

# Saksframlegg

## Saksgang:

Styre	Møtedato
Styret Helse Sør-Øst RHF	18. november 2022

## Sak 135-2022

### Helseforetakenes tiltak for å fremme bedre bemannings- og ressursplanlegging

#### *Forslag til vedtak:*

1. Styret tar redegjørelsen for kartlegging av arbeidet med bemanningsplanlegging i helseforetakene til orientering.
2. Styret ber om at det iverksettes regionale tiltak for å styrke foretakenes arbeid i tråd med de fremlagte anbefalingene.
3. Styret ber om å bli holdt orientert om det videre arbeidet med å forbedre bemanningsplanlegging i Helse Sør-Øst

Hamar, 11. november 2022

Terje Rootwelt  
administrerende direktør

## 1. Hva saken gjelder

Saken handler om hvordan helseforetakene jobber med bemanningsplanlegging og mer optimal bruk av ressurser og kompetanse i helseforetakene.

Styret i Helse Sør-Øst har bedt administrasjonen om å foreta en kartlegging av helseforetakenes tiltak innen bemanningsplanlegging. Oppgaven ble gitt i forbindelse med oppsummering av virksomhetsrapporteringen i november 2020. Direktørmøtet i Helse Sør Øst ba senere om at det i tillegg skulle ses på muligheter for å dele kunnskap om god bemanningsplanlegging.

Administrerende direktør har på denne bakgrunn gjennomført et samlet arbeid for å kartlegge status, utveksle erfaringer og dele kunnskap om helseforetakenes tiltak for å fremme bedre bemannings- og ressursstyring.

Oppsummert viser kartleggingen at arbeidet med bemanningsplanlegging har vært i en positiv utvikling over tid. Kartleggingen bekrefter en betydelig styrket ledelses- og ressursmessig prioritering av innsatsen på dette området. Samtidig dokumenteres også at det er et potensial for fortsatte forbedringer.

Denne saken gir styret en kort oppsummering av arbeidet som er gjennomført, og redegjør nærmere for de tiltakene som helseforetakene har sett særlig nytte av (sakens del I).

I tillegg inneholder sakens del II forslag til videre arbeid for å fremme enda bedre bemannings- og ressursplanlegging.

## 2. Hovedpunkter og vurdering av handlingsalternativer

### **Del I Kartleggingen av helseforetakenes tiltak for å sikre god bemanningsplanlegging og ressursstyring**

I sakens del I redegjøres det nærmere for betydningen av god bemanningsplanlegging og ressursstyring, gjennomføringen av det opprinnelige oppdraget fra styret, samt utviklingen i helseforetakene på dette området med påviste konkret funn og resultater.

Arbeidsgruppen har i sitt arbeide gjort kartlegginger og beskrivelser av hvordan helseforetakene har jobbet med bemanningsplanlegging (faglig metodikk). Arbeidet er inneholder ikke felles overordnede analyser av kvantitative effekter av arbeidet, selv om det er pekt på enkelte funn.

## **Kartlegging og vurderinger**

### **Bakgrunn**

God bemanningsplanlegging og ressursstyring er kritisk viktig for driften av spesialisthelsetjenesten.

Arbeidstidsordninger som ivaretar helsemessige krav til arbeidstid og hvile, er avgjørende for å underbygge og vedlikeholde et godt arbeidsmiljø preget av trivsel og motivasjon. Systematisk arbeid med bedre ressursstyring og bemanningsplanlegging bidrar til et mer balansert, forutsigbart og trygt arbeidsliv. Dette er sentralt for å kunne rekruttere, utvikle og beholde høyt kvalifisert helsepersonell. God bemanningsplanlegging er avgjørende for en optimal bruk av helseforetakenes ressurser og for å sikre kapasitet og kompetanse til å levere helsetjenester av høy kvalitet.

Bemanningsplanlegging er et komplekst område som forutsetter at ledere og andre har tilstrekkelig innsikt i pasientbehov og sykehusdrift, samt et helhetlig perspektiv på bruk av ressurser og kompetanse. I tillegg krever det god kompetanse innen de regulative forholdene knyttet til arbeidstid.

### **Oppdrag og gjennomføring**

Det regionale helseforetaket etablerte i februar 2021 en arbeidsgruppe med representanter fra alle helseforetakene i regionen. I tillegg ble de konserntillitsvalgte invitert til å delta. Arbeidsgruppen rapporterte til Avdeling personal og kompetanseutvikling i Helse Sør-Øst RHF. Ledelsen av arbeidet ble ivaretatt av deltakere fra Sykehuspartner HF og Sykehuset Telemark HF.

Helse Sør-Øst RHF ga arbeidsgruppen følgende oppdrag:

- Innsamling av faglig og metodisk materiell for deling
- Kunnskapsgrunnlag knyttet til organisering og effekter av bemanningsenheter
- Kunnskapsgrunnlag om innleie fra eksterne vikarbyrå
- Analyse og vurdering av aktuelle rapporter
- Vurdering av strukturelle tiltak som kan videreutvikles i fellesskap

I perioden mars til juni 2021 avholdt arbeidsgruppen tre workshops vedrørende erfaringer rundt arbeidsplanlegging, ressursstyring og bemanningsutfordringer. De forskjellige tiltakene i helseforetakene har blitt presentert, sammenfattet og vurdert i forhold til effekt og ressursbruk.

I tillegg er det gjennomført en innsamling og deling av kursmaterialer og presentasjoner, samt foretatt en gjennomgang av relevante internasjonale analyser og rapporter. Alt materiell har blitt delt med helseforetakene via Ressursstyringsportalen hos Sykehuspartner.

Fremdriften i arbeidsgruppens gjennomføring av oppdraget har vært påvirket av pandemi og til dels streik.

## Situasjonsbeskrivelse

Arbeidsgruppens funn bekrefter generelle trekk ved bemanningsplanlegging som er velkjent og inngående beskrevet på strategisk nivå. Rammene for arbeidet med bemanningsplanlegging er preget av fire faktorer som henger sammen:

- Forventet befolkningsvekst og aldring
- Endret/økt kapasitetsbehov
- Utfordringer med å balansere forholdet mellom etterspørsel og tilbud på utvalgte kategorier av helsepersonell
- Målene knyttet til bemanningssammensetning for utvikling av kapasitet og kvalitet i spesialisthelsetjenesten

På helseforetaksnivå gir de fire overstående faktorene seg utslag i følgende fem hovedtemaer for utvikling av systematisk bemanningsplanlegging og ressursstyring:

- Rekruttere og beholde medarbeidere
- Utdanning og kompetansebygging
- Balansere trivsel, kompetansekrav og pasientbehov med effektiv bruk av tid og ressurser
- Førstelinjeledelse og ledelseskultur
- Kompetanse knyttet til planlegging og styring av personellressurser, herunder mest mulig bruk av heltidsstillinger og å redusere kostnader til variabel lønn og innleie av personell, samt sikre helgedekning.

Effekten av god bemanning- og ressursplanlegging kan sammenfattes slik:

- Bedre samsvar mellom aktivitet og bemanning
- Riktig kompetansesammensetning i forhold til aktivitet og behov
- Forutsigbare pasientløp og lengre planleggingshorisont for pasienter og ansatte
- Økt pasientsikkerhet som følge av redusert uønsket variasjon i bemanning
- Bedre oversikt over kapasitet pr enhet og mellom sammenlignbare enheter
- Redusert ventetid grunnet bedre kapasitetsplanlegging
- Bedre samordning av ferieavvikling som sikrer tilstrekkelig kapasitet og kompetanse tilstede
- Sammenheng mellom bemanningsplan, budsjett og registrert arbeidstid
- Redusert tidsbruk til administrasjon av vikarer
- Jevnere arbeidsbelastning for ansatte
- Reduksjon i AML-brudd
- Redusert sykefravær

## Utviklingen i Helse Sør-Øst

Fra etableringen av Helse Sør-Øst RHF i 2007 og frem til i dag har arbeidet med bemanningsplanlegging fått et styrket ledelsesmessig fokus og innsats i hele foretaksgruppen. Gjennomgående er det også foretatt en økt prioritering av ressurser til dette området.

En del av endringene kan forklares med implementering av felles regionale systemer og etablering av fellestjenester som muliggjør lokale forbedringer. Innsikten fra gjennomganger og workshops viser likevel at dette hovedsakelig er understøttet av felles systemer, men utviklingen er drevet av et stort antall lokale initiativ og tiltak på helseforetaksnivå. Mye av utviklingen er knyttet til de initiativene som ble fulgt opp etter opplæring i BRASSE-metodikken<sup>1</sup>.

Oppsummert har arbeidet med bemanningsplanlegging beveget seg fra i stor grad å være preget av lokal (til dels ulik) praksis internt i helseforetaket, varierende kompetanse og regelstyring, til økt samhandling og en mer effektivitetsorientert planlegging med økt fokus på både pasienter og arbeidstakere.

En rekke sentrale funn i kartleggingen underbygger dette:

- Alle helseforetak har i dag egne spesialister i bemanningsplanlegging og ressursstyring. Det tilbys et utvalg av kurs i arbeidsmiljølovens arbeidstidsregler (AML) og tilhørende avtaleverk samt kurs i planlegging og forbedring. Dette var ikke tilfellet ved forrige statuskartlegging, da Helse Sør-Øst holdt konferanse om Bedre ressursstyring og BRASSE- metodikk i mai 2011. Mye opplæring i arbeidstidsplanlegging skjer i praksis ennå som sidemannsopplæring innen hver faggruppe. Det er fortsatt mulig å oppnå forbedringer ved å systematisere og profesjonalisere opplæring i regler og avtaleverk, systemanvendelse og planlegging gjennom mer samarbeid på tvers av foretak.
- Gjennom Sykehuspartner stilles regionale fellestjenester og felles forvaltning av bemanningsplanleggingsverktøy til rådighet. I tillegg tilbyr Sykehuspartner opplæring og kurs i systemer og bemanningsplanlegging til planleggere og tillitsvalgte i helseforetakene. Sykehuspartner kan understøtte ytterligere tiltak rundt opplæring og bidra til å etablere enda mer effektive planleggingsverktøy.
- Nesten alle helseforetak har etablert bemanningsenheter. Bemanningseenhetene i helseforetakene er svært forskjellige med hensyn til innhold, organisering og størrelse. Eksempler på oppgaver som kan være lagt til bemanningseenhetene er fellesfunksjoner til driftsstøtte, organisering av fast ansatte ekstraressurser på heltid, vikarpool av timelønnede, eksternt innleie m.v. Felles er imidlertid at aktiviteten i bemanningseenhetene - målt i antall årsverk tilknyttet og antall vakter formidlet - er økende. Det rapporteres om gevinster for helseforetakene i form av reduserte kostnader til eksterne vikarer, bedre rekrutteringsmuligheter, traineeprogrammer, økt lederstøtte til vanskelige bemanningssituasjoner og bedre ressursstyring og

---

<sup>1</sup> BRASSE (Bedre Ressursstyring, Arbeidstidsplanlegging, Styring, Systemstøtte og Endringsledelse), et tidligere etablert regionalt implementeringsprosjekt, som bidrar til å kartlegge og forbedre ressursstyring på enhets-, avdelings-, klinikk- og foretaksnivå.

fakturakontroll ved innleie. Det er et potensial for læring og etablering av samhandling om bemanningsenheter i grupper av helseforetak. Det er en særskilt problemstilling hvordan og i hvilken utstrekning bemanningsenheter kan benyttes i arbeidet med flest mulig heltidsstillinger, for eksempel ved en kombinasjon av arbeidsforhold ved lokal avdeling og en stillingsbrøk tilknyttet bemanningsenheten i helseforetaket. Dette er et utviklingsarbeid som arbeidsgruppen ikke har fordypet seg i. Vi er imidlertid kjent med at det foreligger slik praksis i enkelte av helseforetakene i dag. Det anbefales i sakens del II at dette er noe det ses nærmere på. Et slikt videre arbeid krever involvering av helseforetakene og dialog med de tillitsvalgte.

- De fleste helseforetakene har gjennomført omfattende arbeid med analyser, metodeutvikling, kompetansebygging og implementering av nye arbeidsprosesser i eget helseforetak. Dette gjenspeiler seg i en rekke lokale tiltak og prosjekter, som har ført til dokumenterte gevinster i form av redusert innleie, færre AML-brudd, færre ubesatte vakter og lavere turnover. De lokale resultatene er benyttet i det interne løpende forbedringsarbeidet som er gjort i hvert enkelt helseforetak. Det foreligger dermed ikke en analyse av den totale effekten for alle helseforetakene på et aggregert nivå, da dette har vært et foretaksvist arbeid over mange år.
- En stor del av planleggingsarbeidet handler om å sikre rett bemanning i perioder med fravær og ferieavvikling, samt å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på helg. Planlegging av hovedferien er en balanse mellom tidlig planlegging, forutsigbarhet i driften, pasientenes behov, og fleksibilitet i forhold til ansattes ønsker og behov. Det viser seg ofte krevende å utvikle tilstrekkelig ferie i lavsesong. Kartleggingen viser at helseforetakene har et potensial i å bli enda mer systematiske i sin evaluering av driften under ferieperioden, helst rett etter at hovedferien er avviklet, slik at en benytter felles erfaring til forbedringsprosesser og tidlig planlegging av neste hovedferie. Dette området er egnet for å utvikle felles regionale anbefalinger på hvordan ferieplanleggingen bør være i perioder gjennom året ved ulike avdelinger som sengeposter m.v., jf sakens del II om et videre utviklingsarbeid.
- Når det gjelder helgearbeid, så er det en tendens at erfarne ansatte har en lavere belastning av ubekvem arbeidstid og helgfrekvens og jobber mer dagtid mandag til fredag. Tendensen forsterkes ved at det fortsatt er slik at mange spesialiserte funksjoner ikke inngår i helgearbeid. Det er antakelig mulig å redusere helgebelastningen på enkelte dersom flere bidrar til å dekke det totale behovet. Dette krever planlegging for større grupper ansatte og flere funksjoner under ett.

Kartleggingen av de konkrete tiltakene viser en markant positiv endring over tid, i retning av en mer profesjonell planleggings- og ledelseskultur på området bemanningsplanlegging. Samtidig er det fortsatt rom for forbedring.

Den positive utviklingen er ikke en unik for Helse Sør-Øst. Gjennomgang av relevante norske og internasjonale studier-, danske, britiske og australske analyser og rapporter rundt bemanningsplanlegging viser parallelle funn, fakta og kasuser som dokumenterer tilsvarende endringer, samt nye strategier og politiske føringer som understøtter retningen. Mange av foretakene har hentet inspirasjon fra foretakene i Helse Vest som har jobbet med ulike versjoner av en metodikk som kalles «avansert oppgaveplanlegging».

Et utvalg av situasjonsbeskrivelser, utvikling, oversikter og eksempler finnes i den vedlagte presentasjonen som oppsummerer arbeidsgruppens arbeid.

## **Del II Hvordan sikre enda bedre bemanning- og ressursplanlegging?**

I sakens del II redegjøres nærmere for anbefalinger knyttet til det videre strategiske arbeidet med bemanning- og ressursplanlegging.

Arbeidet med mest mulig optimal bemanning- og ressursplanlegging er et konstant og kontinuerlig forbedringsarbeid. På bakgrunn av kartleggingen som er foretatt, antas det likevel at helseforetakene vil ha god nytte av at det gjøres en ytterligere felles innsats på området.

Hensikten med et slikt videre arbeid er å bidra til god ledelse og fremtidsrettet ressursplanlegging for å sikre at ledere skal klare å drifte virksomheten etter de mål og oppdrag som er satt, og innenfor gitte økonomiske rammer.

Administrerende direktør anbefaler at det etableres et regionalt prosjekt, som har til formål å:

- 1) Utvikle felles rammeverk for hvordan det skal arbeides med ressursstyring på de ulike nivåene i regionen, inkludert organisering (roller/ansvar), ressurser og kompetanse

Det forutsettes at arbeidet forankres med helseforetakene og drøftes med de tillitsvalgte.

Prosjektet skal med utgangspunkt i innsamlet erfaringsmateriale innen ressursplanlegging (inkludert operativ bemanningsplanlegging og oppgavedeling):

- 2) Utvikle og iverksette tiltak for benyttelse av personalressurser i helseforetakene
- 3) Samarbeide med enheter i helseforetakene som prøver ut tiltakene
- 4) Etablere et samarbeid med ekstern aktør for følgeforskning knyttet til tiltakene, for å sikre objektiv og god faglig kvalitet på dokumentasjon av tiltak og utprøvinger
- 5) Inkludere og følge opp eksisterende piloter innenfor ressursstyring/bemanning i regionen, og knytte disse til den regionale innsatsen (gjelder Sykehuset Østfold HF, Akershus universitetssykehus HF og Oslo universitetssykehus HF)

I arbeidet med videreutvikling av helseforetakenes bemanning- og ressursplanlegging skal metode for fremskriving av personellbehov vurderes.

Administrerende direktør vil særskilt be prosjektgruppen om å foreslå hvordan bemanningsenhetene i helseforetakene kan utvikle seg i retning av å bli attraktive kompetanseenheter, ved å bygge tverrgående og fleksibel kompetanse, som er anerkjent og etterspurt i sykehuset.

Administrerende direktør vil sørge for at det utarbeides et eget mandat for prosjektet. De konserntillitsvalgte vil bli involvert i utformingen av mandatet og tilbys på vanlig måte representasjon i prosjektgruppen. Den regionale innsatsen vil bli ledet i tett samarbeid med helseforetakene og de ansattes representanter.

### 3. Administrerende direktørs anbefaling

Styrets oppdrag om kartlegging av helseforetakenes innsats innenfor bemanningsplanlegging anses gjennomført ved den oppsummering av dokumentasjon som er gitt i saken.

Administrerende direktør er opptatt av at helseforetakene viderefører sitt arbeid med tiltak som bygger opp under den positive utviklingen vi har sett. Administrerende direktør vurderer videre at det er ønskelig å iverksette nye regionale initiativer og tiltak i overensstemmelse med anbefalingene i saken.

Det anbefales at styret tar redegjørelsen for arbeidet med bemanningsplanlegging til orientering. Administrerende direktør anbefaler at det iverksettes regionale tiltak for ytterligere å styrke helseforetakenes arbeid på området bemanningsplanlegging, i tråd med det fremlagte. Styret vil bli holdt jevnlig orientert om det videre arbeidet med å forbedre bemanning- og ressursplanlegging i Helse Sør-Øst.

Trykte vedlegg:

- Presentasjon av helseforetakenes tiltak for å fremme bedre bemannings- og ressursplanlegging

Utrykte vedlegg:

- Ingen