

Ketil Bråthen og Leif E. Moland

Evaluering av Tørn kommune

Lærings- og utviklingsprogram for bedre bruk av personalressurser





Evaluering av Tørn kommune

Tørn kommune er et nasjonalt lærings- og utviklingsprogram i regi av KS. Det inngår i regjeringens handlingsplan Kompetanseløft 2025 for å møte helse- og omsorgssektorens økende utfordringer med å levere kvalitativt gode tjenester i en tid med økende etterspørsel og forholdsmessig avtagende tilbud på kompetent arbeidskraft.

Formålet med Tørn er å fremme god organisering av arbeidsoppgaver, arbeidstid og personalressurser i helse- og omsorgstjenestene.

Forberedelsene til programmet startet i 2020. Per våren 2026 har om lag 230 kommuner og 310 tjenestesteder deltatt eller deltar i programmet.

Fafo har evaluert Tørn-aktivitetene i en rekke kommunenettverk og i et utvalg casekommuner. Vi spør om hvilke aktiviteter som har gitt resultater, og hvilke suksess- og nederlagsfaktorer som forklarer hvorfor Tørn har oppnådd mer enn tidligere nasjonale lærings- og utviklingsnettverk.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Evalueringsoppdraget.....	4
Rapportens oppbygning	4
Metode	4
Hovedfunn.....	4
Tørn som virkemiddel for en nasjonal satsning.....	4
Summary.....	8
1 Innledning	10
1.1 Rapportens oppbygging og gang.....	10
1.2 Utfordringsbildet.....	10
1.3 Om Tørn-programmet.....	11
2 Metode	15
2.1 Analytisk rammeverk	15
2.2 Metoder.....	15
2.3 Metodiske begrensninger	24
2.4 Presentasjon av case.....	25
3 Tørn-programmet i regi av KS.....	35
3.1 Vurdering av samlinger.....	35
3.2 Vurdering av programinnholdet.....	37
3.3 Vurdering av kommunenes prosessarbeid.....	38
3.4 Vurdering av programelementene.....	40
3.5 Tørn-programmets nytte sett under ett	46
3.6 Oppsummering	53
4 Kommunenes arbeid med Tørn-tiltak.....	54
4.1 Tørn-tiltakene.....	54
4.2 Oppgavedeling, samhandling og kompetanseutvikling	58
4.3 Nye arbeidstidsordninger	69
4.4 Større stillinger og vikarbruk	72
4.5 Økonomi, effektivisering og grunnbemanningslære	74
4.6 Arbeidsmiljø og tjenestekvalitet	78
4.7 Oppsummering	82
5 Hvordan drives utviklingsarbeidet?	84
5.1 Institusjonell forankring	84
5.2 Partssamarbeidet er sentralt	85
5.3 Styring og organisering	86
5.4 Strategisk forankring	87
5.5 Faktorer som fremmer Tørn-arbeidet.....	90
5.6 Motstand mot tiltak	91
5.7 Barrierer mot innføring av Tørn-tiltak	94

5.8 Hva gjør kommunene for at endringene fra Tørn skal bli varige?.....	98
5.9 I hvilken grad videreføres utviklingsarbeidet?.....	100
5.10 Videre spredning av Tørn-arbeid	103
5.11 Oppsummering	103
6 Avslutning	104
Tørn som del av kommunenes strategiske bemanningsarbeid.....	106
7 Litteratur.....	110
8 Vedlegg om Arbeidsmiljølovens betydning for bemanningsplanlegging.....	112
9 Tabellvedlegg	114

Forord

Det pågår mye utviklingsarbeid i helse- og omsorgssektoren i norske kommuner. Utgangspunktet for mye av denne innsatsen er utfordringsbildet som tjenestene står overfor: høy deltidsandel blant de ansatte, omfattende bruk av vikarer, vansker med å rekruttere kompetent personell og samtidig en presset kommuneøkonomi.

Tørn kommune ble etablert i 2020 som et KS-drevet lærings- og utviklingsprosjekt. Programmet er initiert av Helse- og omsorgsdepartementet gjennom Helsedirektoratets Kompetanseløft 2025. Våren 2026 omfatter Tørn kommune et stort antall nettverk med 230 nåværende og tidligere deltakerkommuner fra hele landet.

Oppstartsfasen ble beskrevet i rapporten *Ny tørn for effektive helse- og omsorgstjenester* (Bråthen & Moland, 2024). I denne nye evalueringen beskriver vi lærings- og utviklingsprogrammet Tørn, som tilbyr utviklingsstøtte og løsningsforslag, og hvordan deltakerkommunene bruker Tørn-kunnskapen i lokalt utviklingsarbeid. I evalueringen har vi trukket inn både Tørn-veteranene og de nye Tørn-kommunene som er kommet til de siste tre årene.

Tusen takk til alle informanter fra deltakerkommuner som har bidratt med erfaringer i intervjuer og fylldige besvarelser av spørreundersøkelsen.

Vi har hatt et godt samarbeid med mange KS-rådgivere. En særlig takk til Jorunn Lunde, Linda E. Egeland, Mari Søttar Svendsen, Eleni Canameti, Marta Strandos, Camilla T. Kristensen, Kristin Måntrøen Lorentzen, Camilla Hjelle og Malin Gjesdal.

Takk også til kollega Svein Erik Stave for kvalitetssikring og Mira Refseth Langeland for korrektur.

Evalueringen er gjennomført av Leif E. Moland (prosjektleder) og Ketil Bråthen. Underveis har også Selma S. F. Yssen, Tove M. Aspøy og Åge A. Tiltnes bistått med datainnsamling.

Fafo/Oslo, 6. august 2026

Leif E. Moland og Ketil Bråthen

Sammendrag

Evalueringsoppdraget

Dette er en evaluering som beskriver videreføringen av lærings- og utviklingsprogrammet Tørn, som tilbyr utviklingsstøtte og løsningsforslag, og hvordan deltakerkommunene bruker Tørn-kunnskapen i lokalt utviklingsarbeid.

Rapportens oppbygning

I kapittel 3 beskriver vi programinnholdet og deltakernes vurderinger av dette. I kapittel 4 går vi gjennom de ulike tiltakene som Tørn-kommunene prøver ut lokalt, mens driften av utviklingsarbeidet tas opp i kapittel 5. Kapittel 6 inneholder en oppsummerende drøfting av noen hovedspørsmål.

Metode

Evalueringen bygger på fire datakilder som utfyller hverandre. Vi har gjennomført kvalitative intervjuer i tolv casekommuner med informanter på ulike nivåer, fra ledere til ansatte, tillitsvalgte og verneombud. Vi har observert digitale nettverkssamlinger gjennom evalueringsperioden, og analysert dokumenter både fra kommunene og fra programmet sentralt. I tillegg er det gjennomført en bred nettbasert spørreundersøkelse blant deltakere i Tørn-kommunene, som ga 464 svar fra 80 kommuner.

Hovedfunn

Denne oppsummeringen vurderer Tørn som: a) virkemiddel for en nasjonal satsning, b) læringsprogram med deltakere, og c) lokalt utviklingsarbeid i deltakerkommuner.

Tørn som virkemiddel for en nasjonal satsning

Sett opp mot regjeringens handlingsplaner, offentlige utredninger og forskningsdokumentasjon, framstår Tørn som et *treffsikkert og relevant nasjonalt virkemiddel*, med en struktur for langsiktig omstilling. Tørn følger opp de offentlige styringsdokumentene. Samtidig ser vi at de offentlige styringsdokumentene bruker Tørn som eksempel på at de politiske svarene på bemanningsutfordringene i sektoren er riktige, slik som Helsepersonellkommisjonens NOU 2023: 4 *Tid for handling*, Innovasjons- og samskapingsutvalgets NOU 2026: 6 *Den nye velferdskommunen* og regjeringens *Helsepersonellplan 2040* (Meld. St. 11 (2025–2026)).

Programmet retter seg mot de strukturelle driverne bak bemanningskrisen, slik som deltid, kompetansebruk og tjenesteorganisering. Tørn bidrar til å supplere det veletablerte fokuset på utdanning og rekruttering av enkeltindivider med større vekt på den lokale konteksten. Dette gjelder både de fundamentale utdannings- og opplæringsbehovene, men enda mer hvordan kommunene med strukturelle bemannings- og kompetansegrep kan rasjonalisere driften, og samtidig trekke til seg og holde på arbeidskraft.

Programmet har nådd bredt ut, målt etter antall deltakerkommuner (ca. 230), og det bidrar til et tankeskifte fra økt bemanningsvolum til bedre organisering (og ivaretaking) av bemanningen.

Samtidig er programmet sårbart ettersom forbedringsarbeidet avhenger av kommunenes rammer for å delta. Tiltakene er ressurs- og tidkrevende. Derfor vil det kunne ta noe tid før de store, nasjonale gevinstene kommer.

Tørn som læringsprogram med deltakere

Tørn er et nasjonalt lærings- og utviklingsprogram i regi av KS, som skal gjøre forsøk med nye arbeids- og organisasjonsformer i helse- og omsorgstjenestene. Programmet er organisert slik at deltakerkommunene arbeider med lokale problemstillinger mellom felles samlinger. En bærende idé er at arbeidet forankres partssammensatt, hos arbeidsgiver, tillitsvalgte og ansatte, og at kommunene støttes av rådgivere fra KS underveis i prosessen. Deltakerne vurderer samlinger og forelesninger, erfaringsutveksling mellom og i kommunene, og individuell veiledning fra KS-rådgiverne som mest nyttig. De mer tekniske elementene, som prosess- og tiltaksverktøy, vurderes noe lavere. Tilbakemeldingene tyder på at deltakerne særlig savner mer tilpassede og praktiske maler, verktøy og modeller som lettere lar seg overføre til egen kommune. Tørns fremste bidrag ligger dermed ikke i verktøyene i seg selv, men i kombinasjonen av samlinger over tid, partssammensatt forankring og forpliktelse overfor nettverket.

Tørn som lokalt utviklingsarbeid i deltakerkommunene

De lokale Tørn-aktivitetene gir reelle, men ujevne forbedringer. Deltakelsen i Tørn har gitt kommunene ny innsikt i virksomme løsninger. Mange av deltakerne har oppnådd gode resultater, som til en viss grad også kan dokumenteres. Det er fortsatt litt usikkerhet om hvor varige resultatene er. Til nå er deltakerkommunenes erfaringer begrenset til ett eller to pilottenestesteder. Samtidig som noen tiltak videreføres, startes nye opp, mens andre er endret eller avviklet.

Typiske Tørn-tiltak

Arbeidet konsentrerer seg om hvordan ansatte og oppgaver kan organiseres bedre. De fleste kommunene har jobbet med flere temaer. Ny oppgavedeling skiller seg ut som det temaet flest har jobbet med. Deretter følger nye arbeidstidsordninger (langvakter, årsturnus, kalenderplan, buffervakter), tjenestestyrte bemanningsplanlegging og kompetanseutvikling.

Ny oppgavedeling, spesialisering og gråsoner

Vi har sett mange eksempler nye roller for etablerte yrkesgrupper og på etablering av helt nye stillinger. Nye roller kan skape usikkerhet og belastninger i arbeidsmiljøet. De fleste Tørn-eksemplene har løst dette gjennom involvering, kompetansekartlegging, opplæring og ikke minst kompetanseformidling. Det siste er for å unngå usikkerhet hos både den som har fått nye oppgaver, og kollegaer som skal være trygge på at vedkommende er kvalifisert og i stand til å utføre dem. Tydelige stillings- og oppgaveinstrukser reduserer usikkerhet rundt gråsoner i forbindelse med hvem som kan og skal gjøre en oppgave.

I forlengelsen av ny oppgavedeling ser vi en økt spesialisering av personell med helsefaglig kompetanse. Oppgavene er tydeligere differensiert etter kompetansekrav, og det er ideelt sett mindre overlapp mellom yrkesgruppene. Avgrensinger av hva helsefagarbeidere kan og skal gjøre, og hva de ikke skal gjøre, er viktig for å lykkes. Her er mange kommuner fortsatt kommet kort.

Nye bemanningsløsninger

Heltid, turnus og helgearbeid henger tett sammen. Gjennom Tørn er ulike langturnuser og årsturnuser prøvd ut, i de fleste tilfeller med gode resultater. Noen kommuner er nærmere en løsning på den såkalte helgefloka, men de fleste har fortsatt et stykke igjen.

Gevinster av Tørn-arbeid

Som følge av ny organisering av arbeidet og arbeidstiden er vikarbruken redusert. Ledere og ansatte forteller om bedre arbeidsflyt, styrket arbeidsmiljø og bedre tjenestekvalitet. Mange forteller at sykefraværet er gått ned, uten at dette er tallfestet i rapporten. Disse resultatene er oppnådd uten økte utgifter.

Bedre bruk av fagressurser

Arbeidet med ny oppgavedeling, men også de andre temaområdene, har ført til bedre ressursutnyttelse, økt faglig fokus for de fleste og bedre flyt i arbeidshverdagen. Redusert vikarbruk er mer en effekt av andre tiltak enn et eget tiltak.

Bedre tjenestekvalitet, arbeidsmiljø og drift

De fleste kommunene har gjennom Tørn-tiltakene styrket arbeidsmiljøet. Både ledere og ansatte oppgir at de har fått bedre samarbeid og økt trivsel, mindre stress, lavere sykefravær og bedre kontinuitet for brukerne. Tørn er i utgangspunktet ikke et spareprosjekt, men bedre organisering og mindre bruk av overtid og vikarer er nå i ferd med å gi økonomiske gevinster.

Resultater og nytte

Nye arbeidstidsordninger og deretter ny oppgavedeling er de temaområdene som har best resultatoppnåelse. Selv om resultatene lar vente på seg i enkelte kommuner, opplever deltakerne at nytten av å delta er svært stor. Arbeidet med økt heltidsandel og flere faste på jobb har gitt størst effekt.

Ulike syn på resultatoppnåelse

Tørn har mange suksesshistorier, men også eksempler på det motsatte. Toppledere er mest positive til Tørn-deltakelsen, etterfulgt av prosjektledere og avdelingsledere. Ansatte er mest tilbakeholdne, mens tillitsvalgte og verneombud varierer mest i sine vurderinger. Slike forskjeller er vanlige, og kan forklares med eierskap og kunnskap om prosjektenes intensjoner, og ulike oppfatninger av hva som kan regnes som et resultat. Ansatte svarer mer presist på konkrete spørsmål om arbeidssituasjonen enn på spørsmål om et program de ikke alltid vet at de er med i. Når aktiviteter og resultater ikke innfrir helt eller *lar vente på seg*, kommer dette tydeligst fram i svarene fra ansatte.

Suksessfaktorer

Tørn-arbeidet avhenger av lokal kapasitet, tilgjengelige ressurser til gjennomføringen og at tiltaket prioriteres over tid. Nettopp derfor er konsentrert innsats helt nødvendig. Kommunene bør ikke satse for bredt, men heller støtte opp under et begrenset antall tjenestesteder i startfasen, slik at disse klarer å fullføre. Til nå har vi ikke sett at kommuner som går bredt ut fra start, har hatt ressurser til å lykkes. Det er derimot mange eksempler både i denne og tidligere evalueringer på at kommuner som gaper over for mye, har undervurdert oppgaven med å gjennomføre ressurskrevende tiltak som ofte innebærer dyptgripende endringer i organisasjonskulturen.

Barrierer

En sentral barriere for Tørn-arbeidet er at det ikke alltid er tilstrekkelig forankret i kommunens organisasjon. Evalueringen viser at det partsnære og deltakelsesorienterte arbeidet ute på tjenestestedene i mange tilfeller er godt, mens forankringen lenger opp er mer ujevn. Kommunene skårer høyt på medvirkning, informasjon og involvering av ansatte og tillitsvalgte. Støtten fra øverste ledelse vurderes imidlertid fortsatt som for svak, selv om den framstår noe bedre enn i evalueringen av Tørn-programmets første to år. Vi finner at toppledelsens støtte til prosjektlederne og de som driver endringsarbeidet, er ujevn, samt at avdelings- og enhetslederne i for liten grad følges opp og settes i stand til å videreføre arbeidet. Tørn har det siste året lagt større vekt på å involvere disse lederne. Tørn bidrar med struktur, metoder og retning, og som kan oppfordre til og legge til rette for endring. Selve gjennomføringen og forankringen er det likevel kommunen som må eie og styre.

Alt i alt

Tørn-programmet virker først og fremst som en katalysator for strukturell omstilling, ikke ved å levere løsninger, men gjennom læring og metoder som stimulerer til lokalt endringsarbeid.