

Arbetsmiljö kopplat till Covid-19

Region Norrbotten

Oktober 2021

Projektledare: Christer Marklund, certifierad kommunal revisor

*Projektmedarbetare, Erika Brolin, Caroline Tham Johansson,
revisionskonsulter*









*Kvalitetssäkrare: Carl-Gustaf Folkesson, certifierad kommunal
revisor*

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en granskning av arbetsmiljö kopplat till Covid-19. Granskningens syfte är att granska och pröva om regionstyrelsen säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete kopplat till Covid-19.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen *inte helt* säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete kopplat till Covid-19.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns tillräckliga rutiner för riskbedömningar och handlingsplaner och efterlevs dessa?	Ja 
Finns dokumenterade riskbedömningar och eventuella handlingsplaner?	Delvis 
Finns tillräckliga rutiner för rapportering av tillbud och skada och rapporteras tillbud och skada?	Delvis 
Finns rutiner för att arbeta med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön?	Delvis 
Sker kontroll av att vidtagna åtgärder ger önskad effekt?	Nej 
Genomförs ett förbättringsarbete baserat på rapporterade tillbud?	Nej 
Görs en årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet?	Delvis 
Sker rapportering till styrelsen samt vilka eventuella beslut om åtgärder fattar styrelsen?	Ja 

Rekommendationer

I syfte att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Säkerställ att det finns förutsättningar för linjecheferna att arbeta med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.
- Säkerställ att kontroll av vidtagna arbetsmiljöåtgärder sker på samtliga organisatoriska nivåer.
- Säkerställ att det sker ett förbättringsarbete baserat på rapporterade tillbud på samtliga organisatoriska nivåer.
- Att chefernas situation ges särskild uppmärksamhet i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Utgångspunkter	6
Krislägesavtalet	6
Granskningsresultat	7
Tillräckliga rutiner för riskbedömningar	7
Dokumenterade riskbedömningar	8
Rutiner och förbättringsarbete - tillbud och skada	10
Rutiner för organisatoriska och sociala arbetsmiljön	11
Kontroll av vidtagna åtgärder	13
Årlig uppföljning	14
Rapportering till styrelsen	15
Samlad bedömning	19
Rekommendationer	19

Inledning

Bakgrund

Utvecklingen av smittspridningen över världen har gett upphov till en global kris. Nationellt har krisen inneburit stora utmaningar för hela samhället. Regionerna har påverkats på många olika sätt av pandemin. Förenklat kan påverkan, i förhållande till ansvaret, delas upp i två delar; ett externt och ett internt perspektiv. Med det externa ansvaret menas regionen som geografiskt område, dess invånare samt de som nyttjar verksamhet inom regionen eller som är på besök. Den interna delen rör ansvaret för att hantera pandemins påverkan på regionen som organisation och som verksamhetsutövare. Detta rör exempelvis: säkerställa de demokratiska processerna, upprätthålla och bibehålla obligatoriska och frivilliga verksamheter, ändamålsenlighet och i övrigt tillfredsställande hantering av anställda, verksamhet samt ekonomi. Mot denna bakgrund ser revisionen det som angeläget att granska pandemins påverkan på regionen, och hur denna har hanterats utifrån ändamålsenlighet och intern kontroll. Detta i tre separata, men samtidigt nära relaterade granskningar avseende:

1. *Beredning och beslutsfattande i samband med Covid -19*
2. *Arbetsmiljö kopplat till Covid -19*
3. *Uppskjuten vård p g a Covid -19.*

Granskningen syftar till att ge underlag för en bedömning om områdena hanterats på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Genomförda förstudier av andra regioners hantering av konsekvenserna till följd av covid-19 pandemin indikerar brister inom arbetsmiljöområdet, bland annat för första linjens chefer. I Arbetsmiljölagen finns regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Det finns också regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarer samt regler om skyddsombudens verksamhet. Det systematiska arbetsmiljöarbetet avser arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Revisorerna genomförde under 2012 och 2019 granskningar inom arbetsmiljöområdet. Regionens revisorer har utifrån genomförd riskanalys bedömt det angeläget att göra en granskning av regionstyrelsens arbetsmiljöarbete kopplat till Covid-19.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att granska och pröva om regionstyrelsen säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete kopplat till Covid-19.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Finns tillräckliga rutiner för riskbedömningar och handlingsplaner och efterlevs dessa?
2. Finns dokumenterade riskbedömningar och eventuella handlingsplaner?
3. Finns tillräckliga rutiner för rapportering av tillbud och skada och rapporteras tillbud och skada?
4. Finns rutiner för att arbeta med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön?

5. Sker kontroll av att vidtagna åtgärder ger önskad effekt?
6. Genomförs ett förbättringsarbete baserat på rapporterade tillbud?
7. Görs en årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet?
8. Sker rapportering till styrelsen samt vilka eventuella beslut om åtgärder fattar styrelsen?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallag 6 kap 6 §
- Arbetsmiljölagen
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter (2001:1, 2015:4)
- Regioninterna styrdokument relevanta för granskningen.

Avgränsning

Regionstyrelsen granskas utifrån sin samordnande och övergripande roll avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet. Granskningen är tidsmässigt avgränsad till perioden maj 2020-augusti 2021. Vi har därmed haft tillgång till regionstyrelsens protokoll from maj 2020-juni 2021.

Metod

Granskningen har genomförts genom att ta del av styrande dokument samt dokumentation som avser genomförandet av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Intervjuer har genomförts med HR-direktör, divisionschef länssjukvård, divisionschef nära vård, sjukvårdsledarna i lokal sjukvårdsledning under covid-19 pandemin, verksamhetschef anesthesi/operation/intensivvård, ett urval av första linjens chefer (enhetschefer Covid-IVA¹, IVA, Covid-IMA²) samt ett urval av skyddsombud (Vårdförbundet, Kommunal).

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

¹ CIVA
² CIMA

Utgångspunkter

I arbetsmiljölagen (1977:1160) regleras att arbetsmiljöansvaret åvilar arbetsgivaren. Detta innefattar bland annat att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare ska arbetsgivaren, i den utsträckning verksamheten kräver, dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Arbetstagaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

Det finns även i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1) bestämmelser om hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas. Där regleras bland annat att arbetsgivaren ansvarar för att tillse att den som tilldelats arbetsmiljöuppgifter har de befogenheter, resurser och den kompetens som behövs för att bedriva ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete.

I regionstyrelsen reglemente framgår att styrelsen är anställningsmyndighet för samtliga anställda i Region Norrbotten. Detta innebär att styrelsen har ett övergripande arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar.

Krislägesavtalet

Krislägesavtalet inom Region Norrbotten var anvisat/aktiverat under perioden 2021-04-16 till och med 2021-08-02. Krislägesavtalet aktiverades för sjuksköterskor och undersköterskor i Region Norrbotten inom Anestesi/Operation/Intensivvård vid Sunderby sjukhus. Vid Gällivare sjukhus var avtalet endast anvisat. Inom Akut omhändertagande i Piteå (inklusive Covid-intensivvårdsavdelning, CIVA) samt inom den tillfälligt på grund av pandemin upprättade avdelningen för intermediärvård vid Sunderby sjukhus (CIMA) var avtalet aktiverat.

- Inför aktivering av krislägesavtal genomfördes medarbetardialoger om avtalets innebörd med syfte att förankra förändringen i arbetsvillkor och arbetssätt. Dessa genomfördes under februari 2021 då smittspridningen i länet ökade.
- Inför aktivering genomfördes även riskanalyser i verksamheterna, se revisionsfråga 2. Det har inneburit en målsättning om att anvisningar inom ramen för krislägesavtal ska ske på frivillighet, vilket bekräftas av intervjuer. Vidare har det inneburit regelbundna avstämningsmöten med stödfunktioner inom HR och lön för att förbättra arbetsmiljön för enskild schemaläggande chef och öka tydlighet för medarbetare. Uppfattningen om i vilken utsträckning detta syfte uppnåtts skiljer sig åt mellan de intervjuade.
- Under perioden för aktiverat krislägesavtal har grupper för covid-19 samverkan träffats varje vecka (pulemöten) för att löpande hantera uppkomna frågor, däribland arbetsmiljöfrågor. Samverkansgrupperna har skett på central och lokal nivå och har inkluderat stödfunktioner, verksamhetsföreträdare samt fackliga representanter.
- I dialog med samverkansgrupp har en enkät om mående och återhämtning under anvisning för krislägesavtalet tagits fram. Enhetschefer tillsammans med företagshälsovården har omhändertagit resultatet som främst syftar till att fånga upp behov av stöd. Enkäten har genomförts under två mätperioder. Mätning 1 genomfördes under perioden 26/5 till och med 15/6 2021. Första mätningen hade 56

svarande. Mätning 2 genomfördes under perioden 16/6 till och med 11/7. Andra mätningen hade 22 svarande. Se även revisionsfråga 5.

Granskningsresultat

Spridningen av covid-19 har påverkat Region Norrbottens verksamheter i hög utsträckning. Intervjuade beskriver hur nya, särskilda covid-enheter startades upp för att möta behovet hos covid-sjuka patienter, CIVA och CIMA. I pandemins inledningsskede fanns en omfattande oro hos den personal som skulle arbeta med denna målgrupp, då rädslan för smittspridning och vad det skulle innebära att bli smittad var stor. Den nationella bristen på skyddsutrustning som rådde beskrivs ha bidragit negativt vad gäller oro och stress.

I Region Norrbotten har arbetsmiljöfrågor under pandemins pågående (till och med sommaren 2021) i huvudsak hanterats inom ramen för RKL (regional krisledning) och LKL (lokal krisledning). Vid intervjuer beskrivs att dessa forum i början av pandemin sammanträdde fysiskt, men övergick förhållandevis snart till digitala möten. I takt med att deltagare lärt sig de digitala mötesverktygen beskrivs också mötena ha blivit allt bättre. Stödet från HR-funktioner i frågor som rör arbetsmiljö under pandemin beskrivs ha varierat över tid och mellan geografiska områden. Det finns dels en övergripande central HR-funktion, dels HR-funktioner knutna till lokala områden.

Tillräckliga rutiner för riskbedömningar

Revisionsfråga 1: Finns tillräckliga rutiner för riskbedömningar och handlingsplaner och efterlevs dessa?

lakttagelser

När det gäller undersökning av arbetsmiljön samt åtgärder som anses behöva vidtas utifrån detta har vi identifierat följande dokument som har relevans för granskningen:

- Strategisk plan 2021-2023 medarbetarperspektivet
- Medarbetarpolicy
- Hälsöfrämjande arbetsmiljö
- Riskbedömning & handlingsplan utifrån risk att smittas av coronaviruset

Strategisk plan 2021-2023 medarbetarperspektivet beslutad av regionfullmäktige 2020-10-25 redogör för att en hållbar arbetsmiljö för chefer och medarbetare skapar möjligheter för goda resultat. Medarbetarna har en central roll i förbättrings- och omställningsarbetet där allas kunskap och kompetens ska tas tillvara på.

Det finns en **medarbetarpolicy** som är godkänd 2019-01-21 av HR-direktören. Policyn utgör det övergripande styrdokumentet för HR-området och är regionens arbetsmiljöpolicy. Policyn innehåller bland annat uppgifter om övergripande målsättning, medarbetarskap, chef och ledarskap och hälsöfrämjande miljö. Inom hälsöfrämjande arbetsmiljö ska regionen i det dagliga arbetsmiljöarbetet:

- Arbeta hälsöfrämjande genom att ta till vara på friskfaktorer.
- Arbeta förebyggande genom att identifiera risker och förhindra att medarbetare och chefer drabbas av ohälsa och olycksfall.

- Arbeta efterhjälpande genom att hantera och åtgärda arbetsmiljöproblem som uppstått och bedriva en arbetslivsinriktad rehabilitering.

Riktlinjen ***hälsofrämjande arbetsmiljö*** godkänd 2018-10-01 av HR-direktören syftar till att skapa och utveckla patientfokuserad, tillgänglig, säker, kunskapsbaserad, ändamålsenlig, jämlik och effektiv verksamhet, Arbetsmiljöarbetet grundar sig i tre huvudområden, dessa är hälsofrämjande, förebyggande och efterhjälpande.

Mallen ***riskbedömning & handlingsplan utifrån risk att smittas av coronaviruset***, utgör en riskbedömning med handlingsplan utifrån risken att någon medarbetare smittas av coronaviruset. Mallen ska användas som utgångspunkt för riskbedömning i alla verksamheter och anpassas och kompletteras efter behov.

Vem inom tjänstemannaorganisationen som upprättat och ansvarar för ovan nämnda dokument framgår med personnamn, däremot saknas befattningstitel.

Vid granskningen "God arbetsmiljö i Region Norrbotten" år 2018 utgick det systematiska miljöarbetet från dokumentet "Arbetsmiljöarbete i landstinget". Vid denna granskning har vi inte kunnat identifiera en uppdaterad version av detta dokument. Dokumentet har därutöver inte omnämnts i intervjuer.

Bedömning

Finns tillräckliga rutiner för riskbedömningar och handlingsplaner och efterlevs dessa?

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på att det av dokumentanalys framgår att det finns riktlinjer/mallar för riskbedömningar och handlingsplaner i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Kännedom om dessa styrande och stödjande dokument bekräftas i intervjuer.

Efterlevnad av rutiner/mallar bedöms i revisionsfråga 2.

Dokumenterade riskbedömningar

Revisionsfråga 2: Finns dokumenterade riskbedömningar och eventuella handlingsplaner?

Iakttagelser

Mallen för riskbedömning ska fungera som ett stöd i det systematiska arbetsmiljöarbetet. I mallen återfinns olika riskbedömningsmallar. För chefer finns HR-funktionen som stöd i arbetet med riskbedömning samt för att hjälpa till med övriga delar inom arbetsmiljöområdet.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande riskbedömningar:

- Riskbedömning vid planerad förändring med handlingsplan - Krislägesavtal (CIVA Sunderby sjukhus). Daterad 2021-04-19.
- Riskbedömning och handlingsplan utifrån risk att smittas (Covid IVA SY). Daterad 2021-03-09. Reviderad 2021-03-17.
- Riskbedömning flytt av personal Covid-IVA kusten. Daterad 2020-11-18. Reviderad 2020-12-22.
- Riskbedömning Covid schemaändringar (VO AnOplva). Daterad 2020-04-21.

- Utvärdering 12,5 arbetspass (schemaändringar). Daterat 2020-04-21.

Samtliga riskbedömningar innehåller en riskbedömning där man kryssar i ett av tre utfall; *acceptabel risk, risk som ska åtgärdas (tidsbestämd handlingsplan) eller mycket allvarlig risk (arbetet får inte utföras innan åtgärd)*. Riskbedömningarna är upprättade i enlighet med den centralt framtagna mallen för riskbedömning. Det innebär att risk, riskbedömning, åtgärd, ansvarig och när åtgärd ska vidtas är dokumenterat i mallen. Deltagande arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter framgår av dokumenten.

Intervjuade ger uttryck för att man löpande genomfört risk- och konsekvensanalyser kopplade till pandemins påverkan på verksamheten. Flertalet intervjuade beskriver dock att man saknat tydliga risk- och konsekvensanalyser för chefers situation och arbetsmiljö. Belastningen på framförallt första linjens chefer framhålls som omfattande. Exempel som nämns är svårigheterna kring att stötta medarbetare som blivit förflyttade till andra enheter med helt andra förutsättningar än man tidigare haft. De chefer som under pandemin fått ansvar för nya, tillfälliga, covid-enheter har haft ansvar både för sina ordinarie medarbetare i form av exempelvis genomförande av medarbetarsamtal, samtidigt som man haft att ansvar för de särskilda covid-enheter. Som stöd i arbetet med prioriteringar under denna speciella tid framhålls Socialstyrelsens *Nationella principer för prioritering av rutinsjukvård under covid-19-pandemin* ha använts.

Vid intervjuer ges generellt uttryck för att det inte har upplevts som helt tydligt hos vilken chef arbetsmiljöansvaret ligger för den personal som förflyttats, dvs. om ordinarie chef haft detta kvar eller om det övergått till chef på den mottagande enheten. Likaså lyfter flera av de intervjuade att det till följd av vikten av att fatta snabba beslut för att klara av att möta patientbehoven, har riskbedömningar kopplade till exempelvis förflyttning av personal i vissa fall uteblivit. Här ska dock noteras att det finns exempel på där detta har fungerat. Vid intervjuer förmedlas en generell förståelse för att snabba beslut har behövt fattas av arbetsgivaren och att fokus varit att lösa vardagen och ta hand om sjuka patienter. I takt med att pandemin fortskridit beskrivs mer utrymme ha getts för ett tydligare arbetstagarperspektiv i dessa frågor.

Vid intervjuer förmedlas bilden av att det som tidigare varit långa processer med handlingsplaner som anger vad som ska åtgärdas och hur, har under pandemin utvecklats till en snabbare hantering då man inte haft utrymme att vänta på att få vissa delar åtgärdade. Det har exempelvis handlat om lokaler som behövt göras om och ändamålsenlig ventilation säkerställas för att kunna minimera risken för smittspridning. Även här ska noteras att det finns exempel på där detta har fungerat.

Region Norrbotten verkställde under våren 2021 en större omställning av organisationen. Majoriteten av de intervjuade är kritiska till att en sådan omfattande organisationsförändring under en tid då verksamheterna redan var hårt belastade. Flera av de intervjuade ger uttryck för att man saknat en riskbedömning av vad verkställandet av omställningen kan medföra.

Bedömning

Finns dokumenterade riskbedömningar och eventuella handlingsplaner?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att intervjuade ger uttryck för att man löpande genomfört risk- och konsekvensanalyser kopplade till pandemins påverkan på verksamheten samt att det finns flera exempel på dokumenterade riskbedömningar och handlingsplaner. Vår granskning visar dock att det saknats risk- och konsekvensanalyser för chefers situation och arbetsmiljö.

Vidare är vår bedömning att det saknas en samlad bild över organisationens följsamhet till riktlinjer och mallar inom området.

Rutiner och förbättringsarbete - tillbud och skada

Avsnittet omfattar följande revisionsfrågor:

Revisionsfråga 3: Finns tillräckliga rutiner för rapportering av tillbud och skada och rapporteras tillbud och skada?

Revisionsfråga 6: Genomförs ett förbättringsarbete baserat på rapporterade tillbud?

Iakttagelser

Rutiner

Det digitala så kallade IA-systemet för rapportering av tillbud, olycksfall och arbetsskador har funnits i regionen sedan 1 januari 2018. I revisionens granskning som genomfördes 2018 gavs uttryck för bristande implementering och varierad kännedom om IA-systemet i regionens verksamheter. Även om vi i 2021 års granskning inte kunnat styrka att det finns några dokumenterade rutiner för rapportering av tillbud och skada, beskriver de intervjuade att det nu i huvudsak finns en "kultur" av att rapportera incidenter.

Merparten av de intervjuade framhåller att rapporteringen generellt sett ökat under pandemin jämfört med tidigare år men att det, framförallt i pandemins inledande skede, fanns en del oklarheter kring vad som skulle rapporteras. Detta bland annat mot bakgrund av att Arbetsmiljöverkets direktiv kopplade till dessa frågor förändrades flertalet gånger. Det beskrivs att det som rapporteras i huvudsak har haft bäring på covid-19 och att det sannolikt fortfarande finns ett "mörkertal" kring tillbud av andra slag, som exempelvis att någon snubblat över en sladd eller dylikt. Vissa verksamheter beskriver dock det omvända, dvs. hur man under pandemin inte haft det tidsutrymme att tillbudsrapportera i den omfattning som man i ett normalläge tidigare gjort. Detta då omhändertagandet av patienter behövt prioriteras och belastningen på chefer och medarbetare varit mycket hög.

Vi kan i *Uppföljning av systematisk arbetsmiljöarbete 2020* se att det finns ett avsnitt som handlar om tillbud och olycksfall. Statistiken visar att det för år 2020 rapporterades in 480 tillbud och 262 olycksfall i IA-systemet. Bland dessa utgjorde covid-19 den vanligaste inrapporterade orsaken med 353 händelser. Av de 353 händelserna var 231 tillbud, 114 arbetssjukdom och 8 olycksfall.

År 2020 har antalet inrapporterade händelser ökat från 563 fall till 966 fall. I IA-systemet har 74 ärenden anmälts till Försäkringskassan för vidare bedömning om arbetssjukdom.

Förbättringsarbete

Varken i dokumentet *uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete* eller i övriga dokument som vi tagit del av redovisas något pågående förbättringsarbete utifrån rapporterade tillbud och olycksfall, kopplat till covid-19 eller någon annan kategori.

Intervjuade beskriver att de flesta tillbud som rapporterats har handlat om covid-19-pandemin i någon form, vilket vi också kan se i den statistik från år 2020 som redogörs för ovan. Frågor som rör detta område uppges ha hanterats och åtgärdats löpande. Som exempel nämns lokaler som fått byggas om och ventilation som setts över för att minimera risken för smittspridning. Likaså nämns att bristen på skyddsutrustning inte var unik för Region Norrbotten men att det likväl innebar stress och oro för personalen, och att det problemet inte längre kvarstår.

Intern samverkan över länet framhålls generellt sett ha förbättrats under den tid som pandemin pågått. Digitala mötesverktyg har underlättat kommunikationen i en organisation som har verksamhet spridd över ett stort geografiskt område.

De intervjuade kan ge exempel på hur inkomna tillbuds- och olycksfallsrapporter hanteras i skyddskommittéer och i ledningsgrupper.

Bedömning

Finns tillräckliga rutiner för rapportering av tillbud och skada och rapporteras tillbud och skada?

Bedömning: Delvis

Bedömningen baseras på att det av dokumentanalys och intervjuer kan styrkas att det finns kända system och arbetssätt för rapportering av tillbud och skada. Bedömningen baseras även på att rapportering av tillbud och skada har skett i varierande utsträckning i olika verksamheter (på enskilda enheter) under granskningsperioden.

Genomförs ett förbättringsarbete baserat på rapporterade tillbud?

Bedömning: Nej

Bedömningen baseras på att det varken i dokumentanalys eller i våra intervjuer kan styrkas att det skett ett systematiskt förbättringsarbete baserat på rapporterade tillbud under granskningsperioden.

Rutiner för organisatoriska och sociala arbetsmiljön

Revisionsfråga 4: Finns rutiner för att arbeta med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön?

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (2015:4) syftar till att främja en god arbetsmiljö och förebygga risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön. Föreskrifterna gör bland annat gällande att arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning samt kränkande särbehandling. Vidare ska arbetsgivaren se till så att det finns förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken.

lakttagelser

Den tidigare nämnda *Medarbetarpolicyns* övergripande målsättningen är att Region Norrbotten ska vara en attraktiv arbetsgivare som tar tillvara medarbetarnas kompetens, olikheter och ambitioner. Delaktighet, samverkan och inflytande är grundläggande förutsättningar som baseras på ansvarstagande hos alla medarbetare. Se revisionsfråga 1 för sammanfattning av innehållet i policyn.

I *Strategisk plan 2021-2023 medarbetarperspektivet - strategiskt mål* framgår att medarbetarna ska delta aktivt i arbetsplatsens verksamhetsplanering, budgetplanering och resultatuppföljning. Det medför att arbetsgruppen bidrar till gemensamma mål och det leder till engagemang och arbetsglädje.

Vid intervjuer framhålls det generellt sett finns rutiner för att arbeta med frågor som rör den sociala och organisatoriska arbetsmiljön men att pandemin har medfört speciella omständigheter. Intervjuade beskriver att det för många medarbetare inneburit en stor stress att arbeta med en helt ny patientgrupp och en sjukdom som ingen vet något om. Det beskrivs även att erfaren personal upplevt en känsla av att inte veta om man har tillräcklig kompetens för att kunna tillgodose behoven hos patienterna. Detta, i kombination med att medarbetare omplacerats - i flera fall mot sin vilja - för att verksamheten ska klara av att möta de nya behoven, beskrivs ha ställt krav på stöd från företagshälsovården. Flertalet av de intervjuade uppger att företagshälsovården har använts frekvent. I detta avseende framhålls att det framförallt under pandemin varit en fördel att Region Norrbotten har en intern företagshälsovård, då detta gett utrymme för flexibilitet utifrån behoven istället för att vara alltför styrd av tjänster och tilläggstjänster reglerade i särskilda avtal med extern utförare. Vissa intervjuade verksamheter förmedlar dock en upplevelse av att stödet från företagshälsovården inte varit tillräckligt och att man inte lyckats fånga upp alla medarbetare som varit i behov av stöd.

Intervjuade beskriver hur arbetsgivaren under pandemin behövt styra verksamheten i form av exempelvis medarbetares organisatoriska placering. Det framhålls framöver finnas ett behov av att återgå till den högre grad av samförstånd i de frågor som rör chefers och medarbetares arbetssituation och arbetsmiljö som var rådande innan pandemins utbrott. I granskningen beskrivs att många i regionens verksamheter, både chefer och medarbetare, är slitna efter att ha arbetat under speciella omständigheter under lång tid. Enligt uppgift vid intervjuer kunde Region Norrbotten erbjuda fyra veckors sammanhängande semester för merparten av medarbetarna under sommaren 2020. Även under sommaren 2021 ska detta ha kunnat erbjudas, dock med viss förskjutning. Det beskrivs ha funnits större utmaningar med att säkerställa sammanhängande semester för högre chefer.

I 2018 års granskning avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet noterades att det fanns dokumenterade rutiner som angav att alla chefer och skyddsombud skulle genomgå arbetsmiljöutbildning vart femte år. Vi kan inom ramen för 2021 års granskning inte finna att motsvarande rutiner finns. Vid intervjuer beskrivs dock att man i pandemins inledande skede stoppade alla planerade utbildningar inom arbetsmiljöområdet. Enligt HR-direktör lyckades dock företagshälsovården, som anordnar utbildningarna, ställa om till att från och med hösten 2020 kunna genomföra dessa i digitalt format. I övriga intervjuer ges dock uttryck för att deltagande i arbetsmiljöutbildningar inte skett under tiden som pandemin pågätt, till följd av att

pandemins konsekvenser behövt prioriteras. De intervjuade uppger att ingen hittills har lämnat tillbaka sina delegerade arbetsmiljöuppgifter under den pågående pandemin. Däremot beskriver vissa intervjuade att man inte formellt tilldelats några nya arbetsmiljöuppgifter i samband med tillfälliga organisationsförändringar till följd av pandemin.

Bedömning

Finns rutiner för att arbeta med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön?

Bedömning: Delvis.

Arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning samt kränkande särbehandling. Vi bedömer att specifika rutiner saknas, men vi noterar arbetssätt som är förankrade och bygger på en känsla av kollektivt ansvar i enskilda verksamheter (på enskilda enheter). Bedömningen baseras även på att det inte går att styrka att arbetsgivaren sett till så att det funnits tillräckliga förutsättningar att omsätta dessa kunskaper i praktiken under granskningsperioden.

Kontroll av vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 5: Sker kontroll av att vidtagna åtgärder ger önskad effekt?

lakttagelser

I årsredovisningen 2020 redogörs för att regionens medarbetare har en ökad sjukfrånvaro, ökad stress, osäkerhet om framtiden och det i kombination med omställningsarbetet medför stort tryck hos medarbetare och chefer. Förslag till åtgärder har tagits fram för att beakta detta:

- Ta fram konsekvensanalys av pandemins effekter på folkhälsan som även innefattar perspektiven jämställdhet, jämlikhet och barnrätt
- Arbeta med aktiviteter som främjar hållbart ledar- och medarbetarskap. Återuppta det systematiska miljöarbetet. Återuppta arbetet med arbetsplatsnära stöd från Företagshälsan.

Intervjuade beskriver att många åtgärder har vidtagits för att möta upp de nytillkomna behoven utifrån covid-19-pandemin. Det handlar exempelvis om krisledningsgrupper på olika nivåer, lokalanpassningar, flytt av personal etc. Utvärdering av huruvida dessa åtgärder fått önskad effekt och om man kunnat göra något annorlunda uppges dock inte ha skett i någon större utsträckning. En av de intervjuade lyfter att man blivit kallad till en utvärdering av det arbete som skedde under pandemins första våg, men att det är oklart vad resultatet av den utvärderingen var och om/hur man haft nytta av detta under den tid som följt därefter.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en utvärdering som genomförts utifrån riskbedömning avseende 12,5-timmarspass. Flertalet åtgärder har vidtagits för att minimera riskerna för exempelvis trötthet vid bilkörning efter att ha arbetat 12,5 timmar. Utvärderingen genomfördes av vårdchefer, HR-partner samt skyddsombud.

Vi har även tagit del av frågebatteriet för arbetsmiljöenkät "Återkoppling och uppföljning från dig som blivit anvisad till krislägesavtal". Enligt mallen ska svaren sammanställas

på gruppnivå och tas om hand av respektive linjechef i samarbete med företagshälsan. Vi har inte tagit del av något enkätresultat.

Bedömning

Sker kontroll av att vidtagna åtgärder ger önskad effekt?

Bedömning: Nej.

Vi noterar att åtgärder har beslutats. Bedömningen baseras på att det inte i tillräcklig utsträckning går att styrka att någon kontroll av åtgärders effekt har genomförts vid tid för granskningen.

Ärlig uppföljning

Revisionsfråga 7: Görs en årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet?

I enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter ska arbetsgivaren varje år göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Uppföljningen ska dokumenteras skriftligt och om det systematiska arbetsmiljöarbetet inte fungerat bra ska det förbättras.

lakttagelser

I dokumentet *Uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete 2020* redogörs för att alla divisioner, verksamheter och enheter årligen ska följa upp sitt systematiska arbetsmiljöarbete för att undersöka hur det bedrivs.

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en granskning av regionstyrelsens protokoll från maj 2020 - juni 2021. I *protokollet 2021-03-03 § 48 "Uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet 2020"* återrapporteras att det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt verksamheterna överlag fungerar bra men att det finns förbättringspotential. Divisionernas bedömning för hur väl det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar, anges vara sämre år 2020 jämfört med år 2019. Sex av fjorton kriterier bedöms behöva förbättras, dessa är; Uppgiftsfördelning och kunskaper, Arbetstagarnas kunskaper - introduktion och kännedom, Arbetstagarnas kunskaper - instruktioner, Undersökning och riskbedömning, uppföljning av åtgärder samt uppföljning av SAM-arbetet. År 2020 har frågor relaterat till tillbud och olycksfall främst varit kopplade till covid-19. Regionstyrelsen har beslutat att ge regiondirektören i uppdrag att vidta lämpliga åtgärder med anledning av uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete samt att återrapportera vilka åtgärder som vidtagits till regionstyrelsen.

I dokumentet *uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete* redogörs även för att coronapandemin har påverkat de arbetsmiljöaktiviteter som skulle genomföras under 2020. Många av de planerade arbetsmiljöutbildningarna har pausats och det systematiska arbetsmiljöarbetet har gått på sparlåga. HR-partner har under 2020 genomfört utbildningsinsatser i IA-systemet, både till chefer och skyddsombud.

Vid intervjuer framkommer att det finns variationer mellan enheterna avseende huruvida man genomfört årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet under år 2020 eller inte.

Bedömning

Görs en årlig uppföljning av arbetsmiljöarbetet?

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det har genomförts en övergripande uppföljning av arbetsmiljöarbetet till regionstyrelsen. Bedömningen baseras även på att det framkommer att verksamheter (enheter) har följts upp arbetsmiljöarbetet i olika utsträckning. Vi noterar avslutningsvis att befintlig uppföljning visar att regionens arbetsmiljö har försämrats under pandemin.

Rapportering till styrelsen

Revisionsfråga 8: Sker rapportering till styrelsen samt vilka eventuella beslut om åtgärder fattar styrelsen?

Iakttagelser

Inom ramarna för vår granskning har vi efterfrågat särskilda beslut/rapportering till styrelsen kring arbetsmiljö kopplat till covid-19. För granskningsperioden har vi tagit emot följande *fyra* beslut/rapporteringar från regionen. Här ska noteras att uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet sker årligen.

Tabell 1 Beslut/rapportering till styrelsen

Ärende	Rubrik	Yttrande/beslut
2021-03-03 §48	Uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet 2020	Se revisionsfråga 7.
2021-02-03 §12	Utökad särskild satsning med anledning av coronapandemin	Regionstyrelsen vill uppmärksamma och rikta ett särskilt tack till medarbetare som arbetat i, eller i nära anslutning till covidvården. Då antalet personer som arbetat nära de svårast sjuka patienterna visat sig vara fler än beräknat behöver medel för ersättning utökas. <i>Regionstyrelsen beslutar om särskild ersättning enligt förslag. Kostnaden beräknas till ca 6 mnkr och belastar budgetmedel inom finansieringen.</i>
2020-09-15 §140	Coronapandemins effekter på fullgörande av nämndernas uppdrag	Regionen har under våren och sommaren 2020 hanterat en pandemi vars effekter kommer att påverka regionens verksamheter under lång tid. Prioriterat år 2021 i planeringen för 2021-2023 är att hantera uppdämda vårdbehov och den påbörjade omställningen till en långsiktig ekonomi i balans inkl. att återuppta det systematiska arbetsmiljöarbetet. <i>Styrelsen beslutar att ta hänsyn till redovisade ändrade förutsättningar och dess effekter i arbetet med Strategiska planen och Regionstyrelsens plan för 2021-2023</i>

2020-12-18 § 253	Särskild ersättning med anledning av coronapandemin	Regionstyrelsen vill uppmärksamma och rikta ett särskilt tack till medarbetare som arbetat inom covid-vård eller i nära anslutning till covid-vård under pågående pandemi. Regionen vill uppmärksamma berörda medarbetare genom att betala ut en särskild ersättning. Ersättningen ges för den extra belastning som covid-vård innebär, det handlar både om fysisk och psykisk belastning samt kravet på ökad flexibilitet. <i>Regionstyrelsen beslutar om särskild ersättning till medarbetare enligt förslag. Den särskilda ersättningen, som beräknas kosta ca 17 mnkr, belastar budgetmedel inom finansieringen.</i>
---------------------	---	--

Som nämnts i revisionsfråga 7 har vi även granskat regionstyrelsens protokoll från maj 2020 - juni 2021. Följande styrelseärenden inom området har identifierats under perioden:

Tabell 2 Övriga beslut/rapportering till styrelsen

Ärende	Rubrik	Yttrande/beslut
2021-04-16 § 94	Begäran om aktivering av krislägesavtalet	Med anledning av den accelererande smittspridningen i stora delar av länet och den mycket ansträngda situationen i vården anser regionstyrelsen att det är nödvändigt att aktivera krislägesavtalet. <i>Regionstyrelsen beslutar att begära att SKR aktiverar krislägesavtalet för sjuksköterskor och undersköterskor i Region Norrbotten inom: An/op/IVA vid Sunderby och Gällivare sjukhus. Akut omhändertagande i Piteå (inkl CIVA) i Piteå, CIMA vid Sunderby sjukhus. Regiondirektören får i uppdrag att i samråd med berörda verksamheter och fackliga organisationer följa upp, analysera och dokumentera effekter och skeenden som en följd av det aktiverade krislägesavtalet.</i>
2021-03-30 § 74	Omplacering av personal från privat aktör verksam inom vårdvalet	Med anledning av fortsatt hög smittspridning i länet, ett ökat vårdbehov och en fortsatt ansträngd bemanningssituation görs bedömningen att behovet av inlånad personal kvarstår till och med 12 april 2021. <i>Regionstyrelsen beslutar att förlänga omplaceringen av en legitimerad sjuksköterska till akut omhändertagande vid Piteå sjukhus från Praktikertjänst AB.</i>

		<i>Beslutet gäller från 2021-04-01 och som längst till och med 2021-04-12.</i>
2020-10-14 § 177	Vårdval primärvård, uppföljning januari-augusti 2020	Pandemin har medfört en stor omställning för primärvården. Ett antal hälsocentraler, både i egen regi och privata, har haft medarbetare utlånade till covidvården vid länets sjukhus. Ökade insatser till hemsjukvård och äldrevård, förändrade arbetssätt med mer distanslösningar samt provtagning av personal och allmänhet vid misstänkt covid-19 infektion har medfört förändrade arbetsuppgifter vilket framför allt påverkat indikatorer som är beroende av fysiska möten negativt.
2020-06-09 §100	Fortsatt hantering av Covid-19 patienter samt återställning av verksamhet	Vården av covid-19 patienter är mycket personalkrävande och har inneburit omfördelning av personal inom regionen. Detta i kombination med de omfattande smittskyddsåtgärder som är nödvändiga har lett till en ansträngd arbetsmiljö och stor påfrestning för personalen. Återställning av tillfälligt pausad vårdverksamhet kan förväntas innebära en fortsatt hög påfrestning för vården under en längre period. <i>Regionstyrelsen beslutar att ge regiondirektören i uppdrag att planera för koncentration av intensiv- och intermediärvård för covid-19 patienter till Sunderby sjukhus. Planera för återställning av Region Norrbottens egen vårdverksamhet som pausats med anledning av coronapandemin. Genomföra åtgärder på IVA Piteå sjukhus som en övergångslösning för intensivvård relaterat till coronapandemin till en bedömd kostnad av 2,5 miljoner kronor. Kostnaden delas mellan Division Närsjukvård och Division Länssjukvård.</i>

Enligt intervjuade har regionstyrelsen informerats om de arbetsmiljömätningar som genomfördes under aktiverat krislägesavtal via regiondirektör under styrelsens sammanträde 14 september 2021.

Upplevelsen i vissa delar av organisationen är att stora beslut fattas snabbt, utan tydliga konsekvensbeskrivningar, samt att det funnits brister i den efterföljande kommunikationen.

I revisionens granskning av beredningen och beslutsfattande med anledning av covid-19 pandemin, juni 2021, noterades att det i vissa fall saknades tydliga konsekvensbeskrivningar.

Bedömning

Sker rapportering till styrelsen samt vilka eventuella beslut om åtgärder fattar styrelsen?

Bedömning: Ja

Bedömningen baseras på att årlig och särskild rapportering har skett till styrelsen och att styrelsen fattat principiella beslut om åtgärder, t.ex. särskild ersättning med anledning av coronapandemin, ansökan om aktivering av krislägesavtalet samt hantering av covid-19 pandemin/återställande av verksamhet.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en granskning av arbetsmiljö kopplat till Covid-19. Granskningens syfte är att granska och pröva om regionstyrelsen säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete kopplat till Covid-19.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen *inte helt* säkerställer att det bedrivs ett ändamålsenligt systematiskt arbetsmiljöarbete kopplat till Covid-19.

Rekommendationer

I syfte att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Säkerställ att det finns förutsättningar för linjecheferna att arbeta med den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.
- Säkerställ att kontroll av vidtagna arbetsmiljöåtgärder sker på samtliga organisatoriska nivåer.
- Säkerställt att det sker ett förbättringsarbete baserat på rapporterade tillbud på samtliga organisatoriska nivåer.
- Att chefernas situation ges särskild uppmärksamhet i det systematiska arbetsmiljöarbetet

2021-10-14

Kristina Damlin

Christer Marklund

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Norrbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-04-28. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.