

Utvärdering av Krislägesavtalet

Sammanfattning

Krislägesavtalet (KLA) tillkom efter de omfattande skogsbränderna 2018, då det blev tydligt att det fanns behov av ett avtal med regler och villkor anpassade för när något extraordinärt händer och de vanliga kollektivavtalen inte räcker till. Avtalet överenskomms under 2019 och våren 2020 med samtliga fackförbund inom kommun- och regionsektorn. Därefter omförhandlades avtalet 2021 och 24 av 25 fackförbund¹ inom kommunsektorn tecknade den 10 juni det uppdaterade krislägesavtalet.

Krislägesavtalet omfattar cirka 1,2 miljoner medarbetare i kommuner, regioner och kommunala företag, bland annat personal inom sjukvård, omsorg, skola, infrastruktur och räddningstjänst.

Krislägesavtalet reglerar villkor och ersättningar för arbetstagare som arbetar vid krisläge. Exempel på krisartade händelser kan vara olyckshändelser med omfattande påverkan, som naturkatastrofer, bränder och översvämningar, pandemier eller terrordåd.

Krislägesavtalet aktiverades för första gången 2020 i Region Stockholm som en åtgärd för att säkra personalförsörjningen utifrån det ökade trycket på intensivvården till följd av covid-19. Regionen hade då uttömt alla möjligheter att klara bemanningen inom ramen för ordinarie kollektivavtal. Av samma skäl har avtalet efter detta varit aktiverat ytterligare 13 gånger i sammanlagt tio regioner.

Parterna har varit överens om att utvärdera avtalet efter att det har tillämpats för första gången. Utvärderingen har genomförts partsgemensamt och samtidigt med att pandemin har fortsatt under hösten 2020 och 2021. Syftet har varit att ta reda på om avtalet är ändamålsenligt och se om det finns behov av nödvändiga ändringar eller förtydliganden. Centrala parter och berörda regioner har lämnat sina synpunkter. Erfarenheter har också inhämtats från chefer, medarbetare och fackliga företrädare som själva har arbetat i verksamheter där avtalet varit aktiverat. Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns samsyn om att Krislägesavtalet har varit en förutsättning för att klara bemanningen i vissa verksamheter under perioder av pandemin. Samtidigt har långvariga anvisningar av medarbetare på avtalet lett till hög arbetsbelastning och stora utmaningar med arbetsmiljön.

Innan utvärderingen var slutförd omförhandlades avtalet och delvis nya villkor började gälla 2021-07-01. Begränsningar infördes för hur länge en medarbetare kan anvisas att arbeta på Krislägesavtalet och parterna tryckte tydligare på vikten av att fördela arbetsbelastningen bättre mellan medarbetare och verksamheter. Förändringarna av

¹ Läkarförbundet har valt att säga upp det tidigare Krislägesavtalet och att inte teckna ett nytt avtal.

avtalet speglade i stora delar det parterna såg behövde förändras, även om utvärderingen då ännu inte var helt slutförd.

Under pandemin har den mest akuta utmaningen inte handlat om sängplatser och material – den har handlat om förmågan att bemanna med adekvat kompetens. Utan personalens insatser hade det inte varit möjligt att skala upp vården på det sätt som har gjorts under pandemin.

Bakgrund

Krislägesavtalets tillkomst

I samband med de omfattande skogsbränderna sommaren 2018 aktualiserades ett antal frågor om anställningsvillkor och ersättningar för tillrest personal. Befintliga kollektivavtal fungerade i huvudsak bra, men villkoren var inte tillräckligt flexibla bland annat när det kom till uttag av arbetstid, nödfallsövertid och arbetsskyldighet. Personal som kom från olika håll i landet och arbetade sida vid sida, ersattes på olika sätt till exempel på grund av vilket avtalsområde/yrke man tillhörde eller beroende skillnader i olika lokala avtal. Detta var praktiskt svårt att hantera för arbetsgivarna samt upplevdes orättvist av personalen vilket ledde till missnöje.

De centrala parterna bedömde därför att det var nödvändigt att ta fram ett särskilt kollektivavtal med gemensamma villkor som skulle gälla vid krislägen. Med krisläge avses svåra olyckshändelser med omfattande påverkan för samhället så som naturkatastrofer, skogsbränder, översvämningar, utbrott av epidemier, terrordåd eller andra hot.

Det ursprungliga Krislägesavtalet tecknades med flertalet fackförbund under 2019. I mars 2020 nåddes överenskommelse med återstående fackförbund² och avtalet omfattade därmed samtliga fackförbund inom kommun- och regionsektorn.

Krislägesavtalet ger arbetsgivare möjlighet att ta ut mer arbetstid under en period och arbetsskyldigheten är vidare än normalt, samtidigt som ersättningsnivåerna är högre för de anställda. Det möjliggör också in- och utlåning av personal mellan drabbade kommuner eller regioner. Avtalet innehåller samma villkor för alla som omfattas och det finns det ingen möjlighet att teckna lokala avvikelser.

I Krislägesavtalet har arbetstidslagen ersatts helt av regler för arbetstidsuttag, dygns- och veckovila som är särskilt anpassade efter att ett krisläge råder. Bestämmelserna är utformade utifrån att krislägen är förenade med oförutsägbarhet där planeringshorisonten inte är lika lång som i en löpande verksamhet/organisation.

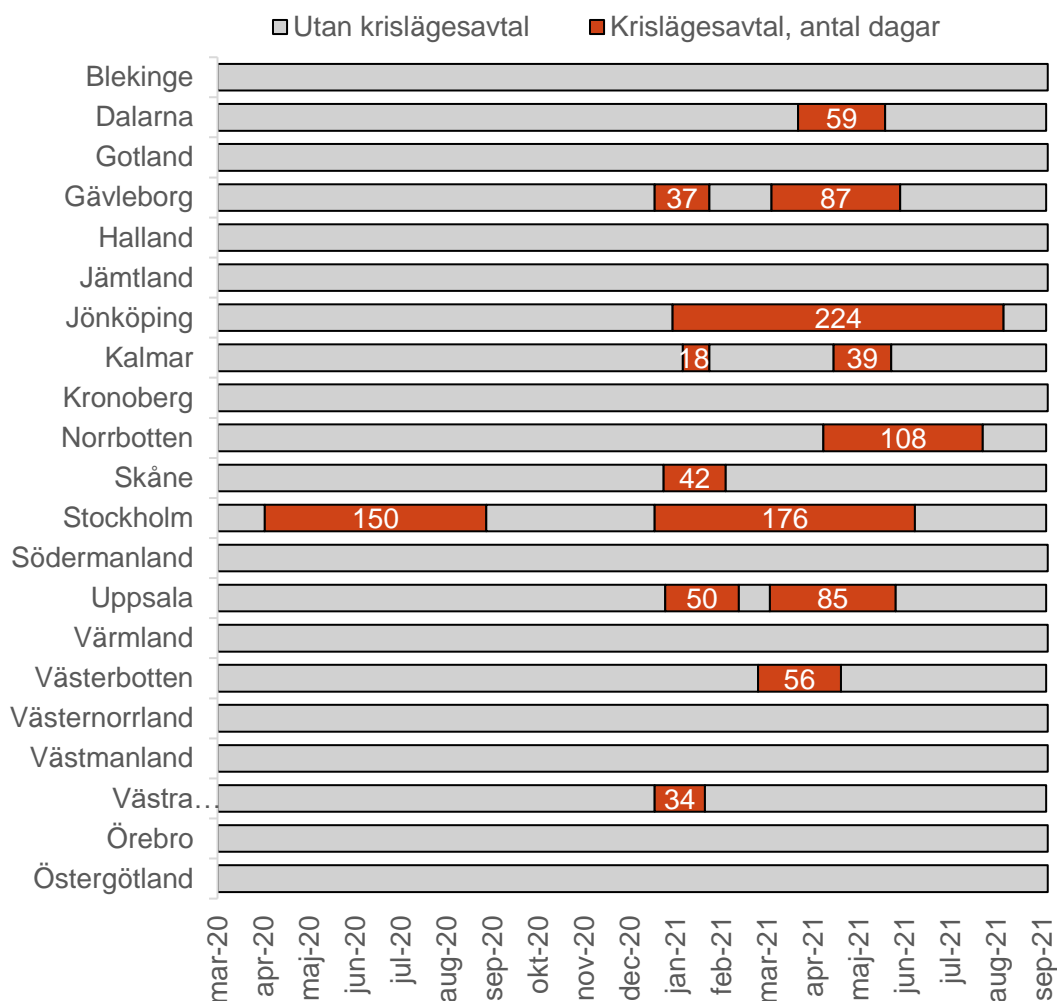
Aktiveringar av Krislägesavtalet under 2020-2021

Krislägesavtalet aktiverades för första gången i april 2020 för sjukvårdspersonal inom Region Stockholms intensivvårdsverksamheter (IVA). Regionen hade då vidtagit alla möjliga åtgärder för att försöka klara den stora belastning som covid-19 pandemin

² I mars 2020 tecknades avtal med Läkarförbundet och Vårdförbundet.

innebar på akutsjukvården. Trots regionens ansträngningar var det brist på personal med adekvat sjukvårdskompetens och Krislägesavtalet behövde aktiveras för att klara bemanningen. Avtalet löpte på under sommaren och inaktiverades i september då smittspridningen och belastningen på covid-19-vården minskade.

Mot bakgrund av pandemins utveckling under senhösten 2020 och ett ökat tryck på covid-19-vården, aktualiserades behovet av aktivering av Krislägesavtalet i flera regioner vid årsskiftet 2020/2021. Krislägesavtalet har, när denna rapport sammanställs, sammanlagt varit aktiverat i tio olika regioner under perioden 3 april 2020 till den 16 augusti 2021. Fyra av dessa regioner har haft avtalet aktiverat två gånger. Två regioner har begärt utvidgning av pågående aktivering för att utvidga omfattningen till fler verksamheter och yrkeskategorier. Aktiveringarna har pågått som kortast i drygt fyra veckor och som längst sammanhängande i 7 månader (Jönköping) respektive sammanlagt knappt elva månader (Stockholm).



Aktiveringar har begärts för att säkra personalförsörjningen på grund av det ökade vårdbehov som covid-19 medfört. Aktiveringarna har primärt gällt

intensivvårdsverksamhet men även i annan verksamhet inom akutsjukvården som t ex anestesi, operation och intermediärvård.

Avtalet har främst aktiverats för att möjliggöra större arbetstidsuttag av regionens egen personal, snarare än för att låna in/låna ut personal mellan regionerna.

Statsbidrag för merkostnader på grund av Covid-19

Det stora tryck som Covid-19 pandemin har inneburit på många av välfärdens verksamheter och medarbetare avspeglar sig också i stora merkostnader. Socialstyrelsen har därför haft i uppdrag av regeringen att fördela ekonomiskt stöd. Dessa statsbidrag har rört merkostnader som har uppstått på grund av Covid-19 inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst under 2020.

I Socialstyrelsens rapport³ om statsbidragen framgår att totalt 18,5 miljarder har fördelats, varav 12,6 miljarder till regionerna och 5,9 miljarder till kommunerna. Fördelningen har skett utifrån ansökan från respektive kommun och region. Det största kostnadsområdet för både kommuner och regioner har varit personalkostnader. För regionerna utgör 45 % (5,7 miljarder) merkostnader för personal och för kommunerna 39 % (2,4 miljarder).

Av Socialstyrelsens rapport framgår att merkostnaderna för personalområdet beror på många olika åtgärder för att klara kompetensförsörjningen. Kostnaderna för Krislägesavtalet ingår också, men är inte specificerade. När SKR/Sobona har följt upp frågan med berörda regioner, uppges avtalet ha kostat ca 300 miljoner under 2020. Det motsvarar 5 % av den merkostnad för personal som regionerna har redovisat till Socialstyrelsen.

Den totala kostnaden för Krislägesavtalet bedöms för närvarande till ca 600 miljoner (avser perioden april 2020 till september 2021). Totalt har ca 4 000 medarbetare anvisats att arbeta på avtalet.

SKR/Sobonas handläggning av Krislägesavtalet.

Krislägesavtalet aktiveras och inaktiveras efter ett särskilt beslutsförfarande hos SKR/Sobona. En region eller kommun som önskar tillämpa avtalet får begära att SKR/Sobona ska fatta beslut om att aktivera Krislägesavtalet.

Begäran ska vara skriftlig och innehålla behörighetshandlingar och redogörelse för den situation som uppstått samt på vilket sätt kriterierna i Krislägesavtalets definition anses vara uppfyllda. Särskilt det fjärde kriteriet "omfattande eller avgörande påverkan på personalförsörjningen i den kommunala verksamheten" ska beskrivas utförligt.

³ Källa: Socialstyrelsens rapport 'Redovisning av 2020 års statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen Covid-19'. Se www.socialstyrelsen.se

Hantering under pandemin

När en begäran har kommit in om att aktivera avtalet, har denna omhändertagits omgående. I de flesta fall har det etablerats kontakt mellan SKR och den region som har övervägt att inkomma med begäran flera dagar i förväg.

SKR har haft dialog med berörd region om de uppgifter som behövs för att kunna ta ställning till begäran om aktivering. Det handlar främst om vilka insatser som har gjorts för att klara kompetensförsörjningen och vilka prioriteringar som har gjorts inom och mellan verksamheter för att hantera krisläget.

Exempel på uppgifter som har efterfrågats är:

- Utvecklingen av antalet smittade och inlagda
- Förväntad smittspridning och belastning på sjukvården de närmaste veckorna/månaderna
- *Personal*
 - har arbetsgivaren försökt att få deltidsarbetande att arbeta ytterligare timmar?
 - har arbetsgivaren försökt att rekrytera in ytterligare personal?
 - har arbetsgivaren samordnat med andra regioner, privata aktörer etc.?
 - har personal hämtats från andra delar av verksamheten?
 - är det aktuellt att dra in ledigheter?
 - har övertid beordrats?
 - har nödfallsövertid beordrats?
- *Verksamheten*
 - har patienter tagits emot från andra regioner?
 - har egen personal skickats till andra regioner?
 - har verksamhet som inte har samband med covid-vården ställts in eller fått minska i omfattning dvs. hur ser prioriteringen ut?
 - har avdelningar stängts?
 - vårdcentraler; är dessa aktuella för Krislägesavtalet? kan personal hämtas från vårdcentraler etc.?

Dessa uppgifter har sedan varit ett underlag för SKR:s och Sobonas beslutande organ.

SKR:s förhandlingsdelegation respektive Sobonas föreningsstyrelse har skyndsamt sammankallats för att ta ställning till regionens begäran. Samråd om begäran har ägt rum mellan styrelse och förhandlingsdelegationens presidium. Därefter har ärendet behandlats i SKR:s förhandlingsdelegation respektive Sobonas föreningsstyrelse som har fattat beslut om Krislägesavtalet ska aktiveras eller inte. Från regionens formella begäran om aktivering så har beslut tagits vanligen inom ett dygn och i några fall inom kortare tid än så.

Beslutet har meddelats till regionen. Av beslutet har också framgått vad som gäller när kriterierna för tillämpning av Krislägesavtalet inte längre föreligger.

Skriftlig information har skickats till samtliga arbetstagarorganisationer som tecknat Krislägesavtalet. Därefter har information om beslutet skickats ut till samtliga personal- och förhandlingschefer hos kommuner, regioner samt arbetsgivare anslutna till Sobona.

I vissa fall har avtalet aktiverats, men förändringar av krisläget och/eller arbetsgivarens planering har gjort att personal inte har behövt anvisas. Hanteringen av förändringarna har skapat osäkerhet om vad som gäller och oro hos medarbetarna. Kritik har också framförts av fackförbunden om denna hantering. SKR/Sobona har därför under pandemin tillfört krav på att berörd region vid begäran om aktivering också ska redovisa en plan för anvisning av personal.

Arbetet med utvärderingen av Krislägesavtalet

I samband med att Krislägesavtalet tecknades kom parterna överens om att utvärdera tillämpningen av avtalet efter att det hade tillämpats första gången. Detta inträffade i augusti 2020, då Region Stockholm inaktiverade avtalet efter att ha tillämpat detta i 5 månader. Ett partsgemensamt utvärderingsarbete startades under hösten.

Arbetet fick pausas vid årsskiftet med anledning av pandemins utveckling och det höga trycket på sjukvården. Det var inte möjligt att genomföra utvärderingen enligt tidplan. Arbetet återupptogs i mars 2021 och utvidgades till, att utöver Region Stockholm, omfatta ytterligare 3 regioner som hade haft avtalet aktiverat (Jönköping, Skåne och Uppsala).

Parterna har genomfört utvärderingen utifrån en gemensam projektplan. Syftet har varit att ta reda på om avtalet är ändamålsenligt eller om det kan finnas behov av ändringar och förtydliganden i avtalet samt i redogörelsetexten. Utöver intervjuer med de som har arbetat där avtalet varit aktiverat, har också centrala parter och berörda regioner lämnat sina synpunkter på avtalstillämpning och utvecklingsbehov.

Intervjuer med verksamhetsföreträdare

Som ett led i utvärderingen har en extern konsult anlåtats. Uppdraget har varit att samla in erfarenheter från chefer, medarbetare och fackliga företrädare som själva arbetat där avtalet varit aktiverat. Intervjuer har genomförts med totalt 44 personer från regionerna Stockholm, Skåne, Uppsala och Jönköping. En del av intervjuerna har genomförts i grupp, andra i enskilda samtal. Intervjuerna har utgått från vissa fastställda områden som har anpassats efter målgruppen:

- Medarbetare: arbetstidsförläggning, arbetsmiljö, ledarskap och chefers/arbetsgivarens hantering av avtalet samt stöd till medarbetare i en krissituation.
- Chefer: arbetstidsförläggning, arbetsmiljö, leda "under" avtalet och hantera avtalet, förebyggande stöd till chefer och stöd till chefer i en krissituation.
- Fackliga representanter: dialog, samverkan, information och arbetsformer.

I rapporten konstateras att många medarbetare, chefer och fackliga representanter ser behovet av ett Krislägesavtal för den akuta fasen av kriser. I ett sådant läge finns inte utrymme att förhandla. Verksamheterna behöver kunna handla snabbt och då är ett avtal som alla följer ett viktigt verktyg.

Inledningsvis upplevde många chefer att det var administrativt tungt när avtalet aktiverades. Bristen på erfarenhet av schemaläggning utifrån arbetstidsmått om 48 timmar i genomsnitt per vecka och avsaknad av planeringsverktyg skapade merarbete. Det saknades även kunskap om hur Krislägesavtalet skulle tolkas och praktiskt tillämpas.

I rapporten synliggörs behovet av närvarande chefer, vikten av transparens och möjligheten att få ta del av den information som finns så snabbt som möjligt, även då det inte finns så mycket att informera om. Det finns samtidigt förståelse för att även cheferna har haft en krävande och tuff situation samt att möten, rapportering, administration, schemaläggning och bemanning har tagit mer tid än normalt.

Flera medarbetare beskriver en initial lättnad när avtalet aktiverades. En orsak var att det sågs som ett erkännande att man faktiskt befann sig i, och arbetade i, en krissituation. Detta förändrades dock när avtalet hade varit aktiverat en längre period, då ökade istället osäkerheten samt oron kring hur framtida arbetstidsförläggning och arbetstidsuttag skulle påverka den egna situationen och arbetsmiljön.

Samarbetet mellan fackliga företrädare och arbetsgivare upplevdes fungera olika väl hos olika arbetsgivare. Samarbeten som fungerar väl i vanliga fall tycks också ha fungerat väl överlag under en krissituation. Hur hård arbetsbelastningen var och hur länge avtalet var aktiverat tycks också ha påverkat.

Att pandemin har utsatt medarbetare och organisationer för hårt tryck framgår tydligt. I vissa avseenden har trycket medfört något positivt, där flera beskriver en stolthet över vad de har åstadkommit och att man kommit närmare sina kollegor. Samtidigt har pandemin också medfört stora påfrestningar i både den fysiska och den psykiska arbetsmiljön. Vikten av att inte arbeta för lång period på Krislägesavtalet samt möjligheten till regelbunden återhämtning och vila framförs som centralt och nödvändigt för att orka. Det omfattar även att kunna känna sig säkra på att få vara i fred under den lediga tiden.

De olika samtalsstöd som har erbjudits av kuratorer, sjukhuspräster, stresskliniker och psykologer (i grupp eller enskilt, på frivillig basis eller obligatoriskt för alla på arbetsplatsen) har utnyttjats av många. Det har varit ett sätt att bearbeta, skapa förståelse och varva ner. Stödet har varit uppskattat och viktigt för många.

Flera har varit positiva till att de centrala parterna tagit initiativet till utvärdering av Krislägesavtalet där chefer, medarbetare och fackliga organisationer får berätta om sina erfarenheter och ge uttryck för sina uppfattningar. Många har velat bidra med sina erfarenheter.

Utvärderingen har också väckt en förväntan och förhoppning om att det som uttrycks ska tas tillvara av de centrala parterna. Att det ska speglas och märkas i förändringar av Krislägesavtalet och den eventuella utvecklingen av kompletterande avtal.

Samlade synpunkter från berörda regioner

Arbetsgivarnas samlade bild av Krislägesavtalet är att avtalet har varit nödvändigt och bidragit till att lösa bemanningen under pandemin. Arbetsgivarna är huvudsakligen positiva till avtalets gemensamma villkor och att det inte finns möjlighet till lokala avvikelser. Dock har framkommit att det i verksamheten ibland kan vara svårt att få acceptans för avtalets normerande villkor och den omfattande arbetsledningsrätten.

I krislägen behövs möjlighet att agera snabbt och det finns inte tid till omfattande förhandlingar mellan lokala parter⁴. De gemensamma villkoren (oavsett avtalsområde/yrke och arbetsgivare) med högre ersättning i utbyte mot högre arbetstidsuttag anses ha varit en förutsättning för att klara sjukvårdens bemanning. Medarbetarna har gjort enorma arbetsinsatser, men övertidsarbete och långvariga krislägen har lett till hög arbetsbelastning. Arbetsgivarna har behövt vidta många åtgärder för att stötta och värna medarbetarnas arbetsmiljö.

Arbetsgivarna har varit nöjda med stödet från SKR/Sobona och hanteringen i samband med aktivering/inaktivering av avtalet. Det har upplevts fungera snabbt och väl.

Arbetsgivarna har haft en del frågor om tillämpningen av avtalet, till exempel bestämmelsen om det genomsnittliga arbetstidsmålet på 48 timmar/vecka och arbetstidsförläggningen. Det har också varit vissa svårigheter med att förlägga den särskilda vilan om 24-timmar efter avslutad anvisning. Önskemål har funnits om att bestämmelsen ska bli mer flexibel.

Samlade synpunkter från de centrala fackförbunden

De centrala fackförbunden har delat bilden av att Krislägesavtalet huvudsakligen har fungerat väl i mer akuta krislägen, men tycker inte det har fungerat lika bra under en långdragen kris. Fackförbunden pekar på att arbetsbelastningen för många

⁴ Inom kommun- och regionssektorn finns ett stort antal arbetsgivare och fackförbund. En arbetsgivare inom sektorn har i genomsnitt mellan 18 – 20 fackförbund att förhandla med.

medarbetare i vården har blivit alldeles för hög och att det t ex hade behövts en bättre samordning mellan verksamheter hos vissa arbetsgivare, men också mellan regioner Detta för att kunna fördela arbetsbelastningen mellan fler medarbetare och nå en mer långsiktig och hållbar arbetstidsförläggning. Under pandemin fanns enligt fackförbunden också arbetsgivare som missade att samverkansavtalet fortsatt gällde även när Krislägesavtalet var aktiverat. Det medförde att man i vissa fall inte skötte arbetsmiljöarbetet.

Fackförbundens önskemål om förändringar av avtalet har främst rört begränsningar av storlek på arbetstidsuttagen, en lägre arbetstid vid nattarbete, en borte gräns för hur länge medarbetare kan anvisas att arbeta på avtalet samt behov av längre vilotider mellan och efter anvisningar på avtalet.

Fackförbunden har också sett behov av att förstärka informationen till de lokala fackliga företrädarna, särskilt i samband med aktivering och inaktivering av avtalet. Fackförbunden har varit kritiska till hur vissa arbetsgivare hanterat denna fråga. Det har t ex varit problem med att avtalet i några fall har aktiverats men ingen personal anvisats, respektive att personal inte längre anvisats men att avtalet inte har inaktiverats.

Samlade synpunkter från SKR/Sobona

SKR/Sobonas bild är att Krislägesavtalets villkor i huvudsak har fungerat bra under pandemin men att anpassningar har behövt göras. Detta utifrån ett krisläge som pågår under lång tid och som drabbar samma slags verksamhet i hela landet samtidigt. En effekt har varit en omfattande och långvarig arbetsbelastning för många medarbetare inom sjukvården. Det har visat på behovet av anpassningar i avtalet för att värna medarbetarnas arbetsmiljö.

Det finns också behov av ytterligare information/utbildning till chefer och medarbetare om vad Krislägesavtalet innebär, samt att sprida tips om goda exempel. Detta för att avtalet ska bli ett ännu bättre stöd i ett krisläge. Av samma orsak finns behov av att utveckla avtalets redogörelsetexter.

Ytterligare uppföljning kan behövas av de lokala avtal som i några fall har använts istället för krislägesavtalet, eller efter det att avtalet har inaktiverats. Vad är orsakerna till dessa lokala avtal och hur har de fungerat?

Avslutande ord om utvärderingen

De synpunkter som har framkommit från verksamhetsföreträdare som arbetat där avtalet varit aktiverat, arbetsgivare, fackförbund och SKR/Sobona har berört liknande frågor. Samstämmighet har funnits om behovet av ett krislägesavtal men också om utmaningen med långvariga krislägen. Även om utvärderingen inte var slutförd, så påverkade synpunkterna förhandlingarna om Krislägesavtalet och överenskommelsen om ett uppdaterat avtal (se nedan).

De centrala parterna vill rikta ett särskilt tack till de verksamhetsföreträdare som arbetat där avtalet varit aktiverat och i intervjuer bidragit med mycket värdefulla erfarenheter och synpunkter.

Ett uppdaterat Krislägesavtal

Den 10 juni 2021 tecknade SKR, Sobona och 24 av 25 fackförbund⁵ inom kommunsektorn det uppdaterade krislägesavtalet. Avtalet innehåller 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.

Avtalet pekar också på vikten av att fördela arbetstidsuttaget mellan fler medarbetare och verksamheter för att minska belastningen på enskilda medarbetare.

I det uppdaterade krislägesavtalet är tiden en arbetstagare kan gå på Krislägesavtalet begränsad till högst åtta veckor. Efter åtta veckor inträder en karensperiod under vilken individen inte ska gå på avtalet. En förlängning kan endast ske om det är absolut nödvändigt att anvisa just den enskilda medarbetaren. Vid en förlängning efter åtta veckor får anvisningstiden vara högst två veckor i taget.

Ersättningarna och tiden för återhämtning höjs i det uppdaterade avtalet. Krisersättningen höjs från 120 till 130 procent, vilket ger en ersättning på 230 procent av lönen per timme. Ersättningen vid uttag av särskild nödfallsövertid höjs från 150 till 180 procent, vilket ger en ersättning på 280 procent av lönen per timme.

Tiden för återhämtning efter sista arbetspasset på krislägesavtalet utökas från 24 timmar till 36 timmar.

Avtalet gäller från och med 1 juli 2021.

Förändringar i avtalet kan behöva göras vid kriser som har en annan karaktär. Parterna är därför överens om att Krislägesavtalet i dessa fall ska utvärderas på nytt.

⁵ Läkarförbundet har valt att säga upp det tidigare Krislägesavtalet och att inte teckna ett nytt avtal.