

Kapitel 7

# Kommuner och regioner som arbetsgivare

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris - Kommuners  
och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner

Upplysningar om innehållet:

Lasse Einarsson, [lasse.einarsson@skr.se](mailto:lasse.einarsson@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-165-7

Illustration: Advant

Produktion: Advant

## Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

# Innehåll

<b>Kapitel 7. Kommuner och regioner som arbetsgivare .....</b>	<b>5</b>
7.1 Kompetensförsörjning – den stora välfärdsutmaningen.....	7
7.2 Strategier för att klara bemanningen.....	9
7.2.1 Att prioritera och omorganisera inom ramen för kollektivavtal.	9
7.2.2 Att förstärka bemanningen med extra resurser .....	10
7.2.3 När befintliga kollektivavtal inte räcker till .....	11
7.3 Att värna arbetsmiljön.....	18
7.4 Att skapa en känsla av kontroll i ett tillstånd av förändring.....	19
7.5 Att stärka medarbetarskapet i kris.....	23
7.6 Att stärka ledarskapet i kris .....	24
7.7 Att stärka känslan av meningsfullhet .....	28
7.8 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	29
7.8.1 Befintliga kollektivavtal räcker långt, men inte hela vägen.....	29
7.8.2 Uthållig bemanning är en balansakt .....	31
7.8.3 Det närvarande ledarskapet svårt men viktigt .....	32

## Kommuner och regioner som arbetsgivare

Regioner, kommuner, kommunalförbund och berörda medlemmar i Sobona<sup>1</sup> är arbetsgivare för funktioner som är samhällsviktiga i både normalläge och kris. Det rör sig om grundläggande välfärdsfunktioner som hälso- och sjukvård, kommunal omsorg, förskola och skola, socialtjänst, kommunikationer, el- och vattenförsörjning och räddningstjänst. En allvarlig störning i någon av dessa verksamheter får direkta konsekvenser för individens ekonomiska och personliga trygghet. Om flera funktioner påverkas samtidigt och under längre tid, drabbar konsekvenserna ytterst effektiviteten i hela samhällsorganisationen. I kris är det därför helt avgörande för arbetsgivare att säkra bemanningen till dessa samhällsfunktioner. Arbetsgivare behöver också ta ansvar för att medarbetarnas arbetsmiljö är god och att ledarskapet fungerar effektivt och stödjande.

---

Not. 1 Sobona är de kommunala företagens arbetsgivarorganisation.

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser och lärdomar utifrån kommuners och regioners erfarenheter av att vara arbetsgivare under pandemin. I kapitlet diskuteras frågan om hur vitala verksamheter kan bemannas i kris, både för att klara de akuta verksamhetsbehoven och för att säkerställa uthållighet över tid. Vi beskriver både positiva och negativa erfarenheter, några exempel på SKR:s intressebevakning gentemot regeringen och avslutar med viktiga lärdomar från pandemin. En summering av lärdomar ges i rutan här under.

### Lärdomar

- Krislägesavtalet (KLA) har varit avgörande för flera regioners möjligheter att klara bemanningen under pandemin. Inför kommande kriser kan chefer och medarbetare behöva mer information och utbildning om vad avtalet innebär och hur det kan användas.
- Den nationella larmytan har möjliggjort för regioner att begära stöd från andra regioner vid ett krisläge. Stöd har bland annat givits genom överflyttning av patienter mellan regionerna. Att regioner som aktiverade larmytan fick ett unisont gensvar från övriga regioner har stärkt tilliten inför kommande kriser.
- Behovet av personalöverflyttningar mellan verksamheter har skapat svåra överväganden för arbetsgivarna. Det finns uppenbara värden i att basera överflyttningar på frivillighet, men resultatet kan bli att den kritiska verksamheten inte får en stabil och uthållig bemanning. Särskilt vid en långdragen kris kan detta leda till en orimlig arbetsmiljö för personalen. Genom kontinuitetsplanering kan regioner och kommuner begränsa värdekonfliktens konsekvenser.

- Att hålla ihop arbetsgrupper när det är möjligt har varit en framgångsfaktor under pandemin. Den närmaste arbetsgruppen utgör ofta den trygga punkten i en miljö som präglas av snabb förändring.
- När omständigheterna är krävande och svårkontrollerade behöver arbetsgivare vidta åtgärder för att stärka personalens känsla av kontroll och meningsfullhet. En av flera framgångsfaktorer är att skapa förutsättningar för ett närvarande ledarskap, t.ex. genom att avlasta chefer arbetsuppgifter som inte direkt är relaterade till krishantering.

## 7.1 Kompetensförsörjning - den stora välfärdsutmaningen

Redan före pandemin var kompetensförsörjningen den främsta arbetsgivarpolitiska utmaningen för landets kommuner och regioner. Rekryteringsbehoven varierar kraftigt mellan verksamheter. Nästan hälften av välfärdsarbetarna behövs inom kommunernas vård- och omsorgsverksamheter, där äldreomsorgen står för det största behovet. Rekryteringstrycket är lägre på skola och förskola, men även här finns utmaningar, främst kopplat till de stora pensionsavgångarna.

Enligt en beräkning som SKR låtit göra behöver antalet anställda i välfärden öka med drygt 13 000 personer per år under det kommande decenniet. Under samma period beräknas närmare 34 000 av välfärdens medarbetare gå i pension varje år. Kommuner och regioner skulle alltså behöva rekrytera cirka 47 000 nya medarbetare om året för att upprätthålla dagens nivå på välfärdsverk-

samheterna. Att ekvationen inte går ihop blir tydligt när man studerar Statistiska centralbyråns (SCB) statistik, som visar att det tillkommer knappt 24 000 personer i arbetsför ålder varje år.<sup>2</sup>

När pandemin kom våren 2020 ökade behovet av personal i ett läge då det redan rådde personalbrist. Detta sammanföll med en drastiskt ökad personalfrånvaro. I flera verksamheter blev behovet av att stärka upp bemanningen akut. Så var fallet vid hälso- och sjukvårdens intensivvårdsavdelningar och infektionskliniker, som krävde dygnet runt-bemanning av sjukvårdspersonal i skydds-kläder. Mer personal krävdes för att hantera det ökade trycket på verksamheterna, men också för att den psykiska och fysiska arbetsmiljön krävde mer frekvent personalrotation. Situationen inom äldreomsorgen krävde av samma skäl en ökad bemanning. Kohortvård, skyddskläder, nya hygienrutiner och etisk stress har gjort arbetet tyngre för läkare, sjuksköterskor, undersköterskor och vårdbiträden.

Skälen till den stora personalfrånvaron var dels att medarbetare själva insjuknade i covid-19, dels att de behövde stanna hemma för att vårda sina sjuka barn (VAB). Rekommendationen att stanna hemma vid minsta sjukdomssymtom sänkte frånvarotröskeln för både barn och vuxna.

Konsekvensen av den ökade personalfrånvaron blev mer omfattande i kommunerna och regionerna än i övriga samhällssektorer. Vissa verksamheter kunde från en dag till en annan tappa hälften av medarbetarna på grund av sjukdom eller VAB. I människonära yrken, där personalen sällan kan arbeta hemifrån, behöver i regel även korta vakanser ersättas med vikarier. Behovet av omställning till nya arbetssätt och innovativa lösningar blev därför akut.

---

Not. 2 SKR, 2020. *Möt kompetensutmaningen – Rekryteringsrapport 2020.*



Kommuner och regioner tvingades göra snabba omställningar för att säkra bemanningen på kort och lång sikt. Till grund för snabba omställningar låg de arbetsgivarpolitiska strukturer som kommuner, regioner och SKR har byggt upp. Genom kollektivavtal och olika partssamarbeten har fack och arbetsgivare skapat lösningar och arenor för att möta verksamhetens behov i olika situationer. Därtill kan läggas lokala rutiner för samarbete med myndigheter, funktioner för expertstöd och arenor för kunskapsutbyte.

## **7.2 Strategier för att klara bemanningen**

Strategierna för att klara bemanningen skiljer sig åt mellan kommunerna och regionerna och har skiftat över tid, men kan sammanfattas i tre huvudsakliga inriktningar:

- › att prioritera och omorganisera inom ramen för kollektivavtal
- › att förstärka bemanningen med extra resurser
- › att aktivera krislägesavtalet

### **7.2.1 Att prioritera och omorganisera inom ramen för kollektivavtal**

När personalkrisen stod för dörren inventerades alla möjligheter att allokera befintliga resurser till de mest drabbade verksamheterna. Många kommuner och regioner inledde en omfattande översyn av vad som kunde skjutas fram eller ställas in och vad som absolut måste vara i gång.

Det fördes tidiga dialoger med medarbetare i de verksamheter som bedömdes kunna prioriteras ner. Personalen behövde förberedas på att med kort varsel förstärka den mest akuta verksamheten om det skulle behövas. Omplaceringar byggde i första hand på frivillighet efter dialog mellan chefer och medarbetare. Särskilt under

sommarmånaderna förekom lokala, frivilliga lösningar med uppskjuten ledighet mot extra ersättning. Ett annat sätt att förstärka bemanningen var att erbjuda deltidsanställda att gå upp till heltid.

I de fall närliggande kommuner och regioner varit olika hårt belastade har akuta bemanningsproblem kunnat lindras med hjälp av utlån av personal över region- och kommungränser. På grund av att pandemin har slagit så brett har sådana utlån gjorts i begränsad omfattning och med personalens samtycke. Kommunerna och regionerna framhåller den stora lojaliteten bland medarbetarna, som visade stor förståelse för situationens allvar och ställde sig till förfogande där de behövdes. När frivilliga överflyttningar var möjliga utgjorde de en viktig åtgärd för att klara av att upprätthålla verksamheter med akuta bemanningsproblem.

I särskilt kritiska lägen nyttjade arbetsgivare också möjligheten att beordra arbetstagare att tillfälligt byta arbetsplats inom arbetsgivarens egen verksamhet, eller att beordra en arbetstagare att tillfälligt vikariera för personal som inte kunnat tjänstgöra på grund av sjukfrånvaro eller VAB. Det har inneburit att personal behövt utföra helt nya arbetsuppgifter, förutsatt att personalen haft rätt kompetens. Arbetsgivarna vidtog också åtgärder för att öka medarbetarnas arbetstid. En vanlig åtgärd var att beordra övertid och jour, men i vissa fall återtogs också beviljade ledigheter. Att frångå idealet om frivillighet har ibland varit nödvändigt för att klara bemanningen, men det har haft ett pris.

### **7.2.2 Att förstärka bemanningen med extra resurser**

Under pandemin anställde kommuner och regioner extrapersonal såsom studenter och tidigare anställda. Många överanställde vikarier för att skapa marginaler och inrättade kompetensbanker och bemanningspooler. Våren 2020 avskaffade regeringen fribeloppet för hur mycket en studerande får tjäna utan att studiemedlet

minskas, efter att SKR uppmärksammat behovet av detta. Det avskaffade fribeloppet underlättade för studenter och legitimerad personal under vidareutbildning, att arbeta i vård och omsorg parallellt med sin utbildning. Den åtgärden skapade ett viktigt tillskott av personal i verksamheterna.

Kommuner har i högre grad använt sig av timavlönade medarbetare som personalresurs, medan regioner till övervägande del har använt övertid och omplacering av medarbetare från andra enheter/avdelningar. Skillnaden beror på att personalen i hälso- och sjukvården behöver uppfylla särskilda kompetens- och legitimationskrav, vilket begränsar möjligheterna att ta in extra personal. Tidigare har äldre som stannat kvar längre i yrkeslivet eller kommit tillbaka efter pensionering varit en viktig resurs i kommuner och regioner. Under pandemins första del minskade antalet äldre medarbetare kraftigt, vilket sannolikt var en direkt effekt av pandemin. Vaccinationerna ändrade delvis den bilden. Exempelvis har många som är äldre än 65 år arbetat på vaccinnmottagningar.

Många arbetsgivare inrättade möjligheter att snabbutbilda personer från andra branscher, exempelvis där anställda permitterats eller genom resurser från frivilligverksamheter. Ett viktigt bidrag i bemanningsarbetet var det nationella introduktionsutbildningspaketet som Socialstyrelsen tog fram för äldre- och funktionshindervalsorgen.

### **7.2.3 När befintliga kollektivavtal inte räcker till**

När en kommun eller region har uttömt alla möjligheter att lösa en bemanningsituation inom ramen för befintliga kollektivavtal krävs att arbetsgivarna ges fler avtalsreglerade verktyg för att kunna klara bemanningen av verksamheter som måste vara igång. Redan före pandemin hade SKR och de fackliga organisationerna tillsammans förhandlat fram ett särskilt *krislägesavtal* som fick en

viktig roll under pandemins mest intensiva faser. Under pandemin utvecklades också en så kallad *larmyta* som underlättade för regionerna att bistå varandra med stöd.

### Krislägesavtalet (KLA)

Krislägesavtalet (KLA) tillkom efter de svåra skogsbränderna 2018, då personal reste från olika delar av landet för att hjälpa till att bekämpa bränderna. Personalen hade då olika arbetsvillkor beroende på vilken yrkesgrupp och avtalsområde de tillhörde. Arbetsgivarna upplevde att situationen blev komplicerad att hantera rent praktiskt, och personalen upplevde skillnaderna i arbetsvillkor som orättvisa. Utöver detta konstaterades även att arbetstidsreglerna inte fungerade i kris. Man behövde kunna göra större uttag av arbetstid för att säkra bemanningen. Under den krisen fanns inte utrymme att förhandla fram ett nytt gemensamt avtal, men för att undvika en liknande situation tog de centrala parterna i efterhand fram ett särskilt kollektivavtal för kris.<sup>3</sup>

### Krislägesavtalet (KLA)

Krislägesavtalet (KLA) är ett kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationerna (SKR och Sobona) och de kommunal- och regionanställdas fackliga organisationer. Syftet med KLA är att i kris kunna aktivera arbetstidsregler som möjliggör ett större uttag av arbetstid. Avtalet innehåller en vidare arbetsskyldighet än normalt för arbetstagarna. Det möjliggör att personalresurser snabbt kan förflyttas inom arbetsgivarens verksamhet, men även att hårt drabbade kommuner och regioner kan låna personal från de som drabbats mindre hårt. Avtalet ger i gengäld medarbetarna en högre ekonomisk ersättning.

---

Not. 3 Se Sveriges Kommuner och Landsting, Sobona, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd, 2019. *Överenskommelse om krislägesavtal*.

Under våren 2020 uttömde Region Stockholm alla möjligheter att klara den kraftigt stegrade arbetsbelastning som pandemin skapade för akutsjukvården. Vård som kunde anstå utan allvarliga medicinska konsekvenser sköts upp, privata vårdgivare ombads ställa upp med personal och regionen bad också allmänheten om hjälp genom en regiongemensam annons. Befintliga avtal nyttjades maximalt för att öka arbetstiden hos medarbetarna. Trots alla insatser klarade inte regionen att bemanna intensivvårdsverksamheten (IVA), där kapaciteten behövde fyrdubblas på kort tid. I april blev Region Stockholm först med att aktivera KLA. Avtalet omfattade hälso- och sjukvårdspersonal inom IVA-verksamheten och löpte på fram till september samma år, då belastningen på IVA-vården minskade.<sup>4</sup>

Under senhösten ökade smittspridningen på nytt och flera regioner aktiverade KLA. Aktiveringarna av avtalet har främst berört IVA, men även andra delar av akutsjukvården, som till exempel anestesi och operation. Drygt hälften av regionerna har aktiverat KLA under 2020–2022 och som längst har avtalet varit aktiverat i sju sammanhängande månader (Region Jönköping). Cirka 4 000 medarbetare inom hälso- och sjukvården har anvisats att arbeta under avtalet. SKR har uppskattat den totala kostnaden för avtalet till cirka 600 miljoner kronor.<sup>5</sup>

Under perioder har det varit mycket svårt för arbetsgivarna att överblicka behovet av arbetskraft. Under sådana perioder har arbetsgivarna behövt göra förändringar i arbetstidsförläggningen med mycket kort varsel. De som nyttjade KLA fick möjlighet att snabbt kunna styra personalresurser dit de bäst behövdes och kunde göra större uttag av arbetstid för att öka kapaciteten i verksamheten.

---

Not. 4 KPMG, 2021. *Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, ss. 289 ff.

Not. 5 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021. *Utvärdering av krislägesavtalet*.

Den gemensamma utvärdering som SKR har gjort tillsammans med Sobona och de fackliga organisationerna visar att KLA har varit en helt nödvändig förutsättning för att klara bemanningen inom kritiska verksamheter. Utan KLA hade det till exempel inte varit möjligt att göra den snabba ökningen av antalet IVA-platser. Utan KLA hade bemanningssituation blivit ohållbar även inom andra delar av akutsjukvården.<sup>6</sup>

Inledningsvis upplevde många chefer att det var administrativt tungt att hantera avtalet. Det var inte klart för alla hur avtalet skulle tillämpas rent praktiskt och det saknades planeringsverktyg när förutsättningarna för schemaläggning ändrades i grunden. När flera regioner aktiverade avtalet under samma period uppstod samtidigt möjligheter till erfarenhetsutbyte och det utvecklades efterhand en praxis för hur avtalet kunde tillämpas. Men för att avtalet ska bli ett bättre stöd vid kommande kriser behöver chefer och medarbetare få mer information om vad KLA innebär och ta del av goda exempel på hur det har använts.

I utvärderingen av avtalet vittnar flera medarbetare om att de upplevde en initial lättnad när avtalet aktiverades. Avtalet uppfattades som ett erkännande av att man befann sig i en krissituation och att arbetsförhållandena var exceptionellt utmanande. Avtalet innebar också att medarbetarna fick en ersättningsnivå som uppfattades stå i mer rimlig proportion till de insatser och uppoffringar som de gjorde. Men ju längre tid avtalet var aktiverat desto mer växte personalens oro för hur de krävande arbetsvillkoren skulle påverka den egna hälsan och livssituationen.<sup>7</sup>

---

Not. 6    Ibid.

Not. 7    Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021.  
*Utvärdering av krislägesavtalet*, s. 6 f.

De centrala fackförbunden har framfört kritik mot att vissa arbetsgivare inte har ansträngt sig tillräckligt för att fördela arbetsbelastningen på ett större antal medarbetare. Fackförbunden har efterfrågat en begränsning i hur mycket arbetstid en arbetsgivare kan begära från en medarbetare och en bortre gräns för hur länge en medarbetare ska behöva arbeta under avtalets villkor. De fackliga organisationerna har också krävt längre vilotider mellan och efter anvisningar till avtalet. När avtalet förnyades i juli 2021 gjordes en rad förändringar.<sup>8</sup> I KLA finns nu ett ökat skydd för medarbetarna i form av mer tid till återhämtning, höjda ersättningar och en tidsbegränsning för hur länge en medarbetare kan gå på avtalet. Alla parter utom Läkarförbundet har skrivit på det nya avtalet.<sup>9</sup>

Det säger sig självt att det har varit extremt påfrestande för den personal som under en längre period har arbetat under avtalets villkor. Det gäller särskilt personal som iklädd full skyddsutrustning har behandlat akut sjuka patienter i en mycket utsatt situation. Det har varit svårt att under dessa omständigheter tillgodose personalens behov av återhämtning. Långvarig fysisk belastning i kombination med etisk stress har gått ut över personalens psykiska och fysiska hälsa. Av kommuners och regioners pandemiutvärderingar framgår att det funnits en insikt om att avtalet ska ses som en temporär nödlösning på en krissituation, och att arbetsvillkoren så snart som möjligt måste återgå till normala förhållanden.

---

Not. 8 Se Sveriges Kommuner och Landsting, 2019.  
*Överenskommelse om Krislägesavtal.*

Not. 9 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021.  
*Utvärdering av krislägesavtalet, s. 8 f.*

## Den nationella larmytan

För att underlätta för regioner att hjälpa varandra i kris har regionerna och SKR tillsammans skapat en beredskapsfunktion som kallas *nationella larmytan*. Larmytan sattes i drift i november 2020 som ett verktyg att använda för att underlätta samordningen. Den kan ses som en arena för strukturerad samverkan, där regionerna, SKR och Socialstyrelsen skapar sig en gemensam bild av vilket stöd särskilt utsatta regioner behöver och vilka regioner som har kapaciteten att ge det stöd som efterfrågas.

### Den nationella larmytan

En region kan skicka en skrivelse med begäran om stöd till Larmytan. Skrivelsen ska innehålla en beskrivning av vilket stöd som efterfrågas och skälen för stödbehovet. Om regionen efterfrågar stöd i form av personella resurser aktiveras i regel krislägesavtalet. När en begäran om stöd inkommer kontakter larmytan den nationella IVA-samordningen för ett utlåtande. Sedan kallar Larmytan regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörer, den nationella IVA-samordningen, berörd personal hos SKR och Socialstyrelsen till ett möte, som ska ske senast dagen efter att begäran om stöd inkommit från regionen.

Gemensamt för de tre regioner som nyttjat larmytan är att de kommit till en punkt då de inte klarat IVA-bemanningen med regionens egna personalresurser. I februari 2021 blev Region Jönköping först med att be om hjälp via larmytan, eftersom personalen var slutkörd efter en längre tids aktivering av krislägesavtalet. Samtliga regioner erbjöd Jönköping hjälp och cirka hälften av regionens IVA-patienter kunde samma vecka överflyttas till regioner som hade bättre IVA-kapacitet. För Region Jönköping innebar detta att personal successivt kunde fasa ut från krislägesavtalet och få en mer hållbar arbetsituation. Detta bedömdes också främja patientsäkerheten för IVA-patienterna.



Att inte fler regioner har nyttjat larmytan ska ses i ljuset av de patientsäkerhetsrisker som är förknippade med att flytta patienter eller låna personalresurser mellan regioner. Det bästa för patienten är att bli vårdad i sin hemregion av utvilad personal som känner varandra, lokalerna och utrustningen. När detta inte är möjligt återstår att antingen överflytta personal eller att överflytta patienter. Båda alternativen medför risker för patientsäkerheten och kvaliteten i vårdutförandet.

Den initiala utgångspunkten var att personal skulle överflyttas, men vid närmare övervägande bedömdes riskerna med en sådan lösning överstiga riskerna med överflyttning av patienter. Genom att överflytta patienter kunde inarbetade personalgrupper hållas intakta, vilket bidrog till en mer säker och långsiktigt hållbar situation för både patienter och personal. I efterhand har SKR och de tre berörda regionerna bedömt att avvägningen blev den rätta. Personalen i de drabbade regionerna gjorde noggranna medicinska bedömningar av vilka patienter som kunde klara en transport, och endast undantagsvis krävdes längre transporter med helikopter eller flygplan. Bedömningen är att patienterna fick ett bättre omhändertagande, trots att de överflyttades till ett annat sjukhus, än de hade fått om personalgrupper hade splittrats. Detta är en viktig lärdom att ta med sig inför en kommande kris då larmytan kan komma till användning. (Överflyttning av IVA-patienter kommenteras även i kapitlet om hälso- och sjukvård.)

Den nationella larmytan har inneburit att på ett strukturerat sätt nyttja regionernas samlade kapacitet i en kritisk bemannings-situation. Men den har också bidragit till att stärka tilliten mellan regionerna. Att gå samman och skapa en gemensam beredskapsfunktion är i sig ett uttryck för en vilja att hjälpas åt i kris. Att den hjälpviljan klarade ett skarpt test under pandemin har stärkt tilliten och regionsamordningen inför kommande kriser. Under pandemin var det IVA-resurser som behövde delas, i nästa kris kan det vara andra personella eller tekniska resurser som behöver delas.

### 7.3 Att värna arbetsmiljön

Att axla sitt arbetsmiljöansvar är särskilt utmanande för arbetsgivare i kris när fokus riktas mot att klara de kritiska verksamheterna. När människor lider och dör är det sällan arbetsmiljöfrågorna som ställs i första rummet; medarbetare och första linjens chefer gör vad som krävs för att lindra och bota sjukdom, skydda människor från smitta och ta hand om anhörigas oro. När liv och hälsa står på spel finns en risk att verksamheten blir så självprioriterande att personalens egen hälsa blir lidande. Det riskerar i sin tur att förr eller senare gå ut över förmågan att bedriva verksamheten effektivt.

Mycket tyder på att det har varit så inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen, framför allt i de regioner och kommuner som drabbades hårt av pandemins första våg. Personalen arbetade under omständigheter som inte hade accepterats i ett normalläge. Det är främst medarbetare och förstalinjens chefer som tvingats arbeta i en arbetsmiljö med höga krav, begränsat stöd och låg känsla av kontroll. Detta är tydliga riskfaktorer för stress och utmattning.

I verksamheter som inte hanterade pandemins direkta hälso-mässiga konsekvenser förändrade kraven på distansarbete arbetsvardagen för många medarbetare. Hur distansarbetet har fungerat för medarbetarna varierar, inte minst beroende på hur deras hemförhållanden och arbetsuppgifter sett ut. Många medarbetare har blivit mer effektiva i arbetet och upplevt en bättre balans mellan arbete och fritid. Samtidigt har många hemarbetande känt sig isolerade och fått svårare att känna tillhörighet i arbetsgruppen. Distansarbetet har också inneburit särskilda utmaningar för enhetschefer, som fått svårare att fånga upp signaler om medarbetarnas mående och arbetsprestationer.<sup>10</sup>

---

Not. 10 Se t.ex. Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alla man på däck. Om Kungälv's kommuns hantering av pandemin.*

I kommuner och regioner har förutsättningarna att arbeta hemifrån varierat mellan yrkesgrupper, vilket har visat sig vara en särskild utmaning. En kommun beskriver skillnaden mellan de som kunnat arbeta hemifrån och de som inte kunnat göra det som en ny samhällsklyfta. Å ena sidan en minoritet av tjänstepersoner som kan arbeta på distans, å andra sidan en majoritet av medarbetare som behövt vara fysiskt närvarande och exponera sig för risken att bli smittade i tjänsten.<sup>11</sup> Det kan också hävdas att pandemin bidragit till att skapa större skillnader på arbetsmarknaden i stort, där medarbetare i tjänstemannayrken har fått nya eller större möjligheter att styra var de utför sitt arbete, medan personer som arbetar inom till exempel vård, omsorg, service och utbildning inte har fått det.

## **7.4 Att skapa en känsla av kontroll i ett tillstånd av förändring**

Utmärkande för kriser i allmänhet och för pandemin i synnerhet är osäkerhet och känsla av kontrollförlust. Regioner som drabbades hårt under den första pandemivågen våren 2020 befann sig i ett långvarigt tillstånd av ständig förändring. Det säger sig självt att medarbetarnas känsla av kontroll i en sådan miljö begränsas. Så vad kan arbetsgivare göra för att skapa en känsla av kontroll i en situation som i stora stycken inte går att kontrollera? I utvärderingar av regionernas pandemihantering lyfts några framgångsfaktorer fram.

Flera kommuner och regioner lyfter fram att det har underlättat när beslut om avgörande förändringar i medarbetarnas arbets-situation har kunnat baseras på medarbetarnas frivillighet. I en kris kan chefer behöva fatta beslut och ta till åtgärder som annars

---

Not. 11 Se Kungsbacka kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 20.

är otänkbara eller tillhör ovanligheterna. Att behöva beordra personal att byta arbetsuppgifter, organisatorisk placering eller arbetstider är exempel på det. Sådana åtgärder påverkar självfallet den upplevda arbetsmiljön. Delaktighet och inflytande är värden som ska hållas högt. När chefer nödgas ta beslut i direkt strid med medarbetarnas vilja, finns en uppenbar risk för att medarbetarnas känsla av kontroll minskar och att förtroendet för arbetsgivaren undergrävs.<sup>12</sup>

Kriser tenderar att skapa målkonflikter där chefer och ledare kan tvingas göra svåra val mellan åtgärder som alla har negativa konsekvenser. Under våren 2020 behövde flera regioner på kort tid utöka sina IVA-avdelningar och bygga upp särskilda covid-avdelningar. Vid denna tid fanns inget vaccin och hos delar av vårdpersonalen fanns en rädsla för att arbeta med covidsmittade patienter. När vårdavdelningar skulle göras om till covid-avdelningar var det därför ofta svårt att hitta personal. Men svårt sjuka patienter behöver vård även under sådana omständigheter. I en sådan situation ställs personalens rädsla för smitta mot patienternas behov av vård. Den här typen av svåra målkonflikter är lättare att hantera när omställningen bygger på frivillig medverkan från personalen.

Men det finns exempel på att överflyttning av personal har uppfattats vara beordrad, trots att den inte varit det. Det har skapat osäkerhet och frustration hos personalen som uppfattat ledarskapet som otydligt och svagt. En lärdom är att ledningsinformation om omflyttning av personal bör vara särskilt tydlig vad gäller huruvida den är beordrad eller inte. Om en förändring sker på frivillig basis behöver detta göras tydligt och personalens val måste respekteras, även när det går emot ledningens önskemål.<sup>13</sup>

---

Not. 12 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, ss. 66 f.

Not. 13 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 66; KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 40.

För att ytterligare komplicera frågan måste det framhållas att en alltför långt dragen frivillighetsprincip kan gå ut över arbetsmiljön för den personal som lånats ut eller frivilligt gått med på omflyttningen. För att den utlånade personalen ska få en god arbetsmiljö krävs att bemanningen är hållbar över tid. Det finns annars risk för att den personal som anmält sig frivilligt får en orimlig arbetsbelastning. Om bemanningen ska vara uthållig vid en långvarig kris som pandemin kan arbetsgivarna behöva beordra personal, trots att det är obekvämt och helst bör undvikas. Av denna anledning har SKR och facken fört in skrivningar i KLA om vikten av att fördela den ökade bördan mer jämnt mellan medarbetare.

Oavsett om en personalförflyttning baseras på frivillighet eller inte så har god framförhållning och tydlig information underlättat för medarbetare att acceptera förändringen. När arbetsgivaren har förmedlat beslut och önskemål med viss framförhållning, gett en tydlig beskrivning av skälen bakom och hur urvalet av medarbetare gjorts, har frustration och misstro kunnat begränsas. När beslut har förändrats från en dag till en annan och det varit oklart varför vissa medarbetare behöver flyttas men inte andra, har förändringen varit svårare att acceptera för berörd personal.<sup>14</sup>

---

Not. 14    Se t.ex. KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 38.

En annan framgångsfaktor är att så långt det är möjligt hålla samman personalgrupper. I en kris som präglas av osäkerhet och snabba kast kan tillhörigheten i den ordinarie arbetsgruppen skapa en stabil punkt i en miljö som upplevs som kaotisk. När medarbetare flyttas från en grupp till en annan är det inte bara de medarbetare som flyttas som påverkas – det är två personalgrupper som får en förändrad sammansättning. En förändrad sammansättning behöver i sig inte vara dåligt, men det kräver normalt sett ett visst omtag vad gäller organisering och arbetsfördelning inom gruppen. Detta kan gå ut över gruppens förmåga att lösa uppgifter i kris när tempot är uppskruvat. Som tidigare nämndes har det av dessa skäl varit bättre att överflytta patienter mellan regioner snarare än att överflytta personal.

I en kris är det svårt eller närmast omöjligt att uppnå idealen om god framförhållning, tydlig information och hög grad av delaktighet. Men arbetsgivare kan i normalläge stärka förutsättningarna för en mer kontrollerad krishantering. Många utvärderingar lyfter behovet av bättre *kontinuitetsplanering*, det vill säga att i normalläge ta fram en tydlig plan för hur kritiska verksamheter ska kunna upprätthållas när det sker kraftiga störningar av något slag. För att hantera bemanningsproblem i kris kan regioner och kommuner till exempel behöva identifiera verksamheter som är särskilt viktiga att upprätthålla i kris och ta fram principer för hur överflyttning av personal ska ske. Det kan också handla om att identifiera nyckelpersonsberoenden och ta fram en plan för hur sådana beroenden kan minskas.<sup>15</sup> Behovet av förstärkt kontinuitetsplanering varierar givetvis mellan olika regioner och kommuner. Många organisationer har dragit lärdom av pandemin och förstärkt ett redan pågående arbete med att planera för oväntade störningar, oavsett om det gäller en pandemi eller annan typ av kris.

---

Not. 15 Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2022. *Planeringsstöd för bortfall av personal, varor och tjänster.*

## 7.5 Att stärka medarbetarskapet i kris

I de mest drabbade verksamheterna har pandemin otvetydigt lett till att ledare och medarbetare utsatts för kraftigt höjda krav i kombination med försämrade möjligheter att kontrollera sin arbetssituation. Dessa två faktorer i kombination skapar en förhöjd risk för ohälsa. Som framgick ovan kan arbetsgivare vidta åtgärder för att stärka känslan av kontroll i verksamheterna. För att ytterligare balansera upp riskfaktorerna har arbetsgivare arbetat aktivt med konkreta, stödjande åtgärder.

Många kommuner och regioner har ansträngt sig särskilt för att underlätta för medarbetare som arbetar på distans. En viktig del av arbetsmiljöarbetet har därför bestått i att främja en god arbetsmiljö vid hemmakontoren, till exempel genom att erbjuda hemlån av utrustning, att utveckla digitala verktyg och erbjuda chefer utbildningar i att leda på distans.

Under pandemin har chefer och medarbetare arbetat under extraordinärt krävande omständigheter under en längre period. I alla regioner och kommuner finns personer som varit i behov av särskilt krisstöd. Detta gäller inte minst medarbetare och chefer som flyttats till en covid-avdelning och fått hantera en verklighet som de inte haft erfarenhet av förut. För att stödja dessa personer har många kommuner och regioner etablerat psykosocialt krisstöd i olika former. De olika stödformer som har erbjudits av kuratorer, sjukhuspräster, stresskliniker och psykologer (i grupp eller enskilt, på frivillig basis eller obligatoriskt för alla på arbetsplatsen) har skapat möjlighet för hårt belastad personal att bearbeta sina erfarenheter, skapa förståelse för sin situation och varva ner.<sup>16</sup>

---

Not. 16 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021. *Utvärdering av Krislägesavtalet*, s. 8.

Hur krisstödet har utformats varierar mellan olika kommuner och regioner, beroende på behovens omfattning och organisationernas storlek och struktur. Flera organisationer har i samarbete med företagshälsovården satsat på att lotsa medarbetare rätt i den struktur som redan funnits etablerad. Flera beskriver att det funnits utmaningar i att nå fram med information till alla personalgrupper i organisationen. På till exempel vårdavdelningar finns det personalgrupper som har begränsad tillgång till dator och därför inte nås via intranätet. Vissa personalgrupper har också haft sämre möjligheter att träffa kolleger för samtal i lunch- och fikarum eftersom de burit skyddsutrustning hela dagarna. För att nå vissa personalgrupper har det varit nödvändigt att även sprida information via icke-digitala medier, så som utskrivna flyers, anslag på väggar, chefsbrev etc.

En framgångsfaktor har varit att få krisstödet på plats i ett tidigt skede. När väl behoven blivit tydliga är det svårt att med kort varsel få fram ett krisstöd. Organisationer som redan före pandemin hade planering och beredskap för att aktivera en krisstödsorganisation har haft en fördel. Då har mer kraft och energi kunnat läggas på att överväga hur det etablerade krisstödet ska göras känt i organisationen.<sup>17</sup>

## 7.6 Att stärka ledarskapet i kris

En viktig framgångsfaktor som flera kommuner och regioner lyfter fram är ett närvarande ledarskap. Vad som läggs i begreppet är inte entydigt, men det handlar om att chefer är tillgängliga för sina medarbetare, fysiskt eller digitalt, att de kan lyssna på varje medarbetare och har förmåga att skapa arbetsmotivation. Att som

---

Not. 17 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 71 f.; KPMG, *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 40, 71 f.



chef utöva ett sådant aktivt och nära ledarskap är förstås viktigt även i normalläge. Men i kris har personalen ännu större behov av ett bra chefsstöd, vilket framgår tydligt i vårt material. Lokala och regionala utvärderingar lyfter framför allt fram det stora behovet av ett nära ledarskap i vård- och omsorgsverksamheterna.

Det finns förstås flera skäl till detta. Det mest uppenbara är att kravnivån i dessa verksamheter höjdes avsevärt under pandemin. Arbetstidens omfattning och arbetstempot skruvades upp. Personalen har burit på ett stort ansvar att hjälpa svårt sjuka personer i en verksamhet med bemanningsproblem. Många har varit oroliga för att själva bli smittade. Mediabevakningen på nationell, regional och lokal nivå har ibland varit skoningslös. I en sådan arbetssituation har arbetsgrupper ett generellt större behov av chefsstöd än i ett normalläge.<sup>18</sup>

När det nära ledarskapet har fungerat väl har medarbetarna upplevt att cheferna på alla nivåer har förstått verksamhetens utmaningar och gjort vad de kunnat för att skapa goda arbetsförutsättningar. Behovet har varit stort att få stöd av första linjens chefer i de nya prioriteringssituationer som uppstått. Det har handlat både om verksamhetsmässiga prioriteringar och om prioriteringar vad gäller den egna hälsan. När viljan att bidra är stark och behoven tycks oändliga kan medarbetare behöva hjälp att se signaler på utmattning.<sup>19</sup>

Att uppnå idealet om närvarande chefer är inte lätt i normalläge, och det är ännu svårare i kris då intensiteten i chefsrollen ökar. Vissa chefer har beskrivit det som att de har behövt hantera en

---

Not. 18 Se Stålö, J., Ruzicka Nilsson, J. m.fl., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorg - Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 66 f.

Not. 19 Se t.ex. Kastberg Weichelberger, G., Algeded, J. m.fl. 2021. *Mobilisering och samordning - En studie av Göteborgs stad hantering av pandemin*.

kris samtidigt som alla ordinarie chefsuppgifter ska skötas. Som framgick i avsnittet om kommunikation och samverkan har informationsflödet ökat enormt under pandemin. Chefernas roll under pandemin har i stor utsträckning handlat om att förstå nuläget, göra nödvändiga prioriteringar och kommunicera dessa till sina medarbetare. Det har inte varit lätt, när direktiv ändras med kort varsel och kommer från flera nivåer samtidigt. Att även chefer att varit frånvarande på grund av egen sjukdom eller sjuka barn har varit en ytterligare komplikation.<sup>20</sup>

Inom främst äldreomsorgen har ett närvarande ledarskap varit särskilt svårt att åstadkomma eftersom varje chef ansvarar för ett stort antal medarbetare, något som även Coronakommissionen har påpekat.<sup>21</sup> Många kommuner har lyckats förstärka bemanningen under pandemin genom olika åtgärder inom och utanför befintliga kollektivavtal. Men antalet chefer har inte ökat i motsvarande utsträckning, vilket innebär att varje chef fått en större personalgrupp, varav många varit timanställda. Under sådana omständigheter är det utmanande att finnas till hands för varje medarbetare. Inför kommande kriser är det viktigt att kommuners och regioners verksamheter tar vara på de verktyg som har utvecklats för att förstärka bemanningen, men det är viktigt att inte glömma chefsledet.

När en hel arbetsgrupp arbetar på distans ställs stora krav på ett flexibelt ledarskap. Det är tydligt att ledarskapet successivt har anpassats efter en situation där många eller alla arbetar hemifrån. Nya rutiner har etablerats för att skapa struktur i tillvaron och stärka den sociala gemenskapen. Exempel på sådana rutiner är digital in- och utcheckning vid arbetsdagens start och slut och schemalagda personalsociala aktiviteter. Många chefer har gjort

---

Not. 20 Se Ruzicka-Nilsson, J., Hovlin, K. m.fl., 2021. *Fördjupad analys av ledarskap – Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*.

Not. 21 SOU 2020:80, s. 16.

särskilda individuella uppföljningar av medarbetarnas psykiska och fysiska arbetsförhållanden för att tidigt fånga upp arbetsmiljöproblem. Ett sådant arbetssätt har framför allt varit möjligt när varje chef har ett begränsat antal medarbetare att ansvara för.

Många insatser har genomförts för att stärka förutsättningarna för ett närvarande ledarskap i kommuner och regioner. Bland annat har det handlat om att frigöra tid för chefer att fokusera på sina medarbetare och krishanteringen. Ett sätt har varit att se över och stärka upp organisationens HR-funktion så att chefer kan få bättre avlastning, både i sina ordinarie chefsuppgifter och i de uppgifter som har tillkommit under pandemin. Det kan handla om att avlasta administrativt, till exempel med schemaläggning, men också att förenkla administrativa processer vid rekrytering, sjukskrivning, uppsägning och överflyttning av personal.<sup>22</sup>

Flera organisationer har gjort konkreta organisatoriska förändringar för att optimera möjligheten att nyttja HR-funktionen i kris. Ett sätt är att låta medarbetare i HR-funktionen gå upp i den centrala krisledningen så att HR-perspektivet finns med när strategiska beslut fattas. I vissa situationer kan det vara motiverat att också omlokalisera delar av HR-funktionen för att skapa en närmare kontaktyta mot chefer och medarbetare. En alternativ åtgärd för att nå samma syfte kan vara att etablera en tydlig och lätt tillgänglig kontaktkanal mellan verksamhetschefer och HR. Oavsett vilka vägar som väljs är det avgörande att verksamheten nås av tydlig information om hur HR-funktionen kan nyttjas för att avlasta chefsledet.<sup>23</sup>

---

Not. 22 Se KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 68 f.

Not. 23 Se Nyköpings kommun, 2021. *Genomlysning av Nyköpings kommuns hantering av coronapandemin*, s. 16 f.

## 7.7 Att stärka känslan av meningsfullhet

Samtidigt som många medarbetare under lång tid behövt arbeta under extraordinära arbetsförhållanden vittnar många om att känslan av meningsfullhet i arbetet har stärkts. Tuffa arbetsförhållanden har skapat oro och trötthet men också bidragit till stolthet över att tillsammans med andra klara uppgiften. Det framgår av kommunernas och regionernas medarbetarundersökningar där frågor om meningsfullhet och stolthet i arbetet ges höga betyg, ofta högre än under åren före pandemin.<sup>24</sup>

Personalen har också påverkats av vilken bild medierna har manat fram under pandemin. Personal inom äldreomsorgen har upplevt att verksamheten svartmålat på ett orättvist sätt i medierna. Samtidigt har den stora mediala uppmärksamheten bidragit till att medarbetarnas insatser i välfärden har synliggjorts på ett helt annat sätt än tidigare.<sup>25</sup>

Att känna meningsfullhet och stolthet över sina insatser bidrar till en känsla av sammanhang som åtminstone delvis kan kompensera för höga krav och bristande kontroll i arbetet. De faktorer som i kris skapar arbetsmiljörisker har också potential att stärka känslan av meningsfullhet. När behoven är till synes oändliga kan personal å ena sidan uppleva otillräcklighet, men å andra sidan få en förhöjd känsla av att den egna insatsen är betydelsefull.

Som arbetsgivare kan kommuner och regioner påverka känslan av meningsfullhet i arbetet. Det kanske mest självklara men samtidig effektiva sättet är att visa respekt och uppskattning för personalens

---

Not. 24 Se t.ex. Region Gotland, 2022. *Årsredovisning 2021*; Hultsfreds kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*.

Not. 25 Se t.ex. Region Blekinge, 2021. *Årsredovisning 2020* Region Blekinge, s. 71.

arbetsinsatser. Det är till stor del en uppgift för de närmaste cheferna i det dagliga arbetet. Det är också, som tidigare nämnts, viktigt att så långt det är möjligt involvera medarbetare på olika nivåer i beslut som på ett avgörande sätt påverkar deras arbets-situation. Men det finns många exempel på hur högsta ledningen genom agerande och beslut har bidragit till att stärka vi-känslan i organisationen. Ett sätt är att låta kommun/region-direktören vara synlig i organisationen via videosändningar, chefsbrev och på intranätet. Ett annat sätt är att i sociala medier beskriva och lyfta fram medarbetarnas viktiga insatser. En vanlig åtgärd har varit att ge gåvor till medarbetare i särskilt utsatta verksamheter.

## **7.8 Vilka lärdomar kan vi dra?**

Som framgått ovan har arbetsgivarna i kommuner och regioner ställts inför extraordinära utmaningar under pandemin. En redan svår bemanningssituation före pandemin har spätt på utmaningarna ytterligare. Arbetsgivarna har behövt vara kreativa och flexibla för att lösa problemen utifrån sina lokala förutsättningar. Den stora utmaningen har bestått i att bemanna de helt centrala välfärds-funktionerna på ett hållbart sätt och hantera de värde- och mål-konflikter som uppstått.

### **7.8.1 Befintliga kollektivavtal räcker långt, men inte hela vägen**

En lärdom är att arbetsgivarna har kunnat göra mycket inom ramen för befintliga kollektivavtal. Genom att omorganisera och prioritera mellan verksamheter har arbetsgivarna kunnat frigöra personal till de verksamheter där behoven varit som störst. En viktig strategi har varit att förstärka verksamheten med ny personal, till exempel genom att öka tjänstgöringsgraden, extraanställa studenter och tidigare anställda, inrätta kompetensbanker och

snabbtutbilda korttidspermitterad personal från andra branscher. I en framtida kris som drabbar enskilda kommuner eller regioner kan bemanningsproblem i större utsträckning hanteras genom grannsamverkan. Så har skett även under pandemin, men i begränsad omfattning på grund av att krisen har slagit så brett.

Men vid en djup och långvarig kris som pandemin har kollektivavtalen inte räckt till. KLA och larmytan har utgjort oumbärliga komplement när situationen blivit ohållbar inom framför allt IVA-verksamheten. Om inte KLA hade förhandlats fram efter skogsbränderna 2018 hade kommuner och regioner haft ett betydligt sämre utgångsläge när pandemin kom. Lärdomarna av de bemanningsproblem som uppstod vid krisen 2018 har varit till stor nytta under pandemihanteringen. På samma sätt bör sektorn nu dra lärdom av de erfarenheter som gjorts under pandemin.

En sådan lärdom är att det kan krävas utrymme att utvärdera befintliga avtal och till och med omförhandla villkoren under en långvarig kris som växlar i intensitet. Under pandemin kom avtalsparterna fram till att villkoren i KLA innebar att personal behövde arbeta under villkor som inte var hållbara över tid. Trots pågående kris lyckades parterna få till stånd konstruktiva förhandlingar som ledde fram till ett uppdaterat KLA med nya villkor. Parternas gemensamma intresse av att å ena sidan utöka arbetsgivarnas handlingsutrymme i kris, och å andra sidan skapa hållbara arbetsvillkor, låg till grund för en framgångsrik förhandling.

På motsvarande sätt har SKR och regioner lyckats bygga upp en nationell larmyta. Larmytan har använts i begränsad utsträckning men utgjort ett oumbärligt stöd för de regioner som varit i akut behov av stöd. Både krislägesavtalet och larmytan kom till stånd som en konsekvens av påfrestning under kris. De kommer att kunna aktiveras vid kommande kriser där bemanningen drabbas.

## 7.8.2 Uthållig bemanning är en balansakt

Ansträngningarna för att bemanna kritiska verksamheter genom att överflytta personal från annan verksamhet, har ibland inneburit utmaningar när strävan varit att bygga bemanningen på frivillighet snarare än på att beordra medarbetare att byta arbetsplats. Att bryta upp från sin arbetsgrupp, byta arbetsplats och kanske få nya arbetsuppgifter är en stor förändring för medarbetare. Flera kommuner och regioner framhåller att överflyttningar har gått smidigare när de har byggt på frivillighet. Men det finns också erfarenhet av att principen om frivillighet har lett till att kritiska verksamheter blivit underbemannade. Oviljan att beordra fram personalförflyttningar har lett till en orimlig arbetssituation för de som har anmält sig frivilligt.

Principen om frivillighet har uppenbara fördelar genom att medarbetare har inflytande över beslut som på ett avgörande sätt påverkar deras arbetsförhållanden. Att flytta personal mot deras vilja är såklart mycket svårare. Samtidigt är det viktigt för både personal och patienter att verksamheten har en hållbar bemanning. Eftersom erfarenheterna varierar så stort är det viktigt att kommuner och regioner drar lärdom av de slutsatser som kommit fram i lokala och regionala utvärderingar.

Allra bäst är förstås om arbetsgivarna kan verka för att begränsa den här typen av situationer, genom att bedriva ett förebyggande arbete i normalläge, när det inte råder akut kris. Mycket tyder på att de arbetsgivare som på förhand arbetat systematiskt med kontinuitetsplanering har klarat bemanningsproblemen bättre. Beslut som för vissa arbetsgivare varit mycket svåra att ta under pandemin har varit lättare för arbetsgivare som på förhand haft en tydlig kompetensinventering och på förhand identifierat vilka de kritiska verksamheterna är och vilka principer som ska gälla vid överförflyttningar av personal.

### 7.8.3 Det närvarande ledarskapet svårt men viktigt

Ett närvarande ledarskap är en framgångsfaktor under normala omständigheter men ännu mer så i kris. Under pandemin har cheferna spelat en avgörande roll för möjligheten att få till en arbetsmiljö som är så pass bra att medarbetarna, trots svåra arbetsförhållanden, orkar och är beredda att göra uppoffringar under ett utdraget krisförlopp. De som behövt arbeta under extrema förhållanden under lång tid har behövt ett chefsstöd som har varit mer närvarande än under normala arbetsförhållanden. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att cheferna själva har arbetat under utmanande förhållanden. Bortsett från att vara närvarande, se och stödja medarbetarna, har de fungerat som ett nav i flödet av kommunikation och nya förutsättningar där de förväntats kunna göra snabba prioriteringar i situationer där "allt är viktigt". Intensiteten i chefskapet har ökat på alla plan och att få till stånd ett närvarande ledarskap har inte varit en lätt uppgift.

En erfarenhet och lärdom i detta sammanhang är att se till att frigöra tid för cheferna att göra det som är nödvändigt i hanteringen av en krissituation. En chef som sällan är på plats eller saknar tid att lyssna på sina medarbetare kommer också missa möjligheter att förebygga problem och hitta lösningar. Ett sätt att frigöra tid från chefer är att andra funktioner i organisationen avlastar cheferna i de kritiska verksamheterna sådana uppgifter som andra kan utföra, till exempel av administrativ karaktär. HR-funktionerna kan till exempel träda in och avlasta cheferna ansvaret för administrativa processer vid rekrytering, sjukskrivning och överflyttning av personal. För att det ska fungera behöver det finnas ett nära och systematiskt samarbete mellan HR och chefsleden i linjeverksamheten. Chefer måste känna till vilket stöd de kan få och de måste själva aktivt medverka till att få hjälp genom att tillfälligt släppa ifrån sig vissa uppgifter. Ett sådant arbetssätt underlättas troligtvis om HR-kompetens finns representerad i grupper där strategiska beslut fattas.



Att få till ett gott ledarskap i kris underlättas givetvis om det finns förutsättningar för ett sådant ledarskap när det inte råder en kris-situation. Flera arbetsgivare i kommuner och regioner har valt att satsa extra på detta efter pandemin, till exempel genom ledarskaps-utbildningar och genom att återkommande öva på att leda i kris.

## Kapitel 7

# Kommuner och regioner som arbetsgivare

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-165-7

Ladda ner på [skr.se/publikationer](https://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](https://skr.se)



**Sveriges  
Kommuner  
och Regioner**