



Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

Rapport

Perstorps kommun

KPMG AB

2021-09-22

Antal sidor 18



Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunövergripande styrdokument och planer	5
3.2	Samverkan	11
3.3	Socialnämnden och socialförvaltningens respons på Covid-19 pandemin	12
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	17

1 Sammanfattning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Perstorp kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande arbete samt socialnämndens arbete inom ramen för äldreomsorg gällande krissituationen kopplad till Covid-19. Granskningen ingick i revisionsplanen 2020 men har överförs till revisionsplanen 2021.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och socialnämnden i huvudsak har hanterat den uppkomna krisen i samband med coronavirusets utbrott på ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar. Vi grundar vår bedömning på att roller och ansvar genomgående har varit tydliga och följts upp löpande i kommunen i enlighet med fastställd krisledningsorganisation. Vidare har ett antal åtgärder vidtagits inom kommunstyrelsens och socialnämndens ansvarsområden för att kartlägga och skapa översikt av smittspridningen i kommunen samt under pandemins utveckling.

Vi kan konstatera att det vid pandemins utbrott fanns såväl en central krisledningsplan för extraordinära händelser samt en krisinformationsplan, senast fastställda 2015. Därtill fanns en risk- och sårbarhetsanalys för perioden 2019-2022 som utgår från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer. Enligt lag 2006:544 LEH ska en ny plan beslutas om vid varje ny mandatperiod, vilket betyder att nuvarande plan inte är aktualiserad och uppfyller gällande lagkrav. Vi bedömer även att innehållet i den centrala krisledningsplanen för extraordinära händelser bör utvecklas för att bli mer ändamålsenlig. Detsamma gäller utveckling av risk- och sårbarhetsanalysen, för att fånga väsentliga risker och åtgärder. Vi ser även ett behov av att tydliggöra på vilken nivå styrdokument och riktlinjer inom området för krisberedskap och krisledning ska fastställas.

Enligt vår bedömning har socialnämnden överlag tillgodosett tillgången på skyddsmaterial på ett ändamålsenligt sätt. Olika åtgärder har genomförts för att säkerställa arbetsmiljö och bemanning inom äldreomsorgens verksamheter.

Vi ser en risk att det finns ett visst personberoende på centrala positioner i kommunens krisledningsorganisation, exempelvis kommunikatör. Genom tydliga funktionsansvar inom krisledningsorganisationen minskar sårbarheten och vi bedömer att en kartläggning av funktioner/personer i krisledningsorganisationen bör genomföras för att stärka arbetet.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppdatera plan för extraordinära händelser och höjd beredskap så att den uppfyller lagkrav enligt lag 2006:544 LEH.
- Utveckla innehållet och rutiner för kontinuerlig uppföljning av dokument kopplade till kommunens krisledning och krisberedskap.
- Tydliggöra på vilken nivå styrdokument och riktlinjer inom området för krisledning och krisberedskap ska fastställas.

2 Inledning

Vi har av Perstorp kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande arbete samt socialnämndens arbete inom ramen för äldreomsorg gällande krissituationen kopplad till Covid-19. Granskningen ingick i revisionsplanen 2020 men har överförs till revisionsplanen 2021.

Den 10 mars 2020 förklarade Folkhälsomyndigheten att det föreligger mycket hög risk för samhällsspridning av viruset Covid-19. Från och med denna tidpunkt inträder det svenska samhället i tillstånd av tilltagande kris. Viruset Covid-19 har under 2020 kommit att påverka samhällets alla sektorer på ett genomgripande sätt. Offentlig sektor är satt under hård press. En verksamhet som har kommit att bli extra utsatt är äldreomsorgen. Så gott som samtliga brukare inom verksamheten tillhör riskgruppen för att bli allvarligt sjuk samtidigt som det är ett stort antal personal som arbetar inom verksamheten och kommer i kontakt med brukarna dagligen.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Covid-19-krisen har visat vikten av detta. I den nu rådande situationen krävs av ansvariga nämnder och styrelser att dels hantera följdverkningarna av krisen i den dagliga verksamheten, dels använda sig av erfarenheterna från den faktiska krishanteringen för att förbättra krisberedskapen inför kommande kriser.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens arbete avseende hanteringen av krissituationen uppkommen av Covid-19 behöver granskas.

2.1 Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och socialnämnden hanterat den uppkomna krisen i samband med coronavirusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunen som helhet/socialnämnden en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och tydligt ansvar?
- Fanns det vid pandemins utbrott en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer?
- Vilken samverkan har skett med olika aktörer internt och externt?
- Har socialnämnden arbetat på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa försörjning av skyddsutrustning utifrån de behov som uppstått inom äldreomsorgen sedan den 10 mars 2020?
- Har socialnämnden arbetat på ett ändamålsenligt sätt i syfte att säkerställa en säker arbetsmiljö och vidtagit åtgärder för att klara bemanningen under krisen?

Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

- Har socialnämnden vidtagit rimliga åtgärder i förhållande till situationen och har åtgärderna förändrats utifrån utvecklingen av krisen?
- Vilka åtgärder och insatser vidtog socialnämnden för att skapa en överblick och kartlägga smittspridningen av Covid-19 i kommunen och var i verksamheten den fanns?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens övergripande krisledningsarbete samt socialnämndens verksamhet inom ramen för äldreomsorg med fokus på hantering av Covid-19-situationen.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om styrelsen och nämnden uppfyller

- Kommunallagen (2017:725): Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten (6 kap 6 §)
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Hälso- och sjukvårdslag (2017:30) (7 kap 2 §)
- MSBFS 2015:4 föreskrifter och allmänna råd om risk- och sårbarhetsanalyser
- MSB:s Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- Reglementen, delegationsordningar, policys, riktlinjer och handlingsplaner avseende krisberedskap för kommunen

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av bland annat central krisledningsplan samt övriga relevanta handlingsplaner, rutiner och styrande dokument som berör kommunens krisledningsarbete och hantering av Covid-19-situationen. Samtliga protokoll från socialnämnden för tidsperioden 2020-2021 har granskats.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, socialnämndens presidium, kommundirektör, säkerhetssamordnare, kommunikationschef, förvaltningschef socialförvaltningen, verksamhetschef för vård och omsorg, samt medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade tjänstemän.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunövergripande styrdokument och planer

Stycket nedan syftar till att ge en sammanfattande och övergripande bild över kommunens styrande dokument, planer och beslut kopplat till krisberedskap.

Kommunstyrelsens delegationsordning¹ framgår inget särskilt delegationsärende som rör kommunens krisledningsarbete eller organisation. Dock framgår att;

- *Beslut som fattas med stöd av delegation, skall anmälas till kommunstyrelsen, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske.*
- *Om kommunstyrelsen uppdrar åt förvaltningschef inom styrelsens verksamhetsområde att fatta beslut, får styrelsen överlåta åt denne att i sin tur uppdra åt en anställd inom kommunen att besluta i stället (vidaredelegation). Sådana beslut skall anmälas till förvaltningschefen.*

Reglemente för krisledningsnämnd 2018-2022² anger krisledningsnämndens uppgifter och arbetsformer. Krisledningsnämnden är kommunens ledande organ om kommunen drabbas av en extraordinär händelse. Nämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till händelsens art och omfattning.

Central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser 2015³ beskriver övergripande hur kommunen ska hantera en extraordinär händelse. Det övergripande syftet med planen är att säkerställa att kommunen har en god krishanteringsförmåga i händelse av kris, eller hot om kris, och att funktionaliteten i kommunens samhällsviktiga verksamheter kan bibehållas på bästa sätt. Av planen framgår en översiktlig beskrivning av händelsenivåer och ansvar vid en kris samt kommunens krisorganisation. Planen inkluderar inte avveckling av krisorganisation, utvärdering eller lärande från en extraordinär händelse. Planen saknar även en beskrivning på vilken nivå den centrala krisledningsplanen ska beslutas och andra tillhörande dokument för kommunens krishantering.

Kommunövergripande risk-och sårbarhetsanalys 2019-2022⁴ beskriver Perstorps risk- och sårbarhetsanalys som utgår från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB:s) riktlinjer. Identifierade åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat är bland annat att kommunens krisledning behöver kontinuerlig utbildning och övning för att upprätthålla och utveckla kompetens inom krisberedskap och civilt försvar. Rutiner i de olika verksamheterna behöver ses över för att stärka krishanteringsförmågan. Inom vissa verksamheter behöver det investeras i olika reservlösningar. Slutligen identifieras att en kartläggning av resursutnyttjandet i kommunen behöver genomföras, hur personal, lokaler med mera kan användas vid höjd beredskap.

¹ Beslutad KS (2009-09-23)

² Beslutad KF (2015-09-16)

³ Beslutad KF (2015-09-16)

⁴ Beslutad av kommundirektör (2019-10-31)

Krisinformationsplan 2015⁵ beskriver kommunens övergripande mål gällande krisinformation. Syftet med krisinformationen är att ge vägledning till människor i samband med större störningar för att skydda liv, miljö och egendom och genom det skapa förtroende och förståelse för kommunens arbete. Strategin är enligt planen att presentera enkel, snabb, korrekt och entydig information skyndsamt. Vidare beskriver planen att krisinformation behöver ett antal funktioner som till exempel gott samarbete med krisledning för att förmedla korrekt budskap internt och externt, talesperson, webbredaktion, pressansvarig, fysiska informationsplatser och en upplysningscentral

Kommunövergripande handlingsplan vid en pandemi 2020⁶ togs fram i mars 2020 och fastställdes av kommundirektören. Handlingsplanen beskriver kommunövergripande åtgärder vid en pandemi i form av krisledningsorganisation, samhällsviktig verksamhet, personalförsörjning och vaccination. Planen ska utgöra ett komplement till mer detaljerade rutiner i berörda verksamheter, förvaltningar och bolag. Målet med planen är att den ska utgöra ett stöd för kommunens krisledningsorganisation och andra berörda aktörer i arbetet med att bygga upp beredskapen vid en pandemi.

Enligt intervjuade personer har beslut fattats om att samtlig dokumentation hänförlig till kommunens krisledningsarbete ska uppdateras med start hösten 2021.

3.1.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det vid pandemins utbrott fanns såväl en central krisledningsplan för extraordinära händelser, reglemente för krisledningsnämnd samt en krisinformationsplan senast fastställda 2015. Därtill fanns en risk- och sårbarhetsanalys för perioden 2019-2022 som innehåller de delar som stipuleras i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer. Vi ser dock ett behov av en fortsatt utveckling av kommunen risk-och sårbarhetsanalys för att fånga väsentliga risker och åtgärder.

Enligt lag 2006:544 LEH ska *'kommuner och regioner, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser'*.

Vi konstaterar att central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser samt krisinformationsplan inte är aktuella då de inte är beslutade för innevarande mandatperiod och därmed inte uppfyller lagkrav enligt 2006:544 LEH.

Gällande innehållet i den centrala krisledningsplanen saknar den bland annat delar som berör avveckling av en krisorganisation samt utvärdering. Sammantaget bedömer vi att innehållet i den centrala krisledningsplanen för extraordinära händelser och risk- och sårbarhetsanalysen bör utvecklas för att bli mer ändamålsenlig.

Vi ser ett behov av att tydliggöra på vilken nivå styrdokument och riktlinjer inom området för krisberedskap och krisledning ska fastställas. I detta fall har till exempel kommundirektör beslutat både om risk- och sårbarhetsanalys samt övergripande handlingsplan vid pandemi 2020. Kommunstyrelsens delegationsordning har en

⁵ Beslutad av KS (2015-09-02)

⁶ Beslutad av kommundirektör (2020-03-20)

paragraf som tillåter vidaredelegation. Dock framgår inget specifikt avseende kommunens krisledningsarbete, risk- och sårbarhetsanalys samt övergripande handlingsplaner kopplat till kommunens krisledningsarbete. Vi bedömer att beslutandenivån bör tydliggöras i syfte att tydliggöra kommunens krisledningsarbete.

3.1.2 Krisledningstabens organisation

Central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser 2015 beskriver översiktligt rutiner för krisledningsnämnd och krisledningsstab.

Vid pandemins utbrott våren 2020 aktiverades inte krisledningsnämnden utan istället aktiverades kommunens krisledningsstab. I beskrivningen nedan anges krisledningsstabens uppgifter enligt den centrala krisledningsplanen. Om inte krisledningsnämnden aktiveras finns en skrivelse som reglerar hur krisstaben ska agera:

”Då krisledningsnämnden inte alltid aktiveras ens vid omfattande störningar, uppstår en situation där kommunen befinner sig i ett läge emellan ordinarieorganisation och krisledningsnämnd. Vid denna typ av samhällsstörningar, som inte är att betrakta som extraordinär händelse men som kräver särskild samordning och ledning, kan kommunchefen, beredskapssamordnare och/eller samhällsbyggnadschefen besluta att kommunens krisledningsstab skall samlas. I detta läge fråntar krisledningsstaben inte den ordinarie förvaltningsorganisationens ansvar och uppgifter. Krisledningsstaben syftar i detta läge till att stödja respektive förvaltningsorganisation, kontinuerligt informera kommunstyrelsen samt skapa en samlad lägesbild med kommunens resurser och problem.

Till krisledningsstaben kan knytas stödfunktioner utifrån den aktuella händelsen. Krisledningsstaben skall då i tillämpliga delar följa denna plan.”

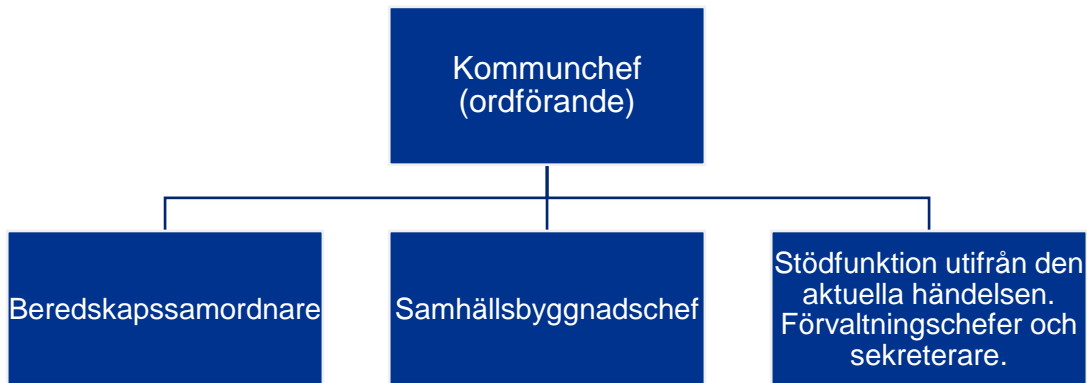
Nedan följer en illustrerad bild av krisledningsstabens organisation enligt central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser 2015.

Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

Bild 1. Krisledningsstab organisationskarta



Källa: Central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser 2015.

Den centrala krisledningsplanen för hantering av extraordinära händelser 2015 beskriver översiktligt vilka uppgifter krisledningsstaben förväntas hantera. Krisledningsstaben har till uppgift att:

- Samordna krishanteringen,
- Samordna extern och intern information,
- Skapa en samlad lägesbild,
- Utarbeta förslag till åtgärder för skydd av människor, djur och miljö,
- Bedöma behovet av särskilda insatser för psykologiskt och socialt omhändertagande,
- Dokumentera,
- Följa upp beslut,
- Svara för samverkan extern.

Den kommunövergripande handlingsplanen vid en pandemi 2020 upprättades som ett komplement till den centrala krisledningsplanen. Handlingsplanen vid en pandemi 2020 beskriver mer detaljerade rutiner i berörda verksamheter, förvaltningar och bolag.

I handlingsplanen vid en pandemi 2020 beskrivs fyra olika faser, förberedelse, låg, mellan och hög med tillhörande åtgärder och ansvariga för respektive åtgärd. Ett utdrag på exempel av åtgärder redovisas nedan.

Tabell 1

Aktivitet	Ansvarig
Gemensam omvärldsbevakning och efterfrågan av information från myndigheter.	MAS i samverkan med säkerhets- & beredskapssamordnaren och verksamhetschef elevhälsan
Inventera förråd och lager. Inköp av hygienartiklar efter behov.	Respektive förvaltningschef/ bolags-VD
Aktualisera planer och rutiner om vårdhygien.	MAS

Källa: Den kommunövergripande handlingsplanen vid en pandemi 2020.

Enligt de intervjuade utgjorde dessa två dokument grunden för kommunens krisledningsarbete och krisledningsorganisation under pandemin med tillhörande åtgärder.

3.1.3 Krisledningsstaben i praktiken

Politiken och förvaltningen var enligt de intervjuade överens om att verksamheterna i kommunen klarade den ökade påfrestningen utav pandemin och att det vid tidpunkten för utbrottet inte fanns ett behov av att aktivera krisledningsnämnden.

Krisledningsstaben hade sitt första möte den 2 mars 2020. I krisledningsstaben ingick berörda personer enligt den centrala krisledningsplanen för extraordinära händelser. Dessa funktioner utgjordes av kommundirektören, närmast berörda förvaltningschefer, HR-chef, säkerhetssamordnare och kommunikatör, MAS och kommunkonferenssekreterare.

Från mars månad 2020 träffades krisledningsstaben dagligen, när behovet minskade träffades gruppen tre gånger i veckan och det har pågått tills sommaren 2021 då gruppen enligt uppgift enbart setts vid behov. Kommundirektören har varit sammankallande till samtliga möten. Protokoll har enligt uppgift upprättats från varje sammanträde och har efter önskemål från KSAU förmedlats vidare till KSAU för information.

Den 20 mars beslutade kommundirektören att den nya kommunövergripande handlingsplanen för pandemi 2020 skulle implementeras i verksamheten. Handlingsplanen behandlade flera olika områden och åtgärder på en mer detaljerad nivå inom kommunen. Frågor om omfördelning av personal och sjukfrånvaro med tillhörande riskbedömning på arbetsplatsen identifierades bland annat i handlingsplanen.

Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

Kommundirektören tillsatte en grupp parallellt med krisledningsstaben som hade till ansvar att rapportera statistik och tillgång på skyddsmaterial veckovis till Länsstyrelsen. Gruppen bestod av säkerhetssamordnare, kommunikatör, MAS, ekonom och nämndsekreterare. Intervjuade personer beskriver denna grupp som en stödgrupp till krisledningsstaben som tog fram underlag och var tillgängliga för frågor inför mer strategiska beslut av krisledningsstaben.

Enligt intervjuade personer från politiken tillämpades närhetsprincipen, det vill säga att ansvarig förvaltning i normalt tillstånd har samma ansvar som under en kris. Till exempel var det barn- och utbildningsnämnden som själva beslutade om eventuella skolor skulle stängas ned eller inte.

Enligt de intervjuade var de nationella riktlinjerna och rekommendationerna utifrån Covid-19-situationen styrande, det enda som beslutades tidigare i kommunen än angivna rekommendationer var användningen av visir. På grund av att det inte fanns tillräckligt med tester våren 2020 föreslog MAS att visir skulle användas som en säkerhetsåtgärd för både medarbetare och brukare. I övrigt har varken kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige fattat några särskilda beslut kopplat till pandemin.

Roller och mandat för krisledningsstaben har enligt de intervjuade inte ändrats efter att krisledningsstaben aktiverades i mars 2020. De intervjuade upplever att roller och ansvar har varit tydliga och att det funnits ett gott samarbete. Enligt de intervjuade förklaras detta till stor del av att personer inom Perstorps kommunen känner varandra väl vilket har bidragit till kortare beslutsvägar. Dock lyfts risken med personberoende och sårbarhet i centrala funktioner, vilket anges vara en utmaning i en mindre kommun.

3.1.4 Bedömning

Perstorps kommun valde att inte aktivera sin krisledningsnämnd under pandemin. Enligt intervjuade personer ansågs ordinarie nämnder ha tillräckligt med kompetens för att hantera situationen. Detta är också i linje med skrivelsen i den centrala krisledningsplanen där krisledningsstaben enbart ska vara stöttande och inte ta över verksamheter om det inte finns behov. Den politiska ansvarsfördelningen för verksamheterna har därför inte heller förändrats under pandemin.

Den centrala krisledningsplanen är översiktligt beskrivande och ger enligt vår bedömning utrymme för den organisation som skapats och de beslut som tagits. Upprättandet av den kommunövergripande handlingsplanen vid en pandemi 2020 som tydliggör roller och ansvar för åtgärder är ett exempel på en typ av stödfunktion för krisledningsstaben.

Inom ramen för granskningen har vi inte identifierat något beslut där beslutsnivå eller beredning inte följer beslutade styrdokument. Vår bedömning är även att roller och ansvar inom krisledningsorganisationen har kommunicerats och följts upp på ett återkommande och tydligt sätt.

3.1.5 Kommunikation

Kriskommunikationsplanen från 2015 har använts i kommunens kriskommunikation och har enligt de intervjuade följts löpande under pandemin. I Perstorp togs beslutet att enbart kommunicera myndigheternas material och inte upprätta separata riktlinjer och dokument för kommunen. Material från Region Skåne, Länsstyrelsen och Folkhälsomyndigheten användes på olika tillgängliga språk och spreds via kommunens hemsida och andra sociala medier. Affischer sattes upp på anslagstavlor och i skyltfönster på synliga ställen för att öka exponeringen. Sammantaget upplever de intervjuade att den interna kommunikationen mellan krisledningsstaben och förvaltningarna fungerat väl.

En så kallad Coronalots upprättades inom kommunen vilket innefattade en telefonlinje och mailadress som bemannades av kommunens reception ett antal timmar per dag i veckan för att allmänheten skulle kunna ringa in och ställa coronarelaterade frågor.

MAS har varit delaktig och presenterat den senaste informationen om Covid-19 för kommunfullmäktige vid två tillfällen. Under den här perioden har MAS också varit behjälplig med rådgivning inför ett antal möten i kommunfullmäktige.

3.1.6 Bedömning

Vi bedömer att det har funnits en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänheten och internt inom kommunen. Vi grundar vår bedömning på granskad dokumentation och de kommunikativa åtgärder som vidtagits under pandemins utveckling.

3.2 Samverkan

Samverkan för hanteringen av konsekvenserna av Covid-19 har skett både internt och externt.

Externt har kommunen samverkat med Länsstyrelsen i Skåne, Region Skåne, SKR, andra närliggande kommuner, representanter för fackförbund samt räddningstjänst och polis.

Den parallella arbetsgruppen under krisledningsstaben rapporterade till Länsstyrelsen en gång i veckan. Enligt intervjuade personer fungerade samverkan med Länsstyrelsen väl utifrån de informationsmöten som genomfördes. SKR delade främst nationell information och kommunen hade möjlighet att ansluta till digitala möten vid behov. Sammantaget upplever de intervjuade att det funnits en brist på nationell information för att hantera konsekvenserna av pandemin. De intervjuade bedömer även att Länsstyrelsen borde haft en större samordnande roll gentemot kommunerna under pandemins utveckling.

Samarbetet med Region Skåne upplevs ha fungerat väl utifrån de veckovisa digitala möten som arrangerades. MAS har under hela pandemin haft regelbunden kontakt med kommunens vårdcentral. Tidigt i smittspårningen upprättades en lokal överenskommelse då vårdcentralen behövde mer administrativt stöd för att stötta i smittspårningen. En extra tjänsteman från socialförvaltningen som har bakgrund i

Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

sjukvården tillsattes för att hjälpa till med administrationen för smittspårning på vårdcentralen.

Dialogen med fackliga ombud anses ha fungerat väl enligt intervjuade personer. En avrapportering var 14:e dag för att dela information har enligt de intervjuade varit ett fungerande upplägg. Fortsättningsvis finns gruppen kvar och sammankallas vid behov.

Även andra befintliga nätverk med kommuner i Skåne för till exempel kommundirektörer, säkerhetssamordnare och MAS har använts löpande. Enligt intervjuade personer var dessa nätverk värdefulla och viktiga för att diskutera hantering och utveckling av pandemin.

Den interna samverkan mellan socialförvaltningen, räddningstjänsten och Perstorps industripark vid tillverkningen av yt- och handsprit samt visir upplevs ha fungerat mycket bra.

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunen överlag har haft en ändamålsenlig samverkan såväl internt som externt. Bakgrunden till bedömningen är den samstämmiga beskrivningen av en till stora delar väl fungerande och produktiv samverkan med såväl externa aktörer som internt mellan krisledningsstab och förvaltningar.

3.3 Socialnämnden och socialförvaltningens respons på Covid-19 pandemin

3.3.1 Socialnämndens styrning och uppföljning

Socialnämnden har följt delegationsordningen och närhetsprincipen där den ordinarie verksamheten ska ansvara för samma arbetsuppgifter även i kris. Av socialnämndens protokoll 2020/2021 går det att utläsa att socialnämnden inte har fattat några enskilda beslut kopplat till hanteringen av Covid-19 pandemin. Intervju med socialnämndens presidium bekräftar att inga specifika beslut har fattats, ej heller några ordförandebeslut, förutom ett övergripande beslut om att verksamhetsmålen för år 2020 inte skulle uppfyllas på grund av Covid-19. Detta beslut beskrivs i intervju ha gett förvaltningen utrymme att fokusera på prioriterade uppgifter kopplat till konsekvenserna av pandemin.

Vidare bekräftar intervjuade personer att informationen från socialförvaltningen till socialnämnden anses ha varit uppdaterad och ändamålsenlig. Roller och ansvar i krisledningsarbetet har upplevts som tydliga och anses ha fungerat väl under pandemin.

3.3.2 Krisledning inom socialförvaltningen

En operativ ledningsgrupp inom socialförvaltningen upprättades för att hantera den uppkomna situationen. Den operativa ledningsgruppen bestod av förvaltningschef, verksamhetschef vård och omsorg, MAS, nämndsekreterare, utvecklingskoordinator, myndighetsstrateg och systemförvaltare. Den operativa ledningsgruppen har haft möte varje morgon sedan pandemins start i mars.

Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

Systemförvaltaren flyttades tillfälligt till vårdcentralen för att hjälpa till att koordinera smittspårning. En längre beskrivning av samarbetet med vårdcentralen finns under stycke 3.2 Samverkan.

3.3.3 Bedömning

Granskningen visar att socialnämnden enbart fattat ett beslut rörande pandemin som var kopplat till nämndens måluppfyllelse för att förvaltningen skulle kunna fokusera mer på prioriterade åtgärder. I övrigt har socialnämnden inte fattat några specifika beslut om åtgärder baserat på utvecklingen av pandemin. Vår bedömning är att socialnämnden vidtagit rimliga åtgärder i förhållande till situationen som justerats i förhållande till krisens utveckling. Granskningen har inte identifierat något beslut där beslutsnivå eller beredning inte följer beslutade styrdokument.

3.3.4 Kartläggning av smitta

Kommunens MAS ansvarar för att sammanställa antal provtagna från respektive enhet samt provresultat till Smittskydd Skåne. Enligt MAS upprättades inga egna riktlinjer i Perstorp för hur fall av smitta skulle hanteras utan alla rutiner som har använts har utgått från Smittskydd Skånes riktlinjer och rutiner. Ett antal checklistor för att hantera smittan användes gemensamt ute i verksamheten för att hantera situationer vid misstänkt eller konstaterad smitta. Vid intervjutillfället hade det förekommit enstaka fall av smitta i hemtjänsten och enstaka fall av smitta på särskilda boenden.

3.3.5 Insatser för att minska smitta samt för att hantera effekterna av Covid-19

Nedan presenteras en översiktlig sammanställning av de olika insatser/åtgärder som vidtagits med anledning av Covid-19.

Riktlinjer och dokumenterade rutiner från Region Skånes Smittskydd, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen har kontinuerligt kommunicerats till medarbetarna inom respektive enhet.

Ingen Covid-enhet. Istället arbetade kommunen med isolering av bekräftade smittade fall.

Nedstängning av verksamheter och prioriterade insatser med anledning av risken för smittspridning. Dagverksamheten för demenssjuka och även Perstorps dagliga verksamhet som rör den socialpsykiatriska delen stängdes ned under en period. När dagverksamheten för demenssjuka stängdes erbjöds andra insatser i hemmet.

Regelbunden dialog med anställda har genomförts med hjälp av tillgängliga chefer i beredskap där personalen har kunnat ringa och få stöd i frågor vid behov eller vid funderingar. När rutiner och riktlinjer uppdaterades fick alla anställda och vikarier information bland annat genom muntliga genomgångar och epost. Information fanns även tillgänglig fysiskt i arbetsrummen. Respektive enhetschef delade information om vilken personal som skulle arbeta med eventuella smittade brukare eller om en personal blivit bekräftad smittad. Denna information förmedlades till samtliga anställda på respektive arbetsplats.

Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

Utbildningsmaterial inspelat av MAS och riktat till anställda för att sprida kunskap om skyddsutrustning och hygien.

Veckovisa avstämningar samt nära dialog och regelbunden kontakt mellan förvaltningsledning, MAS och enhetscheferna för att diskutera löpande utveckling och inriktning. Ett genomgående fokus för dessa träffar var skyddsutrustning, vårdhygien samt status vad gäller sjukfrånvaro och bemanning.

Erbjudande av provtagning och tydlig uppmaning till personalen om att vid minsta symptom stanna hemma. Under julen 2020 gjordes bland annat en översikt över personal som arbetade under jul och nyår för att underlätta eventuell kartläggning av provtagning och smittspridning.

Besöksförbud på särskilda boenden infördes den 1 april 2020 efter beslut från regeringen. I enlighet med kommunens strategi att följa nationella riktlinjer bestämde sig Perstorp tidigt för att inte införa egna besöksförbud för särskilda boenden innan regeringens beslut aviserades. Istället fokuserade kommunen på att skapa en dialog med anhöriga om smittläget och införa rutiner för eventuella besök. Denna metod beskrivs av intervjuade som väl fungerade. Besöksförbudet på särskilda boenden upphörde den 1 oktober 2020. Inför denna förändring hade riktlinjer för besök utarbetats inom verksamheten.

Erbjudande av vaccin för personal och brukare. Från januari och framåt 2021 planerades vaccinationer för samtliga anställda och brukare på särskilt boende i kommunen. Succesivt ökade vaccinationstakten och inkluderade bland annat brukare med hemtjänst och hemsjukvård.

3.3.6 Skyddsutrustning

Verksamhetschefen för vård och omsorg fick tidigt ett uttalat ansvar för att samordna tillgång till skyddsutrustning för hela kommunen. Det goda samarbetet med Länsstyrelsen, Socialstyrelsen, sjukhuset i Hässleholm samt primärvården spelade enligt de intervjuade stor roll för tillgången av visir och yt-och handsprit.

Genom inventering av redan befintligt skyddsmaterial, egen tillverkning av material och ibland dubbla beställningar för att säkra leverans lyckades kommunen enligt uppgift upprätthålla en god tillgång av skyddsmaterial. Så pass god att kommunen tidvis kunde dela med sig av skyddsmaterial till andra aktörer. Enligt intervjuade personer har tillgången på yt-och handsprit samt skyddsutrustning i verksamheterna varit god under hela pandemin.

3.3.7 Bemanning och arbetsmiljöfrågor

Bemanningen inom vård och omsorg under pandemin har av chefer hanterats med hjälp av MAS och personalavdelningen. Enligt de intervjuade var bemanningssituationen tidvis ansträngd på grund av sjukdomsbortfall hos personalen.

I början av pandemin i mars-april 2020 var skillnaden på sjukfrånvaron stor och varierade från dag till dag. Då testning av Covid-19 var begränsad var också personal

2021-09-22

rekommenderad att stanna hemma vid minsta symptom hos sig själva eller hos anhöriga eller barn. Som mest uppskattas frånvaron ha varit cirka 30% för några specifika dagar, där snittet under 2020 uppges ha varit en frånvaro på ca 12-15% bland personalen.

Bemanningen av sommarvikarier år 2020 har enligt både protokoll och intervjuade fungerat och de avhopp som förekommit har hanterats inom äldreomsorgen. Av intervjuerna framgår att bemanningen för 2021 bedöms kunna hanteras tillfredsställande.

Under hösten och vintern 2020 var hemtjänsten mer ansträngd då brukartiden låg strax över 65% vilket innebar en påfrestning för personalen. Upprepad korttidsfrånvaro som inte nödvändigtvis är arbetsrelaterat beskrivs som ett problem i socialnämndens protokoll från december⁷. Bland annat genomfördes ett samarbete med arbetsmarknadsenheten som hjälpte till att tillsätta fyra medarbetare för att stärka verksamheten. Förvaltningen beslutade även att anställa ett privat städföretag för att hjälpa till med städningen på kommunens boenden och underlätta för den ordinarie personalen som vid tidpunkten hade en ansträngd arbetssituation.

Under pandemin har diskussioner förts kring att låna personal av andra verksamheter vid behov. Vid några tillfällen fick hemtjänsten stöttning av personal från daglig verksamhet och medarbetare på LSS-boende fick hjälpa till att stärka äldreomsorgens verksamhet under någon eller några veckor. Arbetsplatserna ändrades under kortare perioder och ungefär ett tiotal personer uppskattats ha fått andra uppgifter. I övrigt har ingen utlåning av personal mellan olika förvaltningar skett.

Riskanalyser utifrån ett arbetsmiljöperspektiv har genomförts utifrån Covid -19 och personalens arbetsmiljösituation. Dessa har enligt uppgift uppdaterats flera gånger i takt med att situationen förändrats under året och en mall för analyschema har tillhandahållits enhetscheferna som stöd i arbetet. Information till nämnd och samarbete med fackliga organisationer beskrivs som väl fungerande enligt intervjupersoner. En större arbetsmiljötillsyn genomfördes 2019 och det innebar att personalen nyligen arbetat med riskanalyser ur ett arbetsmiljöperspektiv. Intervjupersoner beskriver att tidigare arbete varit till stor nytta under pandemin vilket medfört att personalen haft en större trygghet i att utföra riskanalyser kopplat till personalens arbetsmiljö.

3.3.8 Bedömning

Tillgången till skyddsutrustning anses enligt de intervjuade varit god och olika åtgärder har vidtagits för att säkra tillgången. Vår bedömning är att socialnämnden överlag har arbetat på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa tillgång till skyddsutrustning.

Arbetet med bemanningen inom äldreomsorgen beskrivs till stor del ha fungerat även om den varit ansträngd i omgångar. Genom samarbete med andra delar av kommunen har bland annat personal tillfälligt omplacerats samtidigt som nyrekryteringar har gjorts för att stärka verksamheten. En annan åtgärd har varit att ta in extern städhjälp för att avlasta den tidvis ansträngda personalsituationen inom äldreomsorgen. Täta dialoger

⁷ Sammanträdesprotokoll Socialnämnden 2020-12-15



Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

med fackliga organisationer beskrivs också som fungerande. Riskanalyser har genomförts löpande såväl utifrån personalens som brukarnas hälsa och säkerhet. Vår bedömning är att socialnämnden i huvudsak har arbetat på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa arbetsmiljö och bemanning.

Socialnämnden har enligt vår bedömning vidtagit ett antal åtgärder under pandemin för att skapa en överblick och kartlägga smittspridning av Covid-19 i kommunen. Informations- och utbildningsinsatser, erbjudande av provtagning, besöksförbud och vaccin till personal och brukare är exempel på åtgärder som genomförts. Vår sammantagna bedömning är att socialnämnden har vidtagit rimliga åtgärder för att skapa överblick och kartläggning av Covid-19 situationen.

4 Slutsats och rekommendationer

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Perstorp kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande arbete samt socialnämndens arbete inom ramen för äldreomsorg gällande krissituationen kopplad till Covid-19. Granskningen ingick i revisionsplanen 2020 men har överförs till revisionsplanen 2021.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och socialnämnden i huvudsak har hanterat den uppkomna krisen i samband med coronavirusets utbrott på ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar. Vi grundar vår bedömning på att roller och ansvar genomgående har varit tydliga och följts upp löpande i kommunen i enlighet med fastställd krisledningsorganisation. Vidare har ett antal åtgärder vidtagits inom kommunstyrelsens och socialnämndens ansvarsområden för att kartlägga och skapa översikt av smittspridningen i kommunen samt under pandemins utveckling.

Vi kan konstatera att det vid pandemins utbrott fanns såväl en central krisledningsplan för extraordinära händelser samt en krisinformationsplan, senast fastställda 2015. Därtill fanns en risk- och sårbarhetsanalys för perioden 2019-2022 som utgår från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer. Enligt lag 2006:544 LEH ska en ny plan beslutas om vid varje ny mandatperiod, vilket betyder att nuvarande plan inte är aktualiserad och uppfyller gällande lagkrav. Vi bedömer även att innehållet i den centrala krisledningsplanen för extraordinära händelser bör utvecklas för att bli mer ändamålsenlig. Detsamma gäller utveckling av risk- och sårbarhetsanalysen, för att fånga väsentliga risker och åtgärder. Vi ser även ett behov av att tydliggöra på vilken nivå styrdokument och riktlinjer inom området för krisberedskap och krisledning ska fastställas.

Enligt vår bedömning har socialnämnden överlag tillgodosett tillgången på skyddsmaterial på ett ändamålsenligt sätt. Olika åtgärder har genomförts för att säkerställa arbetsmiljö och bemanning inom äldreomsorgens verksamheter.

Vi ser en risk att det finns ett visst personberoende på centrala positioner i kommunens krisledningsorganisation, exempelvis kommunikatör. Genom tydliga funktionsansvar inom krisledningsorganisationen minskar sårbarheten och vi bedömer att en kartläggning av funktioner/personer i krisledningsorganisationen bör genomföras för att stärka arbetet.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppdatera plan för extraordinära händelser och höjd beredskap så att den uppfyller lagkrav enligt lag 2006:544 LEH.
- Utveckla innehållet och rutiner för kontinuerlig uppföljning av dokument kopplade till kommunens krisledning och krisberedskap.
- Tydliggöra på vilken nivå styrdokument och riktlinjer inom området för krisledning och krisberedskap ska fastställas.



Perstorps kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 med fokus på äldreomsorgen

2021-09-22

Datum som ovan

KPMG AB

Ida Brorsson
Certifierad kommunal revisor

Elena Alvarez Blomgren
Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.