

Granskning av krisberedskap och äldreomsorg under covid-19

MÖLNDALS STAD



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	5
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	5
2. Utgångspunkt för granskningen.....	6
2.1. Nationell utblick.....	6
2.2. Tidigare granskning av Mölndals stads krisberedskap	7
3. Kommunstyrelsen	8
3.1. Stadens krisberedskap under pandemin	8
3.2. Beredskapsplaner och beslutsprocesser fanns på plats inför pandemin	10
3.2.1. Bedömning avseende krisberedskap, beredskapsplaner och beslutsprocesser	12
3.3. Styrningen har utgått ifrån stadens styrdokument för krisberedskap	13
3.3.1. Bedömning avseende styrning	14
3.4. Uppföljning och kontroll av arbetet har skett inom ordinarie rutiner	14
3.4.1. Bedömning avseende uppföljning och kontroll.....	15
4. Vård- och omsorgsnämnden	16
4.1. Organisationen har anpassats utifrån pandemin	16
4.1.1. Bedömning avseende organisation	17
4.2. Hantering av risker och utmaningar har i stort fungerat enligt riktlinjer	18
4.2.1. Bedömning avseende hantering av risker och utmaningar	19
4.3. Intern och extern kommunikation har varit i fokus	19
4.3.1. Bedömning avseende kommunikation	21
5. Samlad bedömning.....	22
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	22
5.2. Slutsatser och rekommendationer.....	24
Bilaga 1. Bakgrund.....	25
Bilaga 2. Revisionskriterier.....	26
Bilaga 3. Källförteckning.....	28

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad har EY granskat krisberedskap och äldreomsorg under covid-19. Syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning samt vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa stadens säkerhets- och krisberedskap under pandemin. Därtill har granskningen syftat till att bedöma om vård- och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation, styrning och kommunikation kopplat till pandemin.

Granskningen visar att stadens krisberedskap och krishantering har skett inom ramen för stadens centrala krisledningsgrupp samt inom respektive förvaltning. Krisledningsnämnden har inte aktiverats. Arbetet har utgått ifrån stadens styrdokument för krisberedskap. Vad gäller stadens beredskapsplaner framgår att merparten av de brister i stadens planer som uppmärksammades i revisionens granskning 2018 har åtgärdats. Däremot saknade staden vid pandemins start en pandemiplan. Vidare framgår ett utvecklingsområde vad gäller stadens arbete med det kommunala områdesansvaret då stadens risk- och sårbarhetsanalys inte har tagits fram i samverkan med externa aktörer. Åtgärder för ökad samverkan är planerade. Stadens beredskapsplaner har utgjort grunden i arbetet med krishantering och varit ett gott stöd i arbetet. De beslutsprocesser som fanns på plats gav stadslednings- samt vård- och omsorgsförvaltningen utrymme att hantera pandemin.

Kommunstyrelsen har löpande fattat beslut av vikt för verksamheten och varit informerade om läget i staden. Den centrala krisledningsgruppen har fungerat ändamålsenligt och dess form har anpassats efter behov. Vidare har kommunstyrelsen erhållit uppföljning av stadens arbete på området inom ramen för den ordinarie uppföljningen i delårsrapporter. Uppföljning och kontroll av stadens följsamhet till åtgärder i strategin för krisberedskap pågår vid granskningens genomförande. Kommunstyrelsen har löpande erhållit uppföljning från stadsdirektör kring arbetet med krisberedskap och krishantering. Inom ramen för den centrala krisledningsgruppen har en utvärdering skett under våren. En mer omfattande utvärdering ska enligt uppgift genomföras.

Avseende vård- och omsorgsnämnden framgår att dess förvaltning har organiserats i enlighet med nämndens styrdokument för krisberedskap och krishantering. Ytterligare styrdokument har tagits fram. Förvaltningens krisledning och verksamhet har löpande anpassats. Granskningen visar även att nämnden har stängt verksamheter för att minska risk för smittspridning bland brukare och personal. Vård- och omsorgsnämnden har hanterat risker och utmaningar under pandemin inom ramen för förvaltningens krisledning utifrån krislednings- och pandemiplanen. Krisledningen har beslutat om riktlinjer och rutiner för nytt arbetssätt och ny organisering. Granskningen visar dock att arbetet med riskbedömningar inte har fungerat enligt anvisningar under våren. Vidare framgår att krishanteringen inte har följts upp i enlighet med pandemiplanen. Vård- och omsorgsförvaltningens kommunikation och kommunikationsorganisation har utgått ifrån styrdokument för krishantering och kommunikation. Däremot framgår att stödet som kan erbjudas förvaltningarnas kommunikatörer inte är tillräckligt då arbetet är personberoende och därmed sårbart, särskilt när en kris främst drabbar delar av staden. Vidare framgår att det finns behov av att se över den interna informationen till medarbetare utifrån omfattning och struktur.

Vi rekommenderar **kommunstyrelsen** att:

- ▶ Säkerställa ett tillräckligt arbete utifrån det geografiska områdesansvaret i enlighet med lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- ▶ Genomföra planerad utvärdering av arbetet med krisberedskap och krishantering.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig organisation av kommunikationsarbetet i staden för att minska nuvarande sårbarhet.

Vi rekommenderar **vård- och omsorgsnämnden** att:

- ▶ Genomföra planerad utvärdering av arbetet med krisberedskap och krishantering.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig organisation av kommunikationsarbetet i förvaltningen för att minska nuvarande sårbarhet, företrädesvis i samarbete med den centrala kommunikationsenheten i kommunstyrelsens förvaltning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Under år 2020 har Sveriges kommuner behövt hantera utmaningarna relaterade till covid-19. Kommunerna har en central roll i det svenska samhällets krishantering. Kommunrevisionen i Mölndals stad har bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig hantering av stadens säkerhet- och krisberedskapsarbete samt om vård- och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning, organisation och kommunikation för hanteringen av covid-19. Ytterligare beskrivning av granskningens bakgrund återfinns i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning samt vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa stadens säkerhets- och krisberedskap under pandemin. Därtill syftar granskningen till att bedöma om vård- och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation, styrning och kommunikation kopplat till pandemin. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

Kommunstyrelsen:

- ▶ Hur har stadens krisberedskap sett ut under pandemin?
- ▶ Var stadens beredskapsplaner och beslutsprocesser på plats utifrån lagar och förordningar samt var de anpassade för att möta händelseutvecklingen?
- ▶ Har kommunstyrelsen tillsett en ändamålsenlig styrning av krisberedskapsarbetet/krishanteringen kopplat till pandemin?
- ▶ Har kommunstyrelsen tillsett en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av krisberedskapsarbetet/krishanteringen kopplat till pandemin?

Vård- och omsorgsnämnden:

- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation under pandemin?
- ▶ Har nämnden hanterat de risker och utmaningar som uppstått kopplat till pandemin?
- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig intern och extern kommunikation?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 §
- ▶ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (2015:5)
- ▶ Överenskommelse mellan myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner om kommunernas krisberedskap 2019-2022 (MSB 2018-09779)

Revisionskriterierna beskrivs i bilaga 2.

1.4. Metod

Granskningen har utförts som en dokument- och intervjustudie, se fullständig källförteckning i bilaga 3. Intervjuer har hållits med nedan funktioner som har beretts tillfälle att faktagranska rapporten:

- ▶ Kommunstyrelsens arbetsutskotts presidium
- ▶ Stadsdirektör med biträdande stadsdirektör, säkerhets- och beredskapschef samt kommunikationschef
- ▶ Vård- och omsorgsnämndens presidium
- ▶ Förvaltningschef för vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschefer från vård- och omsorgsförvaltningen tillsammans med medicinskt ansvarig sjuksköterska
- ▶ Kommunikatör inom vård- och omsorgsförvaltningen

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

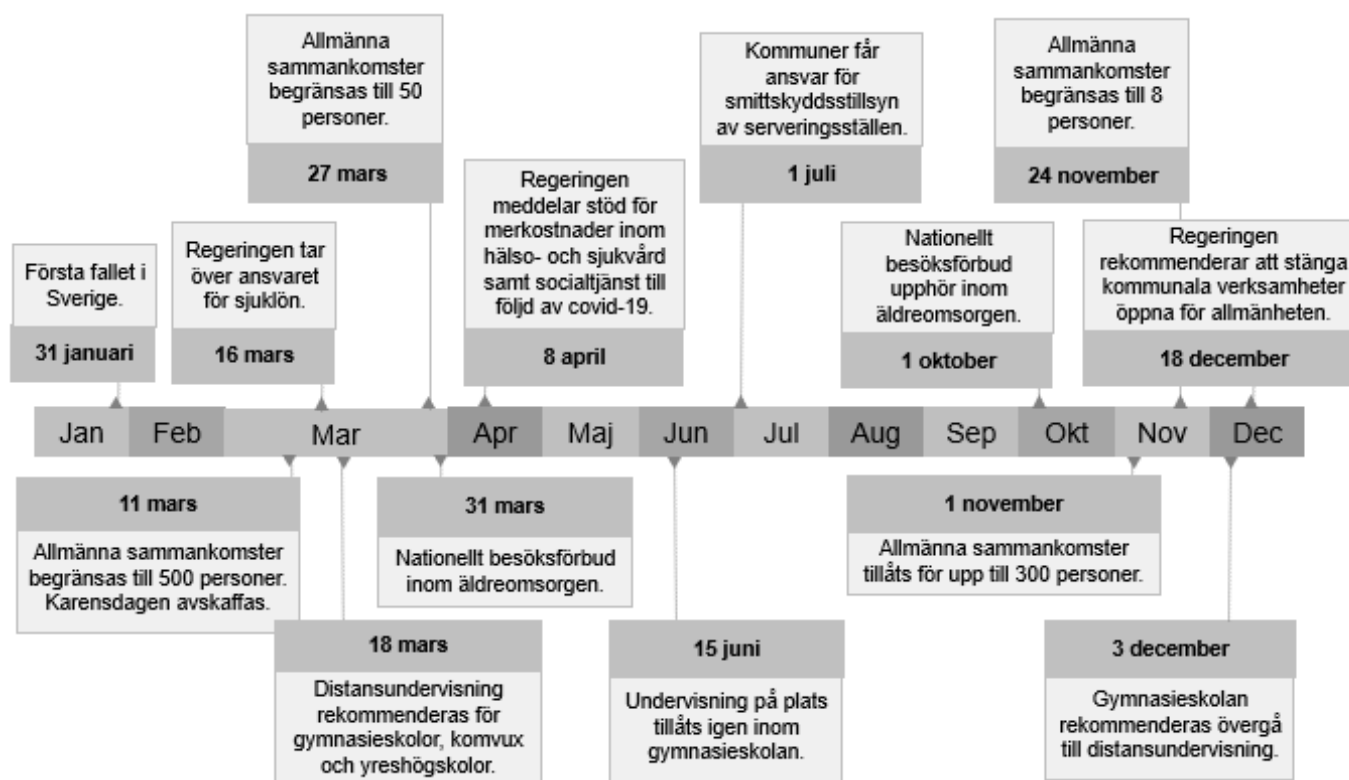
Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Granskningen avser kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden. Vad gäller vård- och omsorgsnämndens ansvarsområden avgränsas granskningen till att avse enbart äldreomsorgen.

2. Utgångspunkt för granskningen

2.1. Nationell utblick

Covid-19 har under 2020 drabbat Sverige och världen hårt. Krisberedskapen har satts på prov och krishanteringarna likaså. Pandemin har varit föränderlig och förutsättningarna för den kommunala verksamheten har löpande förändrats. Därför fokuserar denna granskning på både *krisberedskapen*, det vill säga den beredskap en kommun har inför en kommande störning i verksamheten, och *krishanteringarna*, det vill säga hur en kommun hanterat rådande kris. Detta eftersom beredskapen inför kommande störningar löpande har behövt stärkas.

Nedan framgår en tidslinje över ett urval händelser under 2020 som är viktiga för att förstå granskningens kontext och hur kommunernas verksamhet påverkats under året.



Figur 1. EY:s sammanställning av ett urval centrala händelser med anledning av covid-19.

Under 2020 har regeringen tillsatt en Coronakommission för att utvärdera regeringens, berörda myndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av covid-19 och dess effekter. Den 15 december 2020 presenterade kommissionen ett delbetänkande kring äldreomsorgen¹. Kommissionen menar att äldreomsorgen stod oförberedd och illa rustad när pandemin slog till. Det bottnade i strukturella brister som regeringen ytterst ansvarar för även om ansvaret delas av myndigheter, kommuner och privata utförare.

¹ Äldreomsorgen under pandemin, SOU 2020:80

Kommissionen pekar på flera brister som förvärrat händelseförloppet, bland annat:

- ▶ Fragmenterad organisation inom äldrevården
- ▶ Behov av högre bemanning, ökad kompetens, och rimliga arbetsförhållanden
- ▶ Kommuners möjlighet att anställa läkare och tillgång till medicinsk utrustning
- ▶ Enskilda beslut och åtgärder – sena och ibland otillräckliga
- ▶ Problem kring skyddsutrustning
- ▶ Att provtagningen kom igång sent
- ▶ Att besöksförbudet kom sent och omprövades för sällan
- ▶ Riskabla riktlinjer angående tillgången till sjukhusvård
- ▶ Brister i läkarnärvaro och uteblivna individuella läkarbedömningar

2.2. Tidigare granskning av Mölndals stads krisberedskap

Revisionen genomförde under 2018 en granskning av stadens krisberedskapsarbete. Granskningens sammanfattande bedömning var att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning hade säkerställt ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete. Revisionen bedömde att det fanns brister i stadens styrdokument för krisberedskapsarbetet. Vidare fanns utvecklingsområden gällande roll- och ansvarsfördelning samt samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret.

De skriftliga beskrivningarna av roller och ansvar inom krisberedskapsarbetet var översiktliga och framgick inte samlat i ett dokument. Utmaningar framkom också kopplat till vakans och personalomsättning. Det fanns behov av att utveckla strukturerad samverkan såväl med de kommunala bolagen som med icke-kommunala aktörer såsom företag och myndigheter.

Staden hade upprättat en risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden som granskningen avsåg. Analysen saknade dock bredd och djup och beskrevs som en förenklad risk- och sårbarhetsanalys. Staden hade även upprättat en krisledningsplan samt övnings- och utbildningsplan. Däremot saknades ett övergripande styrdokument som gav en helhetsbild över stadens krisberedskap. Det övergripande styrdokumentet skulle även ange hur staden avsåg fullgöra åtaganden i överenskommelsen mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sverige kommuner och regioner (SKR) och hur ersättningen skulle användas. Stadens plan för samhällsstörning hade inte upprättats inom ramen för den nuvarande mandatperioden och byggde därmed inte på stadens nuvarande risk- och sårbarhetsanalys. Vidare framkom att det inte skedde något strukturerat arbete utifrån stadens risk- och sårbarhetsanalys eller plan för samhällsstörning. Stadens övningsplan avsåg enbart perioden fram till 2017 och inga övningar hade genomförts under 2018. Tidigare övningar under mandatperioden hade genomförts i enlighet med vad som anges i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och överenskommelsen mellan MSB och SKR.

3. Kommunstyrelsen

I följande kapitel beskrivs inledningsvis stadens krisberedskap samt stadens beredskapsplaner och beslutsprocesser under pandemin. Därefter beskrivs hur kommunstyrelsen styrt, följt upp och kontrollerat arbetet med krisberedskap och krishantering under pandemin. Våra bedömningar återfinns under respektive avsnitt.

3.1. Stadens krisberedskap under pandemin

Krisledningsorganisationen i Mölndals stad ser ut enligt figur 2 nedan.

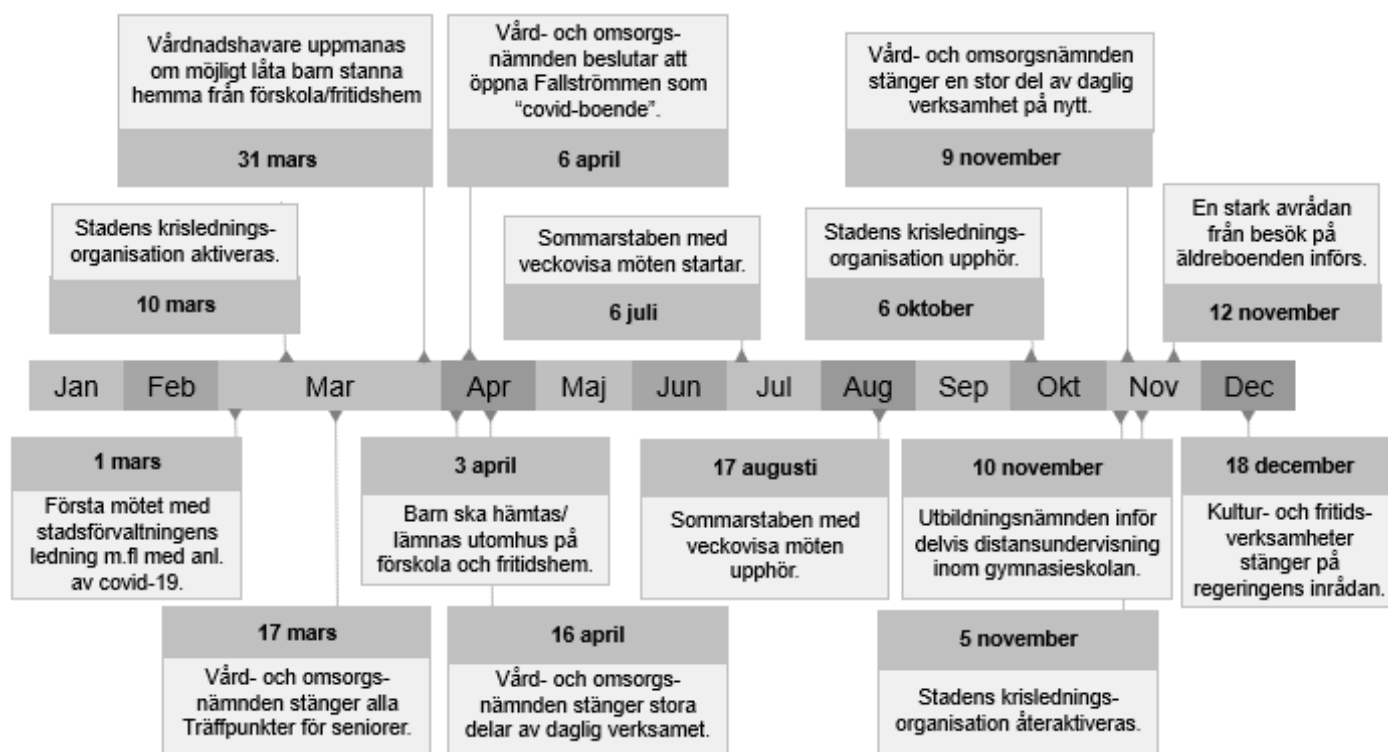


Figur 2. Mölndals stads krisledningsorganisation enligt stadens plan för central krisledning.

Krisledningsnämnden ansvarar för att fullgöra stadens uppgifter enligt LEH och aktiveras vid behov. Nämnden består enligt dess reglemente av fem ledamöter, normalt kommunstyrelsens arbetsutskott. Nämnden har enligt krisledningsplan möjlighet att överta hela, eller delar av verksamheter från nämnder inom staden vid behov. Nämnden kan även besluta om överföring av medel mellan nämnder och kommuner, mellan kommun och region samt till enskild. Då nämnden inte är aktiverad upprätthåller stadsdirektör krisledningsorganisationen tillsammans med stab och krisledningsgrupperna inom respektive förvaltning. Under året har krisledningsnämnden inte varit aktiverad. Stadens krisledning har letts av stadsdirektör och stab.

Staben leds av en stabschef, tillika säkerhets- och beredskapschef. Vilka funktioner som i övrigt ingår i staben beror på samhällsstörningen. Stabens samtliga funktioner omfattar personal, säkerhet, dokumentation och ärendehantering, service, logistik, ekonomi och IT, analys, beredning och genomförande, kommunikation, juridik samt samverkan.

Nedan tidslinje i figur 3 visar övergripande ett antal åtgärder som vidtagits under året i Mölndals stad. Av sammanställningen framgår beslut och åtgärder inom förvaltning och politik. I de fall det inte anges att en nämnd fattat beslut om åtgärd är det respektive förvaltning som fattat beslutet.



Figur 3. EY:s sammanställning av ett urval centrala händelser i staden med anledning av covid-19.

Sjukfrånvaron bland stadens medarbetare har enligt delårsrapport per augusti varit högre under första halvåret 2020 än under samma period föregående år. I staden uppgick sjukfrånvaron under perioden januari till juni till 9,6 procent 2020 att jämföra med 7,1 procent 2019. Inom vård- och omsorg uppgick sjukfrånvaron för samma period till 13 procent 2020 jämfört med 10 procent 2019.

Vad gäller antalet smittade och avlidna framgår av statistik från Socialstyrelsen per 11 januari 2021 att nivån i Mölndals stad är i linje med övriga kommuner i Västra Götalands län.² Andelen smittade i Mölndals stad uppgår till 3,4 procent av totala antalet smittade i länet. Andelen avlidna i covid-19 i Mölndal uppgår till 3,5 procent av totala antalet avlidna i länet.

Nedan diagram 1 jämför Mölndals stad med Västra Götalands län och riket avseende andelen smittade och avlidna inom särskilt boende och hemtjänst jämfört med totala antalet smittade.

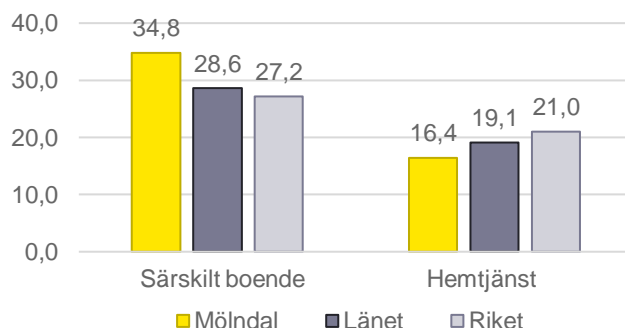


Diagram 1. Andelen smittade i Mölndals stad, Västra Götalands län och riket fram till 11 januari 2021 fördelat på insats.

² Antalet invånare i Mölndals stads utgör drygt 4 procent av antalet invånare i Västra Götalands län.

Av diagram 1 ovan framkommer att av de som smittats i Mölndals stad utgör brukare på särskilda boenden knappt 35 procent. De som har hemtjänst utgör drygt 16 procent av de som smittats i staden. Jämfört med Västra Götalands län och riket är andelen som smittats på särskilt boende högre i Mölndals stad. Andelen som smittats inom hemtjänsten i Mölndal är däremot lägre än snittet för länet och riket.

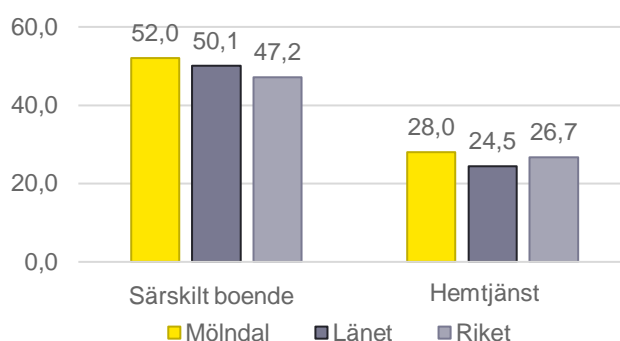


Diagram 2. Andelen avlidna i Mölndals stad, Västra Götalands län och riket fram till 11 januari 2021 fördelat på insats.

Vid jämförelse av andelen avlidna i staden framkommer en liknande bild, se diagram 2. Brukare på särskilt boende utgör drygt hälften av de som avlidit i covid-19 i Mölndals stad. Personer med hemtjänst utgör 28 procent av totalt antal avlidna i covid-19 i Mölndals stad. Andelen av de avlidna som har haft insatser i särskilt boende och hemtjänst är högre i Mölndals stad än i länet och riket.

Sammantaget framgår att Mölndals stad totalt sett inte har haft en större smittspridning än övriga länet. Mölndals stad har emellertid haft en högre smittspridning och dödlighet bland brukare inom särskilt boende. Därtill överstiger antalet avlidna i covid-19 inom hemtjänsten i Mölndal snittet för länet och riket, trots att antalet smittade inom hemtjänsten är lägre i Mölndal än i länet och riket. På nationell och kommunal nivå pågår analys av orsaker till smittspridning och antalet avlidna. Det ligger däremot inte inom ramen för denna granskning att utreda detta.

3.2. Beredningsplaner och beslutsprocesser fanns på plats inför pandemin

Uppföljning utifrån 2018 års granskning

Vid revisionens granskning av krisberedskap 2018 framkom ett antal brister avseende stadens styrdokument för krisberedskap. Styrdokumentet levde inte upp till kraven som LEH, föreskrifter från MSB samt överenskommelse mellan MSB och SKR ställer.

Inom ramen för denna granskning har vi granskat stadens nuvarande styrdokument utifrån lagkrav samt resultatet av tidigare granskning. Nedanstående tabell illustrerar våra slutsatser kring hur stadens styrdokument för mandatperioden 2019-2022 uppfyller ovan nämnda krav. Grön markering innebär att lagkraven är uppfyllda, orange att kraven delvis är uppfyllda. Kraven beskrivs närmre i bilaga 2.

Dokument	Fastställt	Slutsats kring uppfyllda krav
<i>Risk- och sårbarhetsanalys</i>	KS 2019-10-30	
<i>Plan för central krisledning</i>	KS 2019-11-27	
<i>Strategi för krisberedskap</i>	KF 2019-12-11	
<i>Övnings- och utbildningsplan</i>	Stadsdirektör 2019-12-17	
<i>Reglemente för krisledningsnämnd</i>	KF 2018-12-12	

Tabell 1. Resultat av EY:s granskning av styrdokument.

Granskningen visar att merparten av de brister som uppmärksammades i 2018 års granskning är åtgärdade och att nedan styrdokument motsvarar de lagkrav som finns:

- ▶ *Plan för central krisledning* utgår ifrån de risker som identifierats i aktuell risk- och sårbarhetsanalys, till skillnad från tidigare granskad krisledningsplan.
- ▶ Ett övergripande styrdokument (i staden kallat *Strategi för arbetet med krisberedskap och civilt försvar 2019-2022*) med helhetsbild på stadens krisberedskapsarbete har tagits fram utifrån krav i överenskommelse mellan MSB och SKR. Detta övergripande styrdokument saknades tidigare.
- ▶ Stadens nuvarande *övnings- och utbildningsplan omfattar*, till skillnad från tidigare plan, hela mandatperioden. Planen har dock inte kunnat följas under 2020. Enligt uppgift ska ny plan tas fram under 2021.

Vad gäller *risk- och sårbarhetsanalysen* framgår att nuvarande analys har en större bredd och djup än den tidigare analysen som beskrevs som en förenklad risk- och sårbarhetsanalys. Nuvarande analys beskriver exempelvis på ett mer utvecklat sätt de risker och beroenden som finns inom staden. Däremot framgår att analysen inte har arbetats fram i samverkan med externa aktörer inom staden. Enbart två av stadens bolag har deltagit i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen. Stadens brister vad gäller det geografiska områdesansvaret kvarstår fortsatt. Kommunernas geografiska områdesansvar enligt LEH innebär att kommunen ska verka för samverkan med olika aktörer i planerings- och förberedelsearbetet³. Säkerhets- och beredskapschef uppger att arbetet med det geografiska områdesansvaret är prioriterat utifrån stadens strategi för krisberedskap. Arbetet har dock fördröjts med anledning av pandemin.

I intervju med säkerhets- och beredskapschef framgår att det inför den nya mandatperioden skedde ett omtag med arbetet med krisberedskap efter revisionens granskning. Nuvarande säkerhets- och beredskapschef tillträdde 2019. Säkerhets- och beredskapschef tog då fram nya styrdokument, ny organisation samt roll- och ansvarsfördelning, vilket hade varit bristande tidigare. Säkerhets- och beredskapschef uppger att styrdokument och organisationsstruktur för krisledningsorganisationen fanns på plats hösten 2019. Under hösten 2019 implementerades arbetet inom staden. Innan pandemins start fick stora delar av ledningen inom politik

³ Hur kommunerna ska uppfylla det geografiska områdesansvaret är inte detaljstyrt i lag. (MSB15:75, FOI-R—4800--SE)

och förvaltning information om nya styrdokument och organisation för krisberedskap. De intervjuade lyfter det som en styrka att krisberedskapsarbetet nyligen hade fått ett omtag och uppmärksammats inom staden.

Styrning under pandemin

Krishanteringen har under pandemin utgått ifrån stadens *krisledningsplan* och *strategi för krisberedskapsarbetet*. Vid intervju framgår en samstämmig bild att stadens planer och styrdokument för krisberedskap, så långt det anses möjligt, var anpassade för att möta händelseutvecklingen. Flera styrdokument arbetades fram efter pandemins start för att komplettera dessa grundläggande styrdokument. Bland annat en pandemiplan för staden samt en anvisning kring kommunikation. De intervjuade lyfter att det fanns ett behov av styrning som var anpassad efter just denna pandemi.

Stadens *pandemiplan* beslutades av stadsdirektören i juni 2020. I planen anges att den är ett komplement till stadens övriga styrdokument inom krisberedskap. Målet med planen är att agera effektivt inför, under och efter en pandemi. Stadens samhällsviktiga verksamheter och beroenden identifieras i planen och eventuell påverkan av en pandemi beskrivs. Planen utgår ifrån stadens krisledningsplan och har arbetats fram utifrån anvisningar från Folkhälsomyndigheten och MSB. Sammantaget menar de intervjuade att styrdokumentet har varit ett stöd i arbetet med att hantera pandemin, bland annat genom att de anger hur krisledningen ska organiseras.

Krisledningsnämnden har inte aktiverats under pandemin. Enligt stadens plan för central krisledning ansvarar ordföranden i nämnden för att besluta om eventuell aktivering. Aktivering ska ske om det finns behov av att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder eller behov av överföring av medel eller bistånd. Stadsdirektör och förvaltningschef för vård- och omsorgsförvaltningen pekar i intervju på att stadens gängse beslutsprocess⁴ har fungerat väl och att stadslednings- samt vård- och omsorgsförvaltning har haft det mandat de har behövt för att hantera krisen.

Kommunstyrelsen har haft ett förfogandeanslag om 12,3 mnkr som har kunnat användas för att finansiera kostnader kopplade till covid-19 utan att aktivera krisledningsnämnden⁵. De intervjuade påtalar att kommunstyrelsen och övriga nämnder har följt utvecklingen och löpande haft beredskap att fatta de beslut som krävts.

3.2.1. Bedömning avseende krisberedskap, beredskapsplaner och beslutsprocesser

Vår bedömning är att stadens beredskapsplaner och beslutsprocesser i stort var på plats utifrån lagar och förordningar. Vi bedömer även att stadens beredskapsplaner och beslutsprocesser så långt det kan anses vara möjligt var anpassade för att möta händelseutvecklingen.

⁴ Stadens gängse beslutsprocess utgår ifrån styrelse och nämnders delegationsordning vilka ger tjänstepersoner i förvaltningen möjlighet att fatta beslut inom en rad områden.

⁵ Kommunfullmäktige gav kommunstyrelsen ytterligare 10 mnkr till förfogandeanslag till följd av covid-19 den 25 mars 2020. Kommunstyrelsen hade därmed tillsammans med tidigare anslag totalt 12,3 mnkr till förfogande.

Kommuner ska enligt LEH 3 kap. 1 § vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. LEH 2 kap. 1 § anger att kommuner varje mandatperiod ska fastställa en risk- och sårbarhetsanalys samt en plan för hur kommunen ska hantera sådana extraordinära händelser. Kommuner har enligt LEH ett geografiskt områdesansvar att samverka med andra aktörer i kommunen. LEH anger även att kommuner ska säkerställa att förtroendevalda och medarbetare får utbildning och övning för att hantera extraordinära händelser.

Granskningen visar att merparten av de brister i beredskapsplanerna som uppmärksammades i revisionens granskning 2018 har åtgärdats. Granskningen visar även att stadens beredskapsplaner har utgjort grunden i arbetet med krishantering. Samtliga intervjuade lyfter att planerna var ett gott stöd i arbetet med krishantering. Vidare framgår att stadens beslutsprocesser gav stadslednings- samt vård- och omsorgsförvaltningen utrymme att hantera pandemin.

Granskningen visar däremot att staden saknade en pandemiplan vid pandemins början. Planen beslutades sedermera i juni 2020. Vidare framgår att stadens arbete med det kommunala områdesansvaret brister. Stadens risk- och sårbarhetsanalys har inte tagits fram i samverkan med externa aktörer inom stadens geografiska område. Åtgärder för utökad samverkan är dock planerade.

3.3. Styrningen har utgått ifrån stadens styrdokument för krisberedskap

Under pandemin har kommunstyrelsens och förvaltningens styrning utgått ifrån stadens styrdokument för krisberedskap och krishantering, vilka har beskrivits ovan.

Kommunstyrelsen har fattat en rad beslut kopplade till pandemin. Framförallt handlar det om beslut att ge nämnder del av kommunstyrelsens förfogandeanslag för finansiering av kostnader kopplade till covid-19, men även om åtgärder för att underlätta för företagare i staden. I april beslutade kommunstyrelsen att ge företagare anstånd med betalning och möjlighet att utan avgift upprätta uteservering. Kommunstyrelsen beslutade i oktober att ge kultur- och fritidsnämnden medel för krisstöd till föreningar och studieförbund.

I stadsledningsförvaltningen upprättades den centrala krisledningsgruppen tidigt under våren och även andra förvaltningar upprättade krisledningsgrupper. Den centrala krisledningsgruppen har styrt det övergripande arbetet och samordnat arbetet i staden. Inom ramen för krisledningen har även arbetsgrupper skapats för förvaltningarnas arbete med gemensamma frågor, exempelvis skyddsutrustning. Biträdande stadsdirektör menar att strukturen för krisledningen har fungerat väl. Detta synliggörs enligt biträdande stadsdirektör genom att även de som inte tidigare fått information om den nya organisationen för krisberedskapsarbetet snabbt har kunnat anpassa sig till strukturen.

Den centrala krisledningsgruppens sammansättning har anpassats efter behov. Plan för krisledning anger att förvaltningschefer ska ingå, men stadsdirektör uppger att förvaltningarna även har haft möjlighet att delta med fler representanter. Gruppen har haft möten varje vecka och under delar av året har möten skett mer frekvent. Förvaltningarna har inför varje veckomöte besvarat frågor om deras situation. Frågorna har bland annat avsett hur påverkad förvaltningen är samt om förvaltningen är i behov av stöd. Utifrån de skriftliga svaren har krisledningsgruppen kunnat samordna insatser och ge stöd vid behov. Krisledningsgruppen

dokumenterar varje möte i minnesanteckningar. Anteckningarna ska säkerställa tydlig styrning och underlätta vid uppföljning och utvärdering.

Stadsdirektören har löpande via ett "covid-mail" informerat politiker, bolagschefer och tjänstepersoner kring läget i staden, på respektive förvaltning samt om pågående och planerade åtgärder. Kommunstyrelsens arbetsutskotts presidium menar att denna information gett organisationen trygghet och tydlighet kring situationen och pågående åtgärder. Utifrån informationen har kommunstyrelsens ordförande, tillika krisledningsnämndens ordförande, haft underlag till beslut om huruvida krisledningsnämnden behöver aktiveras eller inte.

3.3.1. Bedömning avseende styrning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har tillsett en ändamålsenlig styrning av krisberedskapsarbetet och krishanteringens kopplat till pandemin.

Enligt kommunallagens 6 kap. 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunallagens 6 kap. 6 § anger att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs enligt mål och riktlinjer fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag och annan författning som gäller för verksamheten. Av stadens plan för central krisledning samt pandemiplan framgår hur styrning ska ske i staden under en pandemi.

Granskningen visar att kommunstyrelsen löpande har samordnat och fattat beslut av vikt för verksamheten. Kommunstyrelsen har varit informerad kring läget i staden. Granskningen visar även att den centrala krisledningsgruppen har fungerat ändamålsenligt utifrån stadens styrdokument för krisberedskap och att dess form har anpassats efter behov.

3.4. Uppföljning och kontroll av arbetet har skett inom ordinarie rutiner

Styrdokument

Enligt stadens plan för central krisledning ansvarar stadsdirektören vid en samhällsstörning för att följa upp resultat och effekt av beslutad inriktning. Stadsdirektör fattar beslut om hur arbetet ska utvärderas. Vidare ska stadsdirektör hålla kommunstyrelsen informerad om arbetet. Stabschefen ansvarar i sin tur för att följa upp stabens arbete. Stadens strategi för krisberedskap anger dessutom att förvaltningschef ansvarar för att följa upp och utvärdera förvaltningens verksamhet, inklusive dess arbete med krisberedskap och krisledning.

Uppföljning inom centrala krisledningen

Uppföljningen av stadens arbete med krisberedskap och krishantering har skett på olika sätt. Den centrala krisledningsgruppen har löpande följt upp arbetet inom stadens förvaltningar och utvärderat behovet av ytterligare åtgärder. Inom ramen för krisledningen har en utvärdering skett i maj 2020. Utvärderingen har presenterats för samtliga förvaltningar inom ramen för krisledningen. Sju av tio förvaltningar svarade på ett antal frågor kring arbetet under våren.

Av utvärderingen framgår att den centrala krisledningsorganisationen har varit ett stöd för förvaltningarna, särskilt inom kommunikation, juridik och säkerhet. Ett antal förbättringsområden identifierades; däribland att deltagande i centrala krisledningens möten ska vara obligatoriskt med en representant från varje förvaltning och att stabsorienteringarnas fokus på informationsspridning och äldreomsorg ska öka. Vidare framkom att stadsövergripande frågor

behöver omhändertas bättre. Säkerhets- och beredskapschef uppger att åtgärder har vidtagits utifrån förbättringsförslagen.

Uppföljning till kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har erhållit uppföljning av stadens arbete med krishantering genom delårsrapport per april och augusti samt genom löpande information från stadsdirektör. Kommunstyrelsen ska vid årsbokslutet ta del av uppföljning och kontroll av stadens följsamhet av åtgärder i strategin för krisberedskap, utifrån stadsledningsförvaltningens internkontrollplan. Enligt säkerhets- och beredskapschef har vissa delar av arbetet med åtgärderna inte fortlöpt enligt plan under året till följd av pandemin. Exempelvis har kompetenshöjande insatser inte kunnat ske enligt övnings- och utbildningsplan. Åtgärderna i strategin planeras genomföras fram till 2022. Säkerhets- och beredskapschef menar att det finns goda möjligheter att genomföra åtgärderna inom tidsram. Vidare påtalas att myndigheter skjutit upp tidsbegränsningen för vissa åtgärder inom krisberedskapsarbetet.

Enligt stadsdirektör och presidiet i kommunstyrelsens arbetsutskott planeras en mer omfattande uppföljning och utvärdering av stadens krisberedskap och krishantering när påverkan utifrån pandemin avtar. Denna uppföljning ska ske av en extern part. Stadsdirektör uppger att de önskar att uppföljningen inkluderar en jämförelse mellan kommuner. Formellt beslut har inte tagits om utvärdering.

3.4.1. Bedömning avseende uppföljning och kontroll

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har tillsett en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av krisberedskapsarbetet och krishanteringen kopplat till pandemin.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt kommunallagens 6 kap. 1 § för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Vidare ska kommunstyrelsen enligt kommunallagens 6 kap. 6 § se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Granskningen visar att uppföljning har skett inom ramen för den ordinarie uppföljningen i delårsrapporter. Uppföljning och kontroll av stadens följsamhet till åtgärder i strategin för krisberedskap pågår vid granskningens genomförande. Vidare framgår att kommunstyrelsen löpande erhållit uppföljning från stadsdirektör kring arbetet med krisberedskap och krishantering. Inom ramen för den centrala krisledningsgruppen har en utvärdering av arbetet skett under våren. Vi noterar att kommunstyrelsen planerar en större uppföljning och utvärdering av stadens arbete under pandemin framöver, vilket vi ser positivt på.

4. Vård- och omsorgsnämnden

I följande kapitel beskrivs vård- och omsorgsnämndens organisation under pandemin. Vidare beskrivs hur nämnden hanterat de risker och utmaningar som uppstått samt hur den interna och externa kommunikationen har fungerat under pandemin. Våra bedömningar återfinns under respektive avsnitt.

4.1. Organisationen har anpassats utifrån pandemin

Vård- och omsorgsförvaltningens organisation

Förvaltningen delas in i följande sex områden:

- ▶ bostäder LSS⁶
- ▶ hemsjukvård
- ▶ hemvård
- ▶ korttidsverksamheter, personligt stöd och daglig verksamhet
- ▶ socialpsykiatri och boendestöd
- ▶ äldreboende

Förvaltningen har externa utförare inom daglig verksamhet, hemtjänst, ledsagarservice och äldreboende. I staden finns åtta äldreboenden varav ett drivs av extern utförare. Antal personer med hemtjänst var som snitt per månad cirka 850 under 2020.

Nuvarande förvaltningschef tillträdde i april 2020. Tidigare tillförordnad förvaltningschef arbetade parallellt med ny förvaltningschef under en månad för att säkerställa en god överlämning.

Sedan början på december 2020 finns en covid-samordnare inom förvaltningen. Förvaltningschef uppger att samordnaren ska hålla ihop krishanteringen och vara kontaktperson till centrala krisledningen och myndigheter. Tidigare var arbetet fördelat mellan framförallt medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och säkerhetsansvarig inom förvaltningen.

Styrdokument och krisledningsgrupp

Vård- och omsorgsförvaltningen har under pandemin organiserats i enlighet med förvaltningens krisledningsplan och pandemiplan. *Krisledningsplanen* beslutades av ledningsgruppen i oktober 2019 och anger att krisledningen omfattar ordinarie förvaltningsledning, säkerhetshandläggare och kommunikatör. Funktioner från den centrala staben kan inkluderas vid behov. Förvaltningschef uppger att HR har inkluderats i krisledningen under året.

Krisledningen har fokuserat på att rapportera om nuläge och behov av stöd. Gruppen har haft veckovisa möten, men under perioder även mer frekventa möten. Under hösten har krisledningen skrivit veckovisa rapporter om läget i förvaltningen. Krisledningen har utöver rapporterna dokumenterat sitt arbete genom mötesanteckningar. Förvaltningschef uppger att strukturen för krishanteringen var på plats när denne tillträdde i april och att arbetet i stort fortsatt enligt den strukturen.

Vård- och omsorgsnämnden hade sedan tidigare en *pandemiplan* från 2009. Planen arbetades fram i samband med svininfluensan H1N1. I april 2020 fastställde förvaltningschef en ny

⁶ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

pandemiplan för förvaltningen. Av pandemiplanen framgår att den är ett komplement till förvaltningens krisledningsplan. Stadens pandemiplan har arbetats fram parallellt med förvaltningens plan och delar av planerna är desamma. Planen berör bland annat roller och ansvar vid en pandemi, samhällsviktiga verksamheter, åtgärder inom respektive verksamhetsområde samt personal och arbetsmiljö.

Verksamhetschefer lyfter i intervju att förvaltningen i början av pandemin hade behov av fler styrande och stöttande dokument. Under våren togs ett flertal riktlinjer och rutiner fram för respektive verksamhetsområde kring bemanning, prioritering bland insatser, hygien och skyddsutrustning.

Förändringar i verksamheten

Nämnden har genom ordförandebeslut fattat ett fåtal beslut under våren med koppling till krishantering. I mars stängde nämnden samtliga Träffpunkter för seniorer. I april beslutade nämnden att personer med tillfälliga vistelser inom staden inte kommer att garanteras hemtjänstinsatser under perioden 15 april till 30 september 2020⁷. Besluten syftade enligt protokoll till att minska risken för smittspridning och personalbrist.

I april fattade nämnden genom ordförandebeslut också beslut om att upprätta ett "covid-boende" på korttidsboendet Fallströmmen. Boendet erbjöd vårdplatser för brukare inom funktionsstöd och äldreomsorg med bekräftad covid-19 samt för personer i behov av vård efter att ha skrivits ut från sjukhus efter behandling för covid-19. Att upprätta ett boende med en särskild personalgrupp för dessa personer ansågs minska risken för smitta bland personal och brukare. Boendet stängdes i oktober då förvaltningen bedömde att behovet inte kvarstod.

Vad gäller förvaltningens verksamhet har flera insatser ställts om för att kunna genomföras i brukarnas hem. Detta för att möta brukarnas behov men minska risken för smittspridning.

Vård- och omsorgsförvaltningen har även samverkat med andra delar av staden i krishantering. Serviceförvaltningen med ansvar för städning i stadens verksamheter har exempelvis förändrat sin organisation. Lokalvårdare arbetar inte på flera boenden under en dag. Likaså har det kommunala bolaget Mölndalsbostäder organiserat om för att säkerställa att fastighetsskötare enbart arbetar på ett boende. Förvaltningen har också arbetat för att säkerställa att de externa utförare som staden arbetar med följer stadens rutiner och riktlinjer.

4.1.1. Bedömning avseende organisation

Vår bedömning är att vård- och omsorgsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig organisation under pandemin.

Nämnden ansvarar enligt kommunallagens 6 kap. 6 § för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer bestämda av fullmäktige samt bestämmelser i lag och annan författning som gäller för verksamheten. Vidare ansvarar nämnden för att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Förvaltningens krislednings- och pandemiplan anger hur förvaltning och nämnd ska organiseras vid en pandemi.

⁷ De förfrågningar som inkom för perioden kunde nämnden alltjämt uppfylla.

Granskningen visar att förvaltningen har organiserats i enlighet med nämndens och förvaltningens styrdokument för krisberedskap och krishantering. Vidare framgår att ytterligare styrdokument har tagits fram. Förvaltningens krisledningsgrupp och verksamhet har löpande anpassats utifrån situationen. Granskningen visar att nämnden har fattat beslut om att stänga verksamheter för att minska risken för smittspridning bland brukare och personal.

4.2. Hantering av risker och utmaningar har i stort fungerat enligt riktlinjer

Hantering inom krisledningen

Förvaltningens krisledning har fokuserat på risker och utmaningar i verksamheterna. Arbetet har skett utifrån krislednings- och pandemiplaner, vilka anger hur förvaltningen ska agera under en samhällsstörning.

Arbetet med krishantering har till stora delar varit fokuserat på att säkerställa god bemanning och god arbetsmiljö. Insatser för höjd bemanning och god arbetsmiljö var enligt Coronakommissionen centralt i arbetet för att hantera pandemin⁶. Verksamhetschefer menar att de har haft ett nära samarbete med fackliga representanter. Samverkan med fackliga parter ska enligt pandemiplan exempelvis ske vid framtagande av handlingsplaner och vissa typer av åtgärder. Distansarbete infördes under våren för personal med sådan möjlighet.

Flera rutiner togs fram under våren för att säkerställa god bemanning och god arbetsmiljö. Verksamhetschefer uppger att rutinerna för att exempelvis tillfälligt flytta personal inte användes i någon större utsträckning under våren. De har däremot varit ett gott stöd under hösten när påverkan på bemanningen har varit större. Verksamhetschefer lyfter att samarbetet för att tillfälligt flytta personal mellan enheter och verksamheter har fungerat väl.

Hantering enligt ordinarie arbetssätt

Inom ramen för förvaltningens ordinarie arbete med risker ska enhetschefer tillsammans med skyddsombud genomföra riskbedömningar för respektive enhet minst en gång per år samt vid större förändringar. Under en pandemi med löpande förändringar finns därmed ofta behov av ny riskbedömning, exempelvis vid risk för smitta på ett boende. Enligt förvaltningschef var detta arbete delvis eftersatt under våren vid pandemins början. Rutiner för riskbedömningar följdes inte. Ett utvecklingsarbete har skett och förvaltningschef uppger att riskanalyser nu görs enligt anvisningar.

De största riskerna

I likhet med Coronakommissionens yttrande såg de intervjuade under våren risker och problem vad avser skyddsutrustning⁸. Bristen var nationell och svår att åtgärda. Enligt förvaltningschef bidrog bland annat ideella insatser till att bristen under våren kunde lösas.

Under en period var även personalbrist en risk. Förvaltningen behövde dock inte flytta personal mellan verksamheter. För att hantera riskerna under våren rekryterades ytterligare timvikarier och samtliga medarbetare utbildades i basala hygienrutiner. En liknande utbildning ska genomföras under 2021 utifrån ny kunskap och nya rekommendationer. Arbetskläder har införts på stadens alla bostäder med särskild service för vuxna enligt LSS. MAS lyfter den

⁸ SOU 2020:80

ökade kunskapen om, och ökade följsamheten till basala kläd- och hygienrutiner som positivt. Vikten av kännedom och efterlevnad till basala hygienrutiner lyfts även i Corona-kommissionens delbetänkande⁹.

De intervjuade menar att under hösten var de främsta riskerna bristande bemanning och arbetsmiljö. Vårens förberedande arbete kring att tillfälligt flytta personal mellan verksamheter och förvaltningar kom till användning under hösten då personal flyttats mellan verksamheter. Förvaltningschef uppger att förvaltningen och krisledningsnämnden har beredskap att tillfälligt kunna flytta personal mellan *förvaltningar* om behov uppstår framöver.

Samtliga intervjuade betonar att den andra vågen som kom under hösten har medfört en större påverkan på verksamheten än den första vågen. Bland annat har sjukfrånvaron varit högre. Förvaltningens pandemiplan anger att förvaltningen vid en smittspridning ska följa upp krishanteringen så snart första vågen avklingat. Förvaltningschef uppger att förvaltningen förberedde en uppföljning av krishanteringen, men inte hann påbörja denna innan andra vågen startade.

4.2.1. Bedömning avseende hantering av risker och utmaningar

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden i stort har hanterat de risker och utmaningar som uppstått kopplat till pandemin.

Nämnden ansvarar enligt kommunallagens 6 kap. 6 § för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer bestämda av fullmäktige samt bestämmelser i lag och annan författning som gäller för verksamheten. Vidare ansvarar nämnden för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Förvaltningens krislednings- och pandemiplan anger hur förvaltning och nämnd ska styra och organisera sig för att hantera risker och utmaningar vid en pandemi.

Granskningen visar att krisledningen utifrån krislednings- och pandemiplan har fokuserat på att hantera risker och utmaningar. Krisledningen har beslutat om riktlinjer och rutiner för nya arbetssätt, bland annat kopplat till bemanning, skyddsutrustning och hur insatser ska utföras i brukarens hem. Däremot framgår att arbetet med riskbedömningar inte fungerat enligt anvisningar under våren. Vidare framgår att krishanteringen inte har följts upp i enlighet med pandemiplanen.

4.3. Intern och extern kommunikation har varit i fokus

Organisation

I staden finns en kommunikatör inom varje förvaltning samt ett antal centralt placerade kommunikatörer. Stadens kommunikationschef har ingått i den centrala krisledningsgruppen och löpande informerat övriga kommunikatörer om läget och hur arbetet ska fortgå. Vård- och omsorgsförvaltningens kommunikatör deltar i förvaltningens krisledningsgrupp och lyfter vid behov frågor till den centrala kommunikationsenheten. Kommunikatören menar att vikten av kommunikation har uppmärksammats under pandemin. Funktionen ingår nu i förvaltningens ledningsgrupp även utanför krisledningen.

⁹ SOU 2020:80

Under året uppstod behov av stöd i kommunikationsarbetet i vård- och omsorgsförvaltningen. Den centrala kommunikationsenheten bistod därför förvaltningens kommunikatör. Vård- och omsorgsförvaltningens kommunikatör lyfter en utmaning i att få stöd från en kommunikatör som arbetat centralt. Arbetssättet skiljer sig åt mellan förvaltningarna eftersom förvaltningarna har olika behov. Det blir därför en utmaning för ordinarie kommunikatör att fördela arbetet med bibehållen kvalitet. Kommunikatören upplever en sårbarhet i att vara ensam insatt i en förvaltning när en samhällsstörning drabbar en av stadens förvaltningar hårdare.

Styrdokument

Vård- och omsorgsnämnden och förvaltningen har kommunicerat *internt* med politiker och medarbetare inom egen förvaltning och inom staden. Den *externa* kommunikationen har gått till brukare, anhöriga och allmänheten. Kommunikationen har utgått ifrån förvaltningens *krisledningsplan, pandemiplan* samt stadens *anvisningar för kriskommunikation* från 2018. Kommunikationschef lyfter en brist i att anvisningen utgår ifrån att enbart delar av staden drabbas av en störning. Bristen lyftes i kommunikationsenhetens utvärdering våren 2020.

Under våren har även en stadsgemensam *kommunikativ inriktning och gemensamma budskap kring coronaviruset* arbetats fram. Anvisningen togs fram av stadens kommunikatörer och har uppdaterats löpande. Vård- och omsorgsförvaltningens kommunikatör menar att anvisningen ska ses som ett grundläggande stöd.

Den centrala kommunikationsenhetens fokusområde 2019 var kriskommunikation, vilket anges i stadens *strategi för krisberedskap*. Enheten reviderade under 2019 stadens arbetssätt för kriskommunikation och ett antal styrdokument och rutiner togs fram. Kommunikationschef uppger att arbetet färdigställts inför pandemins start vilket gav ett gott stöd i arbetet.

Kommunikationskanaler

Den *interna kommunikationen till medarbetare* har skett via information vid arbetsplatsträffar (APT), intranätet, mail och sms till tjänstetelefoner. Tidigt under våren upprättades en sida på intranätet där information kopplat till pandemin publiceras. Till en början blandades information till olika verksamhetsområden. Det separerades sedan på olika sidor för att bli tydligare uppger förvaltningschef. Verksamhetschefer upplever nu ett behov av att rensa bland informationen på intranätet. Materialet upplevs vara för omfattande för att vara enkelt att ta till sig.

Den *interna kommunikationen till politiker* har huvudsakligen skett via förvaltningschef vid sammanträden för nämnden, arbetsutskottet och presidiet. Sedan mars 2020 har förvaltningschef informerat om läget vid varje nämndssammanträde. Förvaltningschef har även kontaktat presidiet i akuta frågor. Presidiet menar att de erhållit tillräcklig information och att samarbetet med förvaltningen har fungerat väl.

Den *externa kommunikationen till brukare* har framförallt skett via personkontakt. De intervjuade menar att det har fungerat väl trots utmaningar att nå hela målgruppen, exempelvis de brukare som har funktionsvariationer.

Den *externa kommunikationen till anhöriga* har skett via stadens hemsida, mail, brev och telefon. Verksamhetschefer upplever att anhöriga är väl informerade om situationen för brukaren.

Den *externa kommunikationen till allmänheten* har skett genom stadens hemsida och kontakt med media. Kommunikatör uppger att förvaltningen i den externa kommunikationen har arbetat för att vara transparenta. Förvaltningen har exempelvis strävat efter att själva kontakta media för att informera om smitta vid boenden innan media och allmänheten har kännedom om det.

Det har enligt samtliga intervjuade varit en utmaning i den interna och externa kommunikationen att nå fram med viktig information i ett omfattande informationsflöde. Detta anger även Coronakommissionen som en utmaning i flera kommuner¹⁰. Kommunikatören lyfter även en utmaning att nå ut med information till personer som inte använder digitala hjälpmedel och till medarbetare som i sitt dagliga arbete inte använder en dator.

4.3.1. Bedömning avseende kommunikation

Vår bedömning är att vård- och omsorgsnämnden i stort har säkerställt en ändamålsenlig intern och extern kommunikation.

Nämnden ansvarar enligt kommunallagens 6 kap. 6 § för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer bestämda av fullmäktige samt bestämmelser i lag och annan författning som gäller för verksamheten. Vidare ansvarar nämnden för att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Stadens anvisning för kriskommunikation och förvaltningens krisledningsplan och pandemiplan anger hur förvaltning och nämnd ska arbeta med kommunikation under en pandemi.

Granskningen visar att förvaltningens kommunikation och kommunikationsorganisation har utgått ifrån förvaltningens och stadens styrdokument för krishantering och kommunikation. Däremot framgår en utmaning i att stödet som kan erbjudas förvaltningarnas kommunikatörer inte är tillräckligt. Granskningen visar att arbetet är personberoende och därmed sårbart, särskilt när en kris främst drabbar delar av staden. Vidare framgår att det finns behov av att se över den interna informationen till medarbetare utifrån omfattning och struktur. Nuvarande situation riskerar att leda till att medarbetarna inte tar till sig aktuell information.

¹⁰ SOU 2020:80

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor: kommunstyrelsen	Bedömning
<i>Hur har stadens krisberedskap sett ut under pandemin?</i>	Stadens krisberedskap och krishantering har skett inom ramen för stadens centrala krisledningsgrupp samt inom respektive förvaltning. Krisledningsnämnden har inte aktiverats. Arbetet har utgått ifrån stadens styrdokument för krisberedskap.
<i>Var stadens beredskapsplaner och beslutsprocesser på plats utifrån lagar och förordningar samt var de anpassade för att möta händelseutvecklingen?</i>	<i>Ja, i stort.</i> Granskningen visar att merparten av de brister i beredskapsplanerna som uppmärksammades i revisionens granskning 2018 har åtgärdats. Däremot saknade staden en pandemiplan vid pandemins utbrott. Vidare framgår alltså ett utvecklingsområde vad gäller stadens arbete med det kommunala områdesansvaret. Åtgärder för ökad samverkan är dock planerade. Stadens beredskapsplaner har utgjort grunden i arbetet med krishantering och varit ett gott stöd i arbetet. De beslutsprocesser som fanns på plats gav stadslednings- samt vård- och omsorgsförvaltningen utrymme att hantera pandemin.
<i>Har kommunstyrelsen tillsett en ändamålsenlig styrning av krisberedskapsarbetet/krishanteringen kopplat till pandemin?</i>	<i>Ja.</i> Granskningen visar att kommunstyrelsen löpande har fattat beslut av vikt för verksamheten och varit informerade om läget i staden. Den centrala krisledningsgruppen har fungerat ändamålsenligt och dess form har anpassats efter behov.
<i>Har kommunstyrelsen tillsett en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av krisberedskapsarbetet /krishanteringen kopplat till pandemin?</i>	<i>Ja.</i> Granskningen visar att uppföljning har skett inom ramen för den ordinarie uppföljningen i delårsrapporter. Uppföljning och kontroll av stadens följsamhet till åtgärder i strategin för krisberedskap pågår vid granskningens genomförande. Kommunstyrelsen har löpande erhållit uppföljning från stadsdirektör kring arbetet med krisberedskap och krishantering. Inom ramen för den centrala krisledningsgruppen har en utvärdering skett under våren. En mer omfattande utvärdering ska enligt uppgift genomföras.

Revisionsfrågor: vård- och omsorgsnämnden	Bedömning
<p><i>Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation under pandemin?</i></p>	<p><i>Ja.</i> Granskningen visar att förvaltningen har organiserats i enlighet med nämndens styrdokument för krisberedskap och krishantering. Ytterligare styrdokument har tagits fram. Förvaltningens krisledning och verksamhet har löpande anpassats. Granskningen visar även att nämnden har stängt verksamheter för att minska risk för smittspridning bland brukare och personal.</p>
<p><i>Har nämnden hanterat de risker och utmaningar som uppstått kopplat till pandemin?</i></p>	<p><i>Ja, i stort.</i> Granskningen visar att krisledningen utifrån krislednings- och pandemiplan har fokuserat på att hantera risker och utmaningar. Krisledningen har beslutat om riktlinjer och rutiner för nytt arbetssätt och ny organisering. Arbetet med riskbedömningar har inte fungerat enligt anvisningar under våren. Vidare framgår att krishantering inte har följts upp i enlighet med pandemiplanen.</p>
<p><i>Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig intern och extern kommunikation?</i></p>	<p><i>Ja, i stort.</i> Granskningen visar att förvaltningens kommunikation och kommunikationsorganisation har utgått ifrån förvaltningens och stadens styrdokument för krishantering och kommunikation. Däremot framgår att stödet som kan erbjudas förvaltningarnas kommunikatörer inte är tillräckligt. Granskningen visar att arbetet är personberoende och därmed sårbart, särskilt när en kris främst drabbar delar av staden. Vidare framgår att det finns behov av att se över den interna informationen till medarbetare utifrån omfattning och struktur.</p>

5.2. Slutsatser och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att översiktligt bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning samt vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa stadens säkerhets- och krisberedskap under pandemin. Därtill har syftet varit att bedöma om vård- och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation, styrning och kommunikation kopplat till pandemin.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden i stort säkerställt detta. Av granskningen framkommer att kommunstyrelsens och vård- och omsorgsnämndens organisation och styrning har utgått ifrån fastställda styrdokument för krisberedskap. Vidare framgår att kommunstyrelsen följt upp arbetet inom ramen för ordinarie uppföljning. En mer omfattande uppföljning planeras. Vård- och omsorgsnämnden har löpande hanterat risker och utmaningar samt arbetat med kommunikation enligt fastställda styrdokument för kris-kommunikation.

Däremot framkommer vissa utmaningar i granskningen vilka ligger till grund för våra rekommendationer nedan.

Vi rekommenderar **kommunstyrelsen** att:

- ▶ Säkerställa ett tillräckligt arbete utifrån det geografiska områdesansvaret i enlighet med lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- ▶ Genomföra planerad utvärdering av arbetet med krisberedskap och krishantering.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig organisation av kommunikationsarbetet i staden för att minska nuvarande sårbarhet.

Vi rekommenderar **vård- och omsorgsnämnden** att:

- ▶ Genomföra planerad utvärdering av arbetet med krisberedskap och krishantering.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig organisation av kommunikationsarbetet i förvaltningen för att minska nuvarande sårbarhet, företrädesvis i samarbete med den centrala kommunikationsenheten i kommunstyrelsens förvaltning.



Lydia Andersson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Maria Carlsrud Felander
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Under året 2020 har Sveriges kommuner behövt hantera utmaningarna kring covid-19. Kommunernas verksamheter har påverkats på olika sätt av pandemin. Kommunerna har en central roll i det svenska samhällets krishantering. Det är viktigt att det finns rutiner och arbetssätt för att hantera alla typer av kriser, även sådana som inte har identifierats i förväg. Kommunerna måste kunna hantera situationer som präglas av stor osäkerhet. De måste därför aktivt arbeta för att minska sårbarheten i sin verksamhet.

Enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska samtliga kommuner ha en krisledningsnämnd. I Mölndals stad fungerar kommunstyrelsens arbetsutskott som krisledningsnämnd. Därtill framkommer av kommunstyrelsens reglemente att styrelsen ansvarar för stadens krisberedskap och krishantering.

Äldreomsorgen har varit hårt drabbad av covid-19 och pandemin har påverkat såväl äldre, anhöriga som anställda. I den nationella debatten lyfts frågor om äldreomsorgens organisering, anställningsformer, personalens kompetens, ekonomiska förutsättningar samt styrning. Regeringen har löpande under pandemin beslutat om olika förordningar samt stödpaket kopplat till äldreomsorgen.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig hantering av stadens säkerhet- och krisberedskapsarbete samt om vård- och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning, organisation och kommunikation för hanteringen av covid-19. I God revisionssed i kommunal verksamhet framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap. 1 § anger att kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § ska nämnderna se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544)

LEH föreskriver att kommunerna är skyldiga att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan komma att påverka den egna verksamheten. Resultatet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. LEH anger att kommuner med beaktande av analysen för varje mandatperiod ska fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Planen ska bland annat beskriva styrning och samverkan inom krisledningsorganisationen. Kommunen ska varje år kontrollera planen och revidera den vid behov.

Enligt LEH ska kommunen också se till att förtroendevalda och tjänstemän får den utbildning som de behöver för att kunna klara sitt säkerhetsåtagande.

Kommunerna har enligt LEH ett geografiskt områdesansvar som innebär att kommuner inom sitt geografiska område ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och samordnar planerings- och förberedelsearbetet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5)

Författningen innehåller närmare föreskrifter om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser enligt LEH. Risk- och sårbarhetsanalysen ska fastställas av lägst kommunstyrelsen. Föreskrifterna anger att kommunen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys enligt följande uppställning:

1. Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
2. Beskrivning av arbetsprocess och metod.
3. Identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område.
4. Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
5. Identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område.
6. Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
7. Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2018-09779)

Överenskommelsen mellan Myndigheten för samhällsberedskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) preciserar statens förväntningar på hur uppgifterna enligt LEH ska genomföras i form av målbeskrivningar och riktlinjer för hur verksamhet och ersättning ska följas upp.

Senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år ska styrdokument med mål och inriktning för krisberedskapsarbetet, reglemente för krisledningsnämnden, plan för hantering av extraordinära händelser, samt utbildnings- och övningsplan vara beslutade. Kommunfullmäktige ska besluta om övergripande styrdokumentet, reglemente för krisledningsnämnd. Lägst kommundirektör kan besluta om plan för handlings av extraordinära händelse och utbildnings- och övningsplan.

Enligt överenskommelsen ska kommunen genomföra och utvärdera minst två övningar under en mandatperiod, bland annat utifrån de brister som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen. Målet är att krisledningsnämnden ska övas minst en gång per mandatperiod. Vidare ska kommunen inom sitt geografiska områdesansvar dessutom samverka med kommuner och andra aktörer utanför det egna geografiska området för att erhålla samverkansersättning.

Bilaga 3. Källförteckning

Intervjuer

- ▶ Stadsdirektör med biträdande stadsdirektör, säkerhets- och beredskapschef samt kommunikationschef 2020-12-14
- ▶ Vård- och omsorgsnämndens presidium 2020-12-15
- ▶ Förvaltningschef för vård- och omsorgsförvaltningen 2020-12-17
- ▶ Verksamhetschefer för hemtjänst, äldreboende samt hälso- och sjukvård tillsammans med medicinskt ansvarig sjuksköterska 2020-12-17
- ▶ Kommunstyrelsens arbetsutskotts presidium 2020-12-18
- ▶ Kommunikatör inom vård- och omsorgsförvaltningen 2020-12-18

Dokumentation

- ▶ Anvisning för kriskommunikation
- ▶ Delårsrapport per april 2020
- ▶ Delårsrapport per augusti 2020
- ▶ Hygienrutiner vid nödvändiga hembesök
- ▶ Kommunikativ inriktning och gemensamma budskap kring coronaviruset
- ▶ Krisledningsplan för vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Lägesuppdatering covid-19 Mölndal – exempel på mail från stadsdirektör
- ▶ Minnesanteckningar från central krisledningsgrupp och stabsorientering
- ▶ Pandemiplan bistånd SoL
- ▶ Pandemiplan för bistånd LSS
- ▶ Pandemiplan för vård- och omsorgsförvaltningen, 2020
- ▶ Pandemiplan Mölndals stad 2019-2022
- ▶ Plan för central krisledning Mölndals stad 2019-2022
- ▶ Prioriteringsplan för kris bistånd LSS
- ▶ Protokoll från kommunstyrelsen 2020
- ▶ Protokoll från vård- och omsorgsnämnden 2020
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnd
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys Mölndals stad
- ▶ Riskbedömning och handlingsplan
- ▶ Rutin akut personalbortfall relaterat till corona
- ▶ Rutin att tänka på vid tillfälliga planeringar
- ▶ Rutin basnivå pandemi funktionsstöd
- ▶ Rutin för att säkerställa bemanning
- ▶ Rutin hantering pandemi funktionsstöd
- ▶ Rutin vid besök äldreboende
- ▶ Strategi för krisberedskap Mölndals stad 2019-2022
- ▶ Utvärdering av krishantering maj 2020
- ▶ Vård- och omsorgsnämndens pandemiplan, 2009
- ▶ Övnings- och utbildningsplan Mölndals stad 2019-2022