig for at oppgavene blir utført. Drivkreftene bak en slik utvikling er sammensatte og ikke drøftet i denne rapporten. Resultatet er imidlertid en svekkelse av både arbeidstakerrettigheter og arbeidsgiverkontroll. Dermed utfordres også den norske, partsbaserte samarbeidsmodellen.

⁹I NAV, Skatteetaten og FAD utgjorde konsulenter og midlertidige ansatte henholdsvis 26, 11 og cirka 22 prosent av de totale lønnsutgiftene i 2008 (Moen og Moland 2009).

Litteratur

- Andersen, Jan, Ole Petter Askheim, Ingvild Sigstad Begg og Ingrid Guldvik (2006), *Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Cornelissen, J. P., S. A. Haslam og J.M.T. Balmer (2007), «Social Identity, Organizational Identity and Corporate Identity: Towards an Integrated Understanding of Processes, Patterning and Products.» *British Journal of Management*, 18(s1):s1–16
- Falkum, Eivind (2008), *Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv*. Avhandling for dr.philos.-grad. Fafo-rapport 2008:31
- Fougner, Jan og Lars Holo (2006), *Arbeidsmiljøloven. Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget
- Guldvik, Ingrid (2004), *Personlige assistenter – det nye omsorgsproletariatet?* Paper presentert på 1. nasjonale konferanse for forskning om funksjonshemmede, Lillehammer 20. – 21. september
- Haslam, S. A. (2004), *Psychology in Organizations: the social identity approach*. London: Sage
- Moen, Svein Erik og Leif E. Moland (2008), *Bruk av konsulenter og midlertidige ansettelser i statlige virksomheter. En analyse av FAD, NAV og Skatteetaten*. Fafo-notat 2008:29
- Moland, Leif E. (2008), *Reduksjon av uønsket deltid i Lørenskog kommune*. Fafo-notat 2008:30
- Moland, Leif E. (2007), *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006*. Fafo-rapport 2007:17
- Moland, Leif E. (1999), *Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitet, effektivitet og miljø*. Fafo-rapport 269
- Moland, Leif E. (1994), *De små grå. Deltidsarbeid og ansettelsesformer i kommunene*. Fafo-rapport 171

- Moland, Leif E. og Heidi Gautun (2002), *Deltid: Bidrag eller hemske for fornyelse av pleie- og omsorgssektoren. En studie av arbeidstid og undersysselsetting blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere*. Fafo-rapport 395
- Moland, Leif E. og Rolf K. Andersen (2007), *Hva gjør norske kommuner med deltid?* Fafo-rapport 2007:25
- St.meld. nr. 40 (2002–2003), *Nedbygging av funksjonshekkende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Tajfel, H. (1972), «The social psychology of race relations.» *Sociology*, 6(3): 436
- Tajfel, H. (1982), «Social psychology of intergroup relations.» *Annual Review of Psychology*, 33:1

Oppdragstakere i norske kommuner

I denne rapporten ser vi på bruken av oppdragstakere i norske kommuner ut fra et arbeidstakerperspektiv. Kommunene er ikke formelle arbeidsgivere til oppdragstakerne, likevel befinner disse seg i kommunenes lønssystem. Kommunene er dessuten ansvarlige for at tjenestene blir utført i henhold til egne vedtak.

Oppdragstakere er ikke arbeidstakere i henhold til arbeidsmiljøloven, de får ikke lønn, men godtgjøring for utført oppdrag. Som oppdragstaker omfattes man heller ikke nødvendigvis av en rekke av de lover og reguleringer som en arbeidstaker omfattes av.

Vi belyser følgende problemstillinger:

- Hvor omfattende er bruken av oppdragstakere?
- Hvilke rettigheter og plikter har en oppdragstaker til forskjell fra en arbeidstaker?
- Til hvilke arbeidsoppgaver i helse- og sosialsektoren og barnevernet benyttes oppdragstakere?
- Hva er kommunenes motiver for å benytte oppdragstakere?
- Hva er oppdragstakernes motiver for å inngå i slike kontrakter?
- Hvordan klarer man å utvikle en helhetlig og kvalitativt god tjeneste samtidig som man bruker slik marginal arbeidskraft?



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2009:07
ISBN 978-82-7422-665-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20097