

Förstudie

Kommunens hantering av
konsekvenserna till följd av covid-19
pandemin

Lidköpings kommun

Förstudierapport
November 2020



Fredrik Carlsson
Amanda Svensson

Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
2.	Iakttagelser	8
3	Summering och förslag till fördjupad granskning	14

Sammanfattning

- Lidköpings kommun har inte aktiverat krisledningsnämnden under år 2020.
- Kommunen har haft en krisledning utifrån den höjda beredskap som spridningen av covid-19 har inneburit. Krisledningen utgörs av ord. ledningsgrupp och förstärkning i form av kommunikatör, säkerhetssamordnare, jurist och medicinskt ansvarig sjuksköterska.
- Krisledningsgruppen har under perioden mars-mitten av juni träffats varannan dag, sedan två gånger i veckan. Gruppens möten har dokumenterats i en beslutslogg som gruppens kommunikatör ansvarat för för. Nu finns covid-information med som en punkt på kommunledningens veckomöten.
- I linje med kommunens reviderade pandemiplan (beslutad 2020-04-15) upprättades personalprioriteringsplaner på varje förvaltning. Prioriteringen hanteras av kommunens ledningsgrupp.
- Kommundirektören har godkänt uppdragsbeskrivning för intern utvärdering. Genomförandet avvaktar svar från andra pågående utvärderingar, bl.a. denna förstudie.



1

Inledning

Inledning

Bakgrund

Den 31 januari 2020 fick Sverige sitt första bekräftade fall av det nya coronaviruset Sars-Cov-2 som ger upphov till sjukdomen covid-19. Utvecklingen av smittspridningen över världen har gett upphov till en global kris. Nationellt har krisen inneburit stora utmaningar för hela samhället. Regioner och kommuner har i stor utsträckning påverkats, inte minst med hänsyn till det ansvar dessa organisationer har för skola, barn- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård.

Kommunerna påverkas på många olika sätt av pandemin. Förenklat kan påverkan, i förhållande till ansvaret, delas upp i två delar; ett externt och ett internt perspektiv. Externt rör det en del i förhållande till organisationernas ansvar och möjligheter som ligger på organisationerna utifrån ett allmänt intresse och enligt speciallagar. En annan del rör kommunen och regionen internt. Det vill säga ansvaret för att hantera pandemins påverkan på kommunen som organisation och som verksamhetsutövare. De rör bland annat att säkerställa de demokratiska processerna, upprätthålla och bibehålla obligatoriska och frivilliga verksamheter, samt ändamålsenlig och i övrigt tillfredsställande hantering av anställda, verksamhet och ekonomi.

Inledning

Syfte och omfattning

Förstudien syftar till att kartlägga de lokala förutsättningarna inför en eventuell fördjupad granskning av kommunens hantering av konsekvenserna avseende covid-19. Vidare syftar förstudien till att fungera som ett underlag för vad en fördjupad granskning bör fokusera på utifrån specifika förutsättningar och hanteringen av covid-19, samt när i tid en fördjupad granskning skulle vara relevant att genomföras.

Förstudien kommer att innefatta följande fem områden:

- **Övergripande kartläggning av kommunens situation:** I vilken omfattning har kommunen drabbats av covid-19 i avseende smittspridning bland invånare, påverkan på skola och äldreomsorg samt påverkan på den interna organisationen samt annan relevant påverkan i kommunen.
- **Kartläggning av organisation och organisering i relation till hantering av konsekvenser/ effekter av covid-19:** Har kommunen aktiverat sin krisorganisation på någon nivå?
- **Kartläggning av beslut:** Har kommunstyrelsen och/ eller krisledningsnämnden fattat beslut med hänsyn till att hantera effekterna på lokalsamhället och den egna organisationen i förhållande till covid-19?
- **Finns det indikationer på brister i hanteringen** gällande ansvar, befogenhet och behörighet?
- **Har kommunstyrelsen planer på att genomföra en egen utvärdering** av sin hantering av covid-19?

Inledning

Avgränsning

Förstudien har avgränsats i så mån att den inte ger svar på förekomst av brister eller oegentligheter etc. utan endast kartlägger organisation och åtgärder i förhållande till covid-19.

Metod

Genomgång av dokumentation, översiktlig genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2020-01 – 2020-10, stickprov av sammanträdesprotokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-01 – 2020-10, samt intervju med säkerhetssamordnare och dåvarande kommundirektör.

Intervjuade har sakgranskat förstudierapporten.

2

lakttagelser

Iakttagelser

1. Övergripande kartläggning av kommunens situation

I vilken omfattning har kommunen drabbats av covid-19 i avseende smittspridning bland invånare, påverkan på skola och äldreomsorg samt påverkan på den interna organisationen samt annan relevant påverkan i kommunen?

Iakttagelser

Intervjuade anger att kommunen hade ett mycket pressat läge fram till midsommar 2020. Specifika enheter inom vård och omsorg uppges initialt haft en mycket stor påverkan av smittspridning, med allmänt fler fall än andra kommuner. Detta stabiliserades och siffrorna är nu något lägre än genomsnittet. Läget i verksamheterna inom barn och utbildning uppges ha varit relativt lugnt och fungerat väl.

Intervjuade uppger att kommunen upplevs ha varit något öppnare än genomsnittet avseende information till allmänheten avseende läget inom vård och omsorg, t.ex. genom att besvara frågor från lokalmedia om antalet smittade. Vid det första utbrottet av smitta på kommunens boenden så beslutades att fyra ledningsfunktioner ringde runt till anhöriga för att informera. Den öppenhet som visats mot allmänheten uppges ha mottagits mycket positivt och tryggt invånarna.

Vidare uppges att läget med nationell brist på skyddsutrustning och förbrukningsartiklar medförde att det tog relativt lång tid innan kommunen kunde få in och få

rutin på inköp av sådant material.

I delårsrapport per augusti 2020 utläses att sjukfrånvaron under 2020 dittills uppgått till 6,9 procent, att jämföra med 5,7 procent för helår 2019. Den kraftigt ökade sjukfrånvaron under 2020 bedöms bero på Covid-19. Under januari och februari var trenden en minskad sjukfrånvaro, ökningen har skett från mars månad. Ökningen har skett i flera, men inte alla förvaltningar. Den största sjukfrånvaron, samt den största ökningen jämfört med samma period förra året, återfinns inom vård- och omsorgsnämndens verksamheter (9,6 procent delår 2020).

Vidare lyfts att varje förvaltning visat stor ödmjukhet inför situationen och att det funnits en stor vilja att lösa utmaningen tillsammans.

Iakttagelser

2. Kartläggning av organisation och organisering i relation till hantering av konsekvenser/ effekter av covid-19

Har kommunen aktiverat sin krisorganisation på någon nivå?

Iakttagelser

Lidköpings kommun har inte aktiverat sin krisledningsnämnd.

Kommunen har haft en krisledning utifrån den höjda beredskap som spridningen av covid-19 har inneburit. Intervjuade uppger att ledningen inte varit i fullt stabsläge. Gruppen har inte haft som syfte att ta över någon verksamhet, utan att stötta och samordna information och eventuella insatser till exempel avseende bemanning och utrustning. Krisledningsgruppen höll sitt första möte 2020-03-03. Frågan om covid-19 började bevakas 2020-01-17, och man informerade ledningsgruppen från och med 2020-02-04 då första samverkanskonferensen med Länsstyrelsen hölls.

Kommunens krisledning har utgjorts av en förstärkt ordinarie ledningsgrupp bestående av förvaltningschefer, ekonomichef, personalchef och kanslichef, tillsammans med rollerna kommunikatör, säkerhetssamordnare, jurist och MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska). Ett tidigt beslut i krisledningen uppges ha varit att all kommunikation skulle gå via krisledningen, och att informationen sedan går ut till respektive förvaltning och verksamhet. Respektive roll har omvärldsbevakat utifrån sin profession

och försett gruppen med information, vilket uppges ha fungerat mycket väl. Omvärldsbevakningarna med olika fokus har även varit ett viktigt underlag för kommundirektören att kunna fatta beslut. Intervjuade uppger att man haft en hög grad av kontinuitet och att man snabbt fick ihop rätt kompetenser i ledningsgruppen

Krisledningsgruppen har träffats måndag, onsdag och fredag för löpande uppdatering under perioden mars-mitten av juni. Vid eventuella långhelger hölls möten så att det inte gick mer än maximalt två dagar emellan mötena. Sedan har möten hållits två gånger i veckan t.o.m. v. 28 och därefter finns covid-information med omvärldsbevakning med som en punkt på kommunledningens veckomöten så att eventuella beslut kan fattas.

Veckovisa möten har även hållits inom ramen för samarbetet inom Räddningstjänsten Västra Skaraborg och två gånger i veckan har krisledningsgruppen haft möte med Länsstyrelsen, smittskydd och sjukvården..

forts. nästa sida

Iakttagelser

2. Kartläggning av organisation och organisering i relation till hantering av konsekvenser/ effekter av covid-19

Fortsättning från föregående sida

Lidköpings kommun har en *pandemiplan* som intervjuade uppger arbetades igenom och reviderades i början av smittspridningen (i februari/mars enligt anteckningar från avstämningsmöte 2020-03-03). Den reviderade planen beslutades av kommundirektören 2020-04-15. I planen fastslås bland annat att en personalprioritering ska upprättas av personalresurser. Prioriteringen hanteras av kommunens ledningsgrupp. Revisionen har tagit del av mall/exempel för personalprioriteringsplan som bland annat innehåller av förvaltningen identifierade nyckelpersoner samt minimibemanning.

Genom dialog och samverkan i krisledningsgruppen uppges att en del personal flyttades över förvaltningsgränserna till vård och omsorg när verksamheten efterfrågade stöd gällande personella resurser. Detta uppges överlag ha fungerat mycket väl. Samtidigt framhålls att det uppkom svårigheter med sådana förflyttningar från bildningsförvaltningen.

I pandemiplanen finns vidare en checklista för förebyggande arbete och arbete under inledande beredskapsläge för pandemin, arbete under pandemin, och arbete efter pandemin. Checklistan ska användas som ett

komplement till annan beredskapsplanering.

Intervjuade uppger att krisledningsgruppen arbetat i en förstärkt ledningsgrupp snarare än ett stabsläge, detta för att möjliggöra en längre uthållighet. Detta är i linje med den reviderade pandemiplanen som adresserar just denna typ av extraordinär händelse. Intervjuade uppger att man arbetat efter kommunens pandemiplan snarare än efter kommunens *Plan för ledning vid extraordinär händelser*, beslutad av fullmäktige 2015-10-26. Vidare framhålls att de tre centrala beredskapsprinciperna – ansvar, närhet och likhet – har tydliggjort arbetet.

Kommunen har inte funktionen TIB (tjänsteperson i beredskap), men en ISK (inriktnings- och samordningskontakt) som innehas av säkerhetssamordnaren.

Iakttagelser

3. Kartläggning av beslut

Har kommunstyrelsen och/eller krisledningsnämnden fattat beslut med hänsyn till att hantera effekterna på lokalsamhället och den egna organisationen i förhållande till covid-19?

Iakttagelser

Krisledningsgruppens möten har dokumenterats i en beslutslogg som gruppens kommunikatör varit ansvarig för. Revisionen har tagit del av exempel på dokumenterade möten. Loggen innehåller bland annat:

- orientering om läget i stort
- rapport från verksamheterna
- information från säkerhetssamordnare resp. kommunikatör
- beslut
- direktiv fortsatt arbete

Loggböcker har även funnits för respektive verksamhet och för säkerhetssamordnarens arbete. Intervjuade framhåller att i linje med kommunens krisorganisation så har ansvaret för beslut avseende specifika verksamhetsåtgärd fortsatt legat hos verksamhetschef. Detta i och med att krisledningsnämnden inte aktiverats.

Intervjuade framhåller att veckovisa tvåtimmarsmöten har hållits tillsammans med kommunstyrelsens arbetsutskott fram till midsommar. Detta kan ses i stickprov av arbetsutskottets sammanträdesprotokoll. Vid mötet har kommunchef och den funktion inom krisledningsgruppen som varit mest aktuell vid givna tillfälle medverkat, samt kanslichef och sekreterare.

Kommunstyrelsens beslut

utifrån översiktlig protokollgenomgång

Information om läget avseende corona ges månatligen mars-oktober 2020 (inga sammanträden hölls juni-augusti).

- 2020-03-11 § 59: beslut om att kommunledningen tillser att möjlighet att delta på möten (politik samt tjänstepersoner) via digital teknik.
- 2020-03-30 § 61: beslut om åtgärder riktade till näringsidkare och föreningar med anledning av Coronapandemin. Till exempel ta bort avgifter för: parkeringsplats, markupplåtelse och att flytta ut handel.
- 2020-04-15 § 81: beslut om att möjliggöra för kommunstyrelsens ledamöter och ersättare att delta på sammanträde på distans.
- 2020-04-15 § 93: beslut om åtgärd riktad till näringsidkare och föreningar med anledning av Corona - Förkortad betalningstid till leverantörer
- 2020-10-28 § 241: beslut om att det alternativa index som SCB beräknat ska användas vid indexreglering av kommunens skolskjutsavtal. Kompensation för den kostnadsminskning som då inte kommer samhällsbyggnadsnämnden till del uppgående till 460 000 kr får faktureras kommunstyrelsen. Medel anvisas från kommunstyrelsens buffertbudget.

Iakttagelser

4. Finns indikationer på brister i hanteringen, gällande ansvar, befogenhet och behörighet?

Iakttagelser

Indikationer på brister i hanteringen av covid-19 gällande ansvar, befogenhet och behörighet framkommer inte utifrån genomförda förstudie.

Intervjuade påtalar att en viktig lärdom är att det krävs en flexibilitet gällande arbete inom en annan förvaltning än den man organisatoriskt tillhör. Intervjuade framhåller att det krävs en tydlighet kring att en sådan flexibilitet behövs vid extraordinära händelser, för att eventuella beslut om omfördelning av personella resurser ska kunna genomföras på ett enkelt sätt.

Intervjuade framhåller vidare att vid eventuellt liknande händelser så är det viktigt att direkt gå igenom samtliga delegationer och beslutsmandat. Det anges inte ha varit några problem avseende detta under 2020, men framhålls som en viktig insats för att säkerställa att samtliga berörda funktioner är införstådda med beslutsmandat och befogenheter.

Iakttagelser

5. Har kommunstyrelsen planer på att genomföra en egen utvärdering av sin hantering av covid-19?

Iakttagelser

Intervjuade uppger att frågan om intern utvärdering av kommunens åtgärder för begränsning av spridningen av covid-19 har varit uppe för diskussion inom Räddningstjänsten Västra Skaraborg och att kommundirektör i respektive kommun inom samarbetet har sagt till en framtagen uppdragsbeskrivning. Revisionen har tagit del av utkastet av uppdragsbeskrivning avseende en sådan utvärdering (daterad 2020-10-05). Uppdragsbeskrivningen är framtagen av Räddningsförbundet Västra Skaraborg som en gemensamt utgångspunkt. Utkastet berör tio punkter som uppdraget ska fokusera på att utvärdera, bland annat:

- kommunens åtgärder för att hantera virusutbrottet och utbrottets effekter på kommunens förmåga att upprätthålla verksamheterna,
- hur krisorganisationen inom kommunen har fungerat under pandemin,
- kommunens åtgärder för att begränsa smittspridning inom äldreomsorgen och LSS och sätta dem i relation till de lagar, föreskrifter, råd, rekommendationer och instruktioner som kommit ifrån myndigheter.

Respektive kommun inom Räddningsförbundet är sedan tänkt att anpassa utvärderingen efter lokala förutsättningar. Intervjuade uppger att tanken med utvärderingen bland annat är att identifiera fem styrkor och fem svagheter som ses i hanteringen av pandemin.

Intervjuade framhåller vikten av en intern utvärdering, men att verksamheten avvaktar med genomförandet tills resultatet av andra aktuella granskningar presenterats, däribland revisionens förstudie. IVO (Inspektionen för vård och omsorg) uppges ha genomfört en tillsyn av verksamhet inom äldreomsorg, och Länsstyrelsen samlar in uppföljningar bland annat avseende eventuella risker för social problematik och utsatthet med anledning av konsekvenser av covid-19-pandemin samt kommunernas beskrivning av vidtagna eller planerade åtgärder. Intervjuade framhåller att man vill invänta resultat från andra granskningar för att kunna dra lärdom av och bygga vidare på redan genomförda analyser.

3

Summering och förslag
till fördjupad granskning

Summering

Lidköpings kommun har under covid-19 pandemin arbetat enligt kommunens pandemiplan som arbetades igenom i februari/mars 2020 och beslutades av kommundirektör i april 2020. Krisledningsgruppen består av kommunens ordinarie ledningsgrupp, förstärkt med rollerna kommunikatör, säkerhetssamordnare, jurist och MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska).

Respektive funktion i krisledningsgruppen har löpande omvärldsbevakat utifrån sin roll, och delgett gruppen information.

Omvärldsbevakningen framhålls av de intervjuade ha utgjort ett bra informationsunderlag för gruppen samt för kommundirektören att kunna fatta beslut utifrån. Krisledningsgruppens möten har dokumenterats i beslutslogg som gruppens kommunikatör ansvarat för.

I linje med pandemiplanen upprättades

personalprioriteringsplaner på varje förvaltning. Prioriteringen hanteras av kommunens ledningsgrupp. Genom dialog och samverkan i krisledningsgruppen uppges att en del personal flyttades över förvaltningsgränserna till vård och omsorg när verksamheten efterfrågade stöd gällande personella resurser. Detta uppges överlag ha fungerat mycket väl. Samtidigt framhålls att det uppkom svårigheter med sådana förflyttningar från bildningsförvaltningen.

Kommundirektören har godkänt uppdragsbeskrivning för intern utvärdering. Genomförandet avvaktar svar från andra pågående utvärderingar, bl.a. denna förstudie, för att den interna utvärdering ska kunna använda genomförda analyser som del i underlaget.

Förslag till fördjupad granskning

Lidköpings kommun

- Övergripande fördjupad granskning av hanteringen av covid-19

Generella granskningsförslag kopplade till covid-19

- Granskning av kommunens beredskap inför och vid kris, katastrof eller extraordinära händelser
- Granskning av beredskap och beslutsfattande covid-19
- Granskning av pandemins effekter på redovisning och likviditet

2020-11-13

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare

Amanda Svensson

Projektledare

pwc.se

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