

Granskning av stadens hantering av covid-19, ur ett internkontrollperspektiv

Västerås stad



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Metod och avgränsning	4
2.4	Revisionskriterier	4
2.4.1	Kommunallagen	4
2.4.2	Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför extraordinära händelser (LEH)	4
2.4.3	Rekommendationer och allmänna råd från Folkhälsomyndigheten	5
3.	Kommunstyrelsen	6
3.1	Plan för ledning och samverkan vid samhällsstörning	6
3.1.1	Hur krisledningsstaben fungerade i praktiken	7
3.1.2	Krisledningsnämnden aktiverades inte	7
3.1.3	Dokumentation	8
3.2	Kommunstyrelsens styrning och interna kontroll	8
3.3	Kommunikation	9
3.4	Samverkan med externa aktörer	10
3.5	Bedömning	10
4.	Kulturnämnden	12
4.1	Krisledningsorganisation	12
4.1.1	Dokumentation	12
4.1.2	Extern kommunikation.....	12
4.2	Nämndens styrning och interna kontroll	13
4.3	Bedömning	13
5.	Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden	14
5.1	Krisledningsorganisation.....	14
5.1.1	Dokumentation	14
5.1.2	Kommunikation.....	15
5.2	Nämndens styrning och interna kontroll	15
5.3	Bedömning	15
6.	Miljö- och konsumentnämnden.....	17
6.1	Krisledningsorganisation.....	17
6.1.1	Dokumentation	17
6.1.2	Kommunikation.....	18
6.2	Nämndens styrning och interna kontroll	18
6.3	Bedömning	18
7.	Äldrenämnden	19
7.1	Krisledningsorganisation och viktiga händelser.....	19
7.1.1	Dokumentation	20
7.1.2	Kommunikation.....	20
7.2	Nämndens styrning och interna kontroll	21
7.3	Bedömning	21
8.	Stickprov – beslut.....	22
9.	Svar på revisionsfrågor.....	24
10.	Bilaga 1.....	27
	Källförteckning.....	28

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning av kommunstyrelsens, äldrenämndens, utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens, kulturnämndens samt miljö- och konsumentnämndens styrning och interna kontroll rörande hanteringen av covid-19.

Granskningen visar att stadens krisberedskap överlag varit ändamålsenlig. Samtliga intervjuade upplever att verksamheten stått rustad med aktuella beredskapsplaner och att övning och utbildning som skett åren innan pandemins utbrott varit en framgångsfaktor i krisarbetet. Risk- och sårbarhetsanalyser har redovisat risken för smittspridning och pandemi.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig och välfungerande krisledningsorganisation där politisk ledning och verksamhet bedöms ha följt de planer, roller och ansvar som beredskapsplanerna befäst. Kommunstyrelsen har aktivt följt arbetet, men överlåtit beslutanderätt till stadsdirektören i enlighet med stabsmetodiken. Kommunstyrelsens ordförande har under 2020 deltagit vid krisledningsstabens möten. Beslutet att inte aktivera krisledningsnämnden till förmån för den inövade stadsledningsmetodiken bedöms ändamålsenligt och i linje med ansvarsprincipen. Utifrån protokollsgranskningen tyder inget på att beslutandegången eller ärendeberedningen strider mot kommunallagen.

Äldrenämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kulturnämnden aktiverade krisledningsstaber i samband med att den centrala krisledningsstaben trädde i kraft. Nämnderna har kontinuerligt följt de tjänstemannalettade krisledningsorganisationernas arbete, dels genom återrapportering vid nämndsmöten, dels via veckovis information från respektive direktör. Vård- och omsorgsförvaltningen vars verksamhet drabbats hårt av pandemin, har genomfört en erfarenhetsstudie av arbetet inom fem särskilda boenden under pandemins första månader. En utredning av de höga dödstalen inom särskilda boenden har skett enligt ett nämndinitiativ.

Miljö- och konsumentnämnden aktiverade inte en krisledningsstab. Istället fokuserades arbetet inom förvaltningen på det nya och omfattande uppdraget att genomföra trängseltillsyner. Förvaltningsdirektören deltog i den centrala stabens krisledningsarbete.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen, äldrenämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden samt miljö- och konsumentnämnden rekommenderas att fortsatt aktivt prioritera och delta i övning i stabsmetodik framgent.
- Kommunstyrelsen, äldrenämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden samt miljö- och konsumentnämnden rekommenderas att fortsatt arbeta för ett kontinuerligt lärande och säkerställa att erfarenheter från pandemin tillvaratas.
- Äldrenämnden rekommenderas att fortsatt följa utvecklingen avseende samverkan med regionen. Detta bedöms vara av vikt, särskilt i samband med vaccinering till följd av Covid-19 pandemi
- Äldrenämnden rekommenderas att säkerställa att diarieföring av vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsprotokoll säkerställs

2. Inledning

2.1 Bakgrund

År 2020 har i hög grad präglats av pandemin covid-19 som haft stor påverkan på staden och alla dess verksamheter. Det har skett en stor och snabb omställning av både verksamheter och arbetssätt inom samtliga nämnder. Omställningen medför högre krav på en ändamålsenlig styrning och intern kontroll, samt kräver även en välfungerande samverkan, kommunikation och transparent beslutsprocess.

Den svenska krisberedskapen utgår från tre grundläggande principer; likhetsprincipen, ansvarsprincipen och närhetsprincipen. Likhetsprincipen innebär att allt som kan ska fungera så normalt som möjligt, även i kris. Ansvarsprincipen syftar till att ansvaret inte skiftar vid kris utan samtliga instanser bibehåller sina ansvarsområden. Den sista principen, närhetsprincipen, betyder att en kris hanteras där den inträffar av närmsta berörda samt ansvariga aktör¹.

Med anledning av denna extraordinära situation har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en utökad grundläggande granskning och på en övergripande nivå granska stadens hantering av pandemin.

Pandemin är pågående och revisorerna kommer fortsätta följa händelseutvecklingen även under 2021.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att ge underlag för att kunna bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll rörande hanteringen av covid-19.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hade staden vid pandemins utbrott fastställda beredskapsplaner och en krisledningsorganisation på plats som var anpassad för att möta händelseutvecklingen?
 - Vilka överväganden har gjorts avseende aktivering av krisledningsnämnd, vilka var motiven för beslutet?
 - Fanns det en uppdaterad risk- och sårbarhetsanalys samt plan för extraordinära händelser?
- ▶ Vilka organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder har vidtagits på verksamhetsnivå och på politisk nivå? När beslutades och vidtogs åtgärderna?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång och ärendeberedning under pågående pandemi?
 - Har den anpassade beslutsgången varit förenlig med kommunallagen?
- ▶ Hur har extern och intern kommunikation hanterats så att rätt målgrupper har nåtts och att ingen motstridig information givits?
- ▶ Hur har samverkan med regionen och övriga myndigheter fungerat?
- ▶ Tillvaratas och dokumenteras diskussioner och beslut på ett sätt som ger grund för framtida analyser av händelseförlopp och effekter av åtgärderna?
 - Vilka är de viktigaste lärdomarna från pandemin och hanteringen av denna?

¹ [Krishanteringens grunder - Krisinformation.se](https://www.krishanteringensgrunder.se)

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom att granska styrdokument, protokoll och andra underlag. Ett stickprov har genomförts avseende fattade nämndbeslut och krisledningens protokoll. Intervjuer har skett med utvalda nämnders presidium och berörda personer ur stadens tjänstemannaledning.

Granskningen avgränsar sig dels tidsmässigt till år 2020 och dels till kommunstyrelsen, äldrenämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden samt miljö- och konsumentnämnden.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför extraordinära händelser (2006:544)
- ▶ Kommunfullmäktiges beslutade styrdokument
- ▶ Nämndspecifik lagstiftning

2.4.1 Kommunallagen

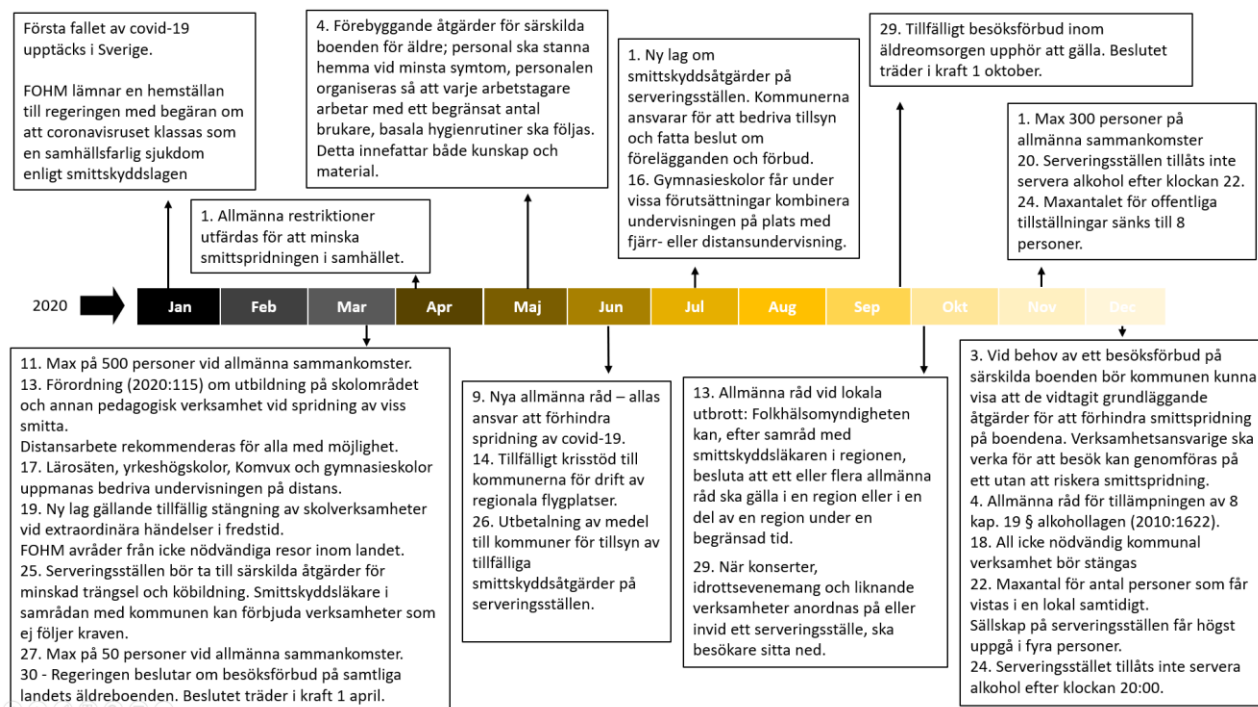
Enligt 6 kap. 1 §, ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Enligt 6 kap. 6 § ska nämnderna inom sitt eget område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

2.4.2 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför extraordinära händelser (LEH)

Kommuner ska arbeta för att minska sårbarheten i sin verksamhet samt ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. En extraordinär händelse definieras som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun. Kommuner ska i en risk- och sårbarhetsanalys analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa samt hur de kan påverka den egna verksamheten. Utifrån risk- och sårbarhetsanalysen ska kommunen fastställa en plan för hanteringen av extraordinära händelser inför varje ny mandatperiod. Kommuner ska ha en struktur för en krisledningsnämnd vilken kan fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Det är ordförande i krisledningsnämnden som beslutar om en händelse är av sådan karaktär att nämnden ska träda i funktion.

2.4.3 Rekommendationer och allmänna råd från Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten (Fohm) är en nationell kunskapsmyndighet som arbetar för bättre folkhälsa och ansvarar för folkhälsofrågor. De utvecklar och stödjer samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot. Under en pandemi, som den pågående av covid-19, har Folkhälsomyndigheten ett ansvar att samordna. De samordnar pandemiberedskapen på nationell nivå och ger stöd till planeringen på regional och lokal nivå, där det operativa arbetet bedrivs. Under pandemin har Folkhälsomyndigheten gett rekommendationer och allmänna råd. Nedan presenteras ett urval av de allmänna råd, rekommendationer, restriktioner Folkhälsomyndigheten och regeringen utfärdat under 2020. Händelserna är utvalda baserat på påverkan för kommunal verksamhet.



3. Kommunstyrelsen

3.1 Plan för ledning och samverkan vid samhällsstörning

Plan för ledning och samverkan vid samhällsstörningar antogs av kommunfullmäktige i december 2016. Planen reglerar Västerås stads kommunövergripande krishantering om en extraordinär händelse enligt lag 2006:544 inträffar eller en händelse som utsätter staden eller delar av staden för stor påfrestning. Enligt planen tillämpar staden en gemensam metodik för stab och ledningsarbete för hantering av samhällsstörningar.

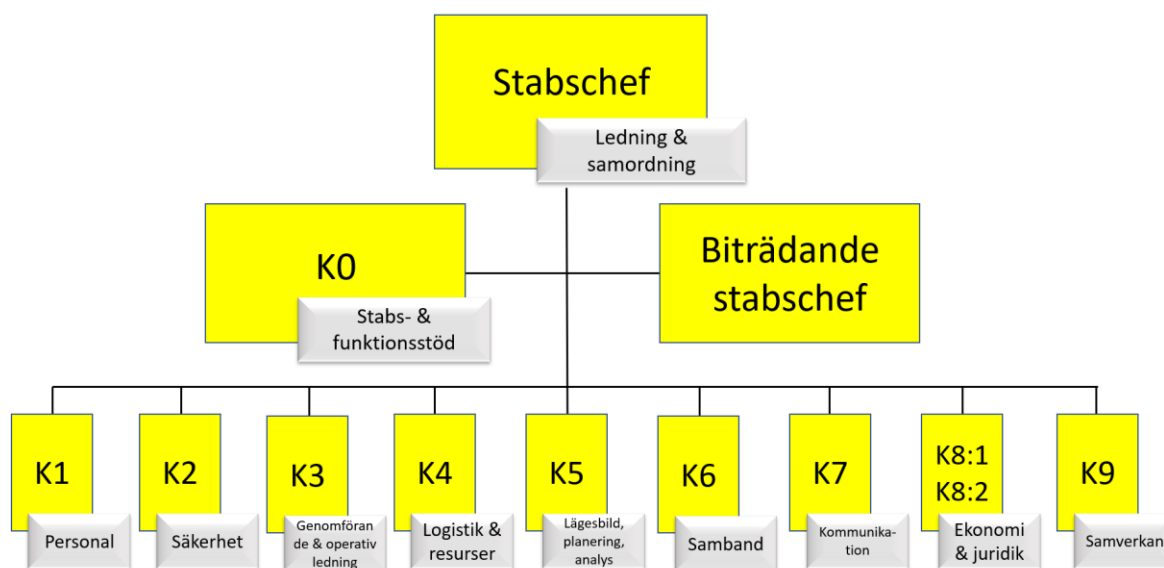
Planen redovisar stadsledningskontorets roll före, under och efter en kris. Stadsledningskontoret ansvarar för att upprätthålla en beredskap i form av planer, utbildning och kontaktpunkt genom TIB (tjänsteperson i beredskap) samt organisera, leda och tillhandahålla tekniska förutsättningar för Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) och tillhörande stab.

Det finns inget krav att krisledningsnämnden träder i funktion, enligt ansvarsprincipen bör händelsen hanteras inom den normala organisationen. Det är stadsdirektören som är beslutsfattare om inte krisledningsnämnden är inkopplad. Stadsdirektören är också föredragande för krisledningsnämnden om den är aktiverad.

ISF utgör navet i Västerås stads krisledningsorganisation. ISF är en icke-permanent grupp som har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning av åtgärder.

I planen för ledning och samverkan vid samhällsstörningar föreskrivs att en stab kan aktiveras som stöd för ISF. Staben fungerar som en analysenhet vilken arbetar med omvärldsbevakning, omfallsanalyser, kriskommunikation, informationsdelning och samlade lägesbilder. Staben ska utgöra ett internt ledningsstöd för stadens egen organisation. Staben leds av en stabschef och bemannas av Västerås stad.

Staben ska förse beslutsfattare med underlag som sakligt belyser faktorer som kan påverka situationen. Nedan presenteras stabens olika roller och organisation, för närmare beskrivning av respektive funktions uppdrag, se bilaga 1.



3.1.1 Hur krisledningsstaben fungerade i praktiken

Västerås stad har länge arbetat med att ta fram beredskapsplaner och utveckla sin krishanteringsförmåga. Staden hade en pandemiplan innan covid-19 startade men enligt intervjuade har denne varit i behov av uppdatering och har därför inte varit användbar. Intervjuade upplever snarare att proaktiviteten och satsningar på övning och utbildning som har varit avgörande för stadens hantering av pandemin.

Staben aktiverades den 13 mars. Vid stabsmöten deltog stadsdirektör i form av beslutsfattare, stabschef, stabs- och funktionsstöd, funktionerna K1 till K9, representant från de kommunala bolagen och ett kommunalförbund samt respektive förvaltningsdirektör. Direktörernas roll var att förmedla information mellan staben och respektive förvaltning.

Samtliga intervjuade lyfter innebörden av att kommunstyrelsens ordförande från början har haft en deltagande roll vid stabsmötena. Detta har möjliggjort för ordförande att kontinuerligt uppdatera kommunstyrelsen om läget och den centrala stabens arbete. Det har även möjliggjort för ett nära samarbete mellan stabsledning och politik.

Stadens krisledningsorganisation har följt den stabsmetodik som finns fastställd i stadens krishanteringsplan även om vissa rollbeskrivningar reviderats efter behov. Intervjuade uppger att det framförallt var funktionerna K0, K1 och K3 vars roller i relation till ordinarie arbetsuppgifter som behövde förtydligas. K0-funktionen uppges vara en av de funktioner som saknat möjlighet att helt bemannas. Roller och uppdrag inom K0 upplevs av intervjuade ha varit svårdefinierade från början.

I övrigt upplevs stabsmetodiken ha varit till stor nytta för organisationen. Det har varit en möjlighet att samla kommunens olika verksamheter och delge information samt aktuella lägesbilder i staden. De intervjuade uppger att mötena har varit väl organiserade och arbetet har effektiviserats i takt med att verksamheten arbetat in metodiken.

En utmaning som staden har stått inför är de snabba beslut och den korta tid som kommunen haft på sig att ställa om efter nya rekommendationer och restriktioner. Intervjuade uppger att detta har fungerat väl, mycket tack vare den väl inövade stabsmetodiken.

Vissa intervjuade menar att det trots välfungerande kanaler för informationsspridning har varit svårt för alla chefsled att efterleva beslut.

Vidare har även personalbortfall och planeringen för personalbortfall varit en utmaning. Staden har därav tagit fram en *Handlingsplan för Personalbortfall*². Handlingsplanen är i skrivandets stund inte antagen men det finns ett pågående arbete.

3.1.2 Krisledningsnämnden aktiverades inte

Vid en krishändelse eller en extra ordinär händelse kan enligt planen en krisledningsnämnd aktiveras. Krisledningsnämnden fungerar då som stadens ledande politiska organ och har det övergripande yttersta ansvaret för krishanteringen.

Staden valde att inte aktivera krisledningsnämnden. Intervjuade uppger att den väl inövade stabsmetodik som trädde i kraft bedömdes fullt tillräcklig och som den mest lämpliga att hantera krisen. I det förberedande arbetet kontrollerades vilka situationer och beslut som skulle kräva att krisledningsnämnden aktiverades. Enligt intervjuade uppstod inga sådana situationer.

² DNR: KS 2020/00347-2.4.8

3.1.3 Dokumentation

Enligt stadens gemensamma informationshanteringsplan, daterad 2020-01-01, ska övergripande dokumentation diarieföras för att visa hur stadens ledning och verksamheter agerat och hanterat krisituationen. Vid krisläge ska rutiner för vad som ska diarieföras och bevaras upprättas. Chef för verksamhetsområdet administration, juridik och säkerhet har varit ytterst ansvarig för KO-funktionen under krisen, där säkerställande av dokumentation/protokollföring är en del.

En rutin/instruktion för diarieföring av dokumentationen i krisstabsarbetet (inkomna och upprättade handlingar) togs fram samband med att krisstabsarbetet påbörjades (daterad 2020-04-03)³. Instruktionen gällde samtliga nämnder och förvaltningar.

Inom ramen för granskningen har vi delgivits exempel på dokumentation från stabsledningsmöten och kan konstatera att minnesanteckningar har förts. Diarieföring av krisledningsstabens mötesprotokoll uppges ha skett kontinuerligt. Intervjuade uppger att staben tog in externt administrativt stöd i syfte att säkerställa resurser för dokumentation av stabens möten då resurser saknades inledningsvis. Under pandemin har informationsplattformen bytts ut i syfte att öka tydlighet i dokumentationen. Dokumentationen i staben är enligt de intervjuade ordnade i samlingsärenden för varje månad samt uppdelat mellan kommunikation och resterade stabsarbete.

Överlag upplever de intervjuade att dokumentationen har varit god och att den kommer kunna användas till framtida lärdomar. Varje verksamhet har varit ansvarig för sin dokumentation och vissa har genomfört interna och externa granskningar kring verksamhetens hantering av pandemin.

Intervjuade uppger att enskilda personer inom staben fört loggbok över aktiviteter och konversationer för att utvinna lärdomar från personliga erfarenheter.

Under februari och mars 2021 har stabens KO-funktion sammankallat representanter från övriga K-funktioner för att säkerställa att diarieföringen har skett och fortsatt kommer att ske enligt ovan nämnda instruktion. I samband med detta har en förtydligande vägledning tagits fram av stadsarkivet "Vägledning – Hantering av dokumentation rörande coronapandemin"⁴ (2021-03-01). Detta för att säkerställa att de handlingar som t.ex. dokumenterats i informationsplattformen och som ska diarieföras förs in i stadens diarium. Vägledningen uppges vara såväl ett förtydligande som ett komplement till stadens befintliga informationshanteringsplan/-planer.

3.2 Kommunstyrelsens styrning och interna kontroll

I enlighet med beredningsplanen är det tjänstemannaledningen i Västerås stad som har fungerat som krisorganisation. Den politiska mötesordningen inom kommunstyrelsens har fungerat enligt normalt förfarande. Protokollsgranskningen visar att stadsdirektören har informerat styrelsen vid samtliga nämndssammanträden sedan mars månad om arbetet i krisledningen och det stadsgemensamma samarbetet med anledning av covid-19. Utöver information vid nämndssammanträden har stadsdirektören kontinuerligt informerat kommunstyrelsens ledamöter om läget. Kommunstyrelsen ordförande har även deltagit i stabsledningens arbete vilket har möjliggjort för kommunstyrelsen att hålla sig a jour med arbetet kontinuerligt.

Arbetet inom staden, de politiska sammanträdena, stabens möten och de olika mötena i nämnderna har alla dock påverkats av de allmänna rekommendationerna för minskad smittspridning. Efter rekommendationerna den 13 mars om distansarbete beslutade kommunfullmäktige att samtliga nämnder får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter på distans⁵. Villkoren var att

³ DNR: KS KS-2020/00515-2.2.0

⁴ Dnr SA-2021/00024-2.2.0

⁵ Dnr KS 2020/00405-1.2.1

distansdeltagande skulle meddelas fem dagar i förväg samt att ljud och bildöverföring ska ske i realtid.

Intervjuade uppger att det till en början inte fanns tillräckliga tekniska lösningar som var kompatibla med kommunallagen för att fullt ut genomföra distansmöten. Under hösten utvecklades tekniken och vissa nämnder kunde successivt övergå till distanssammanträden med hjälp av säkra mötesplatser där sekretessbelagd information kunde hanteras. Möten kunde sedermera genomföras med både digitala och fysiska deltagare. Möten har skett i större lokaler och reducerad närvaro. Under överläggningar har deltagare kunnat delta digitalt. Beslutsfattandet har sedan skett på plats med endast tillräckligt många deltagare för att sammanträdet skulle vara beslutsföra.

En riktlinje finns framtagen för ärendeprocessen i Västerås stad⁶. Intervjuade uppger att ärendehantering och beredningen skett enligt riktlinjerna och frågor kring sekretess har inte uppkommit i någon större utsträckning trots arbete på distans. Eftersom kommunstyrelsen och samtliga nämnder har vidhållit det ordinarie nämndarbetet har förbättringar i ärendeprocessen inte varit aktuella. Inom vissa nämnder har beslut behövts fattas inom korta tidsramar, då ofta med ordförandebeslut. Vid dessa tillfällen har KO-funktionen varit behjälplig i att säkerställa en korrekt ärendeprocess. Vid de tillfällen som ordförandebeslut har fattats har dessa återrapporterats vid respektive nästkommande nämndsammanträde.

Staden har vunnit lärdomar genom en extern uppföljning av krishantering kopplat till pandemin av covid-19⁷. Uppföljningen konstaterar att krisstaben som organisation, och tillhörande funktioner, fungerar väl både i sig själv och som stöd till andra. Vidare konstateras att det finns ett behov att inom staden som helhet öka kunskapen och samstämmigheten rörande krishantering och stabsmetodik för ökad effektivitet. Nyckelfaktorer i stadens krishantering har varit löpande utbildning, individer med lämplig kompetens och erfarenheter samt en engagerad ledning som är aktiv i, intresserad av och bidrar till krisstabens arbete. Till framtida krishändelser rekommenderas staden att skapa ett funktionsansvar för stabsfunktionerna i vardagen, inrätta en fungerande logistik-, varuförsörjnings- och lagerverksamhet inom staden samt effektivisera stadens behovsorienterade personalförsörjning. Uppföljningen betonar särskilt vikten av att ha rätt person på rätt plats där egenskaper som behövs vis en krissituation inte alltid visar sig i vardagen. Därav är det viktigt att kunna flytta personal för att optimera verksamheten. Intervjuade påpekar att de använt sig av utvärderingen i den fortsatta utvecklingen av krishanteringsarbetet.

3.3 Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunstyrelsen antog i mars 2016⁸ en risk- och sårbarhetsanalys vilken uppdaterades 2020-11-18⁹. Enligt lagen om extraordinära händelser ska en ny risk- och sårbarhetsanalys genomföras inför varje ny mandatperiod. Båda versionerna av risk- och sårbarhetsanalysen redovisas risken för smittspridning, epidemi och pandemi. I den uppdaterade versionen har förändringar gjorts utifrån en pandemis konsekvenser och långvarighet. Intervjuade upplever att planen tidigare inte varit anpassad efter ett längre och utdraget händelseförlopp likt pandemin covid-19.

3.4 Kommunikation

Verksamhetsområdet kommunikation inom stadsledningskontoret har bemannat K7-funktionen i stabsledningen. Kommunikationsavdelningens processledningsgrupp bestående av samtliga förvaltningars kommunikationsstrategier har under pandemin haft kontinuerliga möten i syfte att

⁶ Dnr 2015/158-Ks-004

⁷ Uppföljning av Västerås stads krishantering under covid-19. Dnr: KS 2020/01706-1.4.2.

⁸ Dnr 2016/160-KS

⁹ Dnr KS 2019/01522-2.7.2

samordna stadens kommunikation. Nedan följer exempel på kommunikationskanaler och aktiviteter som har genomförts inom ramen för pandemin:

- Stadens hemsida - hemsidan kan läsas på lättläst svenska och översättas till flera språk.
- FAQ - intern och extern sida med vanliga frågor och svar om covid-19.
- Ordinarie kommunikationskanaler exempelvis V-klass
- Sociala medier – Universellt bildmaterial
- Media – staden har proaktivt kontakt lokala medier
- Staden har tagit hjälp av exempelvis kulturföreningar, trossamfund, kommunikatörer på olika fysiska platser samt den egna personalens personliga nätverk för att sprida information.

Den samlade bilden hos de intervjuade är att kommunikationsarbetet har fungerat ändamålsenligt, såväl inom den centrala stabsledningen som inom förvaltningars krisorganisationer.

3.5 Samverkan med externa aktörer

Enligt stadens *Plan för ledning och samverkan vid samhällsstörningar* ska staden vid en krissituation upprätta samverkan utifrån behov med andra myndigheter, organisationer och näringsliv. Under pandemin har regelbundna samverkansmöten skett med flera externa aktörer inom olika områden och nivåer. Samverkan har flera gånger kantats av skilda uppfattningar kring aktörers roller och ansvarsområden vilket enligt intervjupersoner resulterat i en i vissa fall långsam, ineffektiv och otydlig samverkan. Vidare uppger intervjuade att de kommunala behoven och förutsättningarna inte har tagits i beaktande av exempelvis regionen och Folkhälsomyndigheten.

De externa aktörer som samverkan huvudsakligen skett med listas nedan:

- U-sam. Sammankallas av Västmanlands länsstyrelse och består av representanter från länets tio kommuner, räddningstjänst, polis, Region Västmanland, Försvarsmakten, SOS Alarm AB, Sveriges Radio P4 och Länsstyrelsen¹⁰.
- Region Västmanland
- Folkhälsomyndigheten (via Länsstyrelsen)
- Andra kommuner - utbyte av information, lägesbilder, omvärldsanalyser, utrustning och gemensamma ansträngningar för att konkretisera rekommendationer och råd från Folkhälsomyndigheten. Samverkan har även skett med två norska kommuner, Stavanger och Bergen, för att få ett bredare perspektiv på krishantering.
- SKR – stöd i specifika frågor.
- Privata utförare inom vård- och omsorg – samverkansmöten.
- Säkerhetsnätverk bestående av 20 aktörer inom Västerås stad. Regelbundna samordningsmöten i syfte att uppdatera lägesbilder, samverkans- och stödbehov.

Det är främst de informationsdelande samverkansforumen, U-sam och andra kommuner, som intervjuade upplever varit fungerade under pandemin. Intervjuade upplever dock att samtliga forum för samverkan har utvecklats under tidens gång och blivit mer effektiva.

3.6 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens krisberedskap har varit ändamålsenlig och kunnat anpassas för att möta en långvarig pandemi. Vi kan konstatera att samtliga intervjuade upplever att verksamheten stått rustad, mycket tack vare beredskapsplaner, men framförallt den övning och utbildning som skett åren innan pandemins utbrott. Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig och välfungerande krisledningsorganisation som genomsyrat samtliga

¹⁰ [Krisberedskap | Länsstyrelsen Västmanland \(lansstyrelsen.se\)+](https://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/krisberedskap)

granskade nämnder. Kommunstyrelsen rekommenderas att fortsätta prioritera övningsverksamhet och erbjuda uppföljande utbildningar för de som ej kan delta.

Vidare bedömer vi att de organisatoriska åtgärder som vidtagits i syfte att hantera krisen har varit väl underbyggda. Beslutet att inte aktivera krisledningsnämnden till förmån för den inövade stadsledningsmetodiken bedöms ändamålsenligt.

Såväl politisk ledning som verksamhet bedöms ha följt de planer samt roller och ansvar som beredskapsplanerna har befast. Detta innebär att kommunstyrelsen, till förmån för den tjänstemannaletta krisledningsorganisationen, aktivt följt arbetet, men överlätit beslutanderätt till stadsdirektören. Av vad som framkommit i granskningen tyder ingenting på att beslutandegången skulle strida mot kommunallagen. Bedömningen grundar vi i den protokollsgranskning av kommunstyrelsens protokoll som genomförts, samt dokumentgranskning av stadsledningens mötesprotokoll.

Vi kan konstatera att dokumentation har skett av stabsledningsmöten och att diarieföring har skett ändamålsenligt.

I granskningen redogörs för hur kommunikationsavdelningens processledningsgrupp har arbetat för att säkerställa såväl intern som extern kommunikation. Utifrån vad som framkommit i granskningen är vår bedömning att den externa kommunikationen har fungerat ändamålsenligt och att stabsfunktionen K7 har varit en framgångsfaktor för enhetlig kommunikation. Vi kan dock konstatera att brister har förekommit i möjligheten att sprida information internt i alla chefsled. Detta bedöms dock vara en fråga som bör hanteras inom respektive förvaltningsledning.

Gällande samverkan kan vi konstatera att det finns utvecklingsmöjligheter. Framförallt gällande samverkan med regionen, detta berörs närmare i avsnitt 6.

Det bedöms positivt att en utvärdering av stadens krishantering skedde under 2020.

Kommunstyrelsen rekommenderas att fortsatt arbeta för ett kontinuerligt lärande och säkerställa att erfarenheter från pandemin tillvaratas.

4. Kulturnämnden

Kulturnämndens verksamhet har påverkats av samtliga restriktioner som rört allmänna sammankomster. Utvecklingen under 2020 har ställt stora krav på en flexibel krisledning som kunnat agera snabbt och ställa om verksamheten.

4.1 Krisledningsorganisation

Kulturnämnden antog i samband med Internkontrollplanen för 2020, även en krisledningsplan för kultur- idrotts- och fritidsförvaltningen (KIFF). Planen anger bland annat krisledningens organisation och uppdrag.

I samband med att stadsledningskontoret aktiverade krisledningsorganisationen, skedde det samma inom KIFF. Stadens samlade stabsmetodik med den centrala planen för ledning och samverkan vid samhällsstörningar, liksom förvaltningens egen beredskapsplan uppges ha utgjort grunden för krisledningsorganisationen inom KIFF. Förvaltningsledningen har utgjort stabsledning och har haft tydligt alternerande scheman för att samtliga stabsfunktioner alltid ska vara bemannade.

I enlighet med stadens centrala plan för ledning och samverkan vid samhällsstörningar har förvaltningsledningen inom KIFF deltagit vid de övningar i stabsmetodik som tillhandahållits av stadsledningskontoret innan pandemins utbrott. Intervjuade uppger att utbildningarna har varit den enskilt viktigaste faktorn för vad som av intervjupersoner konstateras vara ett lyckat krishanteringsarbete.

Omfallsplaner har tagits fram för förvaltningsledning och verksamhetsområden, dessa sammanfattas i dokumentet *Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningens beredskapsplan vid större utbrott av influensor/epidemier samt extraordinära händelser inom kommunen* och är daterad 2020-03-17.

Under pandemin har staben, enligt intervjuer, kontinuerligt genomfört riskbedömningar som dokumenterats för att kunna vidta åtgärder mot smittspridningen.

Exempel på utmaningar för verksamheten är restriktionerna från Fohm:s som inneburit begräsningar i antal besökare i lokaler samt stängning av viss kommunal verksamhet. Utmaningar låg dels i att ställa om verksamheten samt tolkningar av lagenligheten i att stänga bibliotek. Dialoger fördes inom stabsledningen och tolkningar av restriktionerna kunde göras så att nödvändig biblioteksservice kunde upprätthålls, allmänna utomhusmiljöer kunde öppnas samt tillhandahållande av ett vists kulturutbud genom digitala kanaler.

4.1.1 Dokumentation

Inom ramen för granskningen har vi delgivit exempel på dokumentation från stabsledningsmöten och kan konstatera att minnesanteckningar har förts. Enligt KIFF:s beredskapsplan ska lägesbilder skickas in till den centrala krisledningen veckovis. Intervjuade uppger lägesbilden har skickats in enligt plan och diarieförts. Lägesbilderna är en sammanställning av de viktigaste som hänt i krisstabens arbete under veckan och ligger även till grund för det som rapporteras till nämnden.

4.1.2 Extern kommunikation

Behovet av extern kommunikation har varit stort. KIFF har köpt interna kommunikationstjänster av stadsledningskontoret. Tack vare kommunikationslösningen inom staben uppges samarbetet ha fungerat mycket bra och KIFF:s stabsledning har ständigt haft en kommunikatör tillgänglig som säkerställt erforderlig extern kommunikation.

4.2 Nämndens styrning och interna kontroll

I enlighet med beredskapsplanen är det tjänstemannaorganisationen inom KIFF som har fungerat som krisorganisation. Den politiska mötesordningen inom nämnden har fungerat enligt normalt förfarande. Protokollsgranskningen visar att kultur- och fritidsdirektören har informerat nämnden vid samtliga nämndsmöten sedan mars månad om arbetet med KIFF krisledning och det stadsgemensamma samarbetet med anledning av covid-19. Utöver information vid nämndssammanträden har förvaltningens stabschef skickat veckovisa informationsmail till kulturnämnds ledamöter för att informera om krisledningens arbete utifrån covid-19. Kulturnämndens ordförande har även deltagit vid tillfällen i stabsledningens arbete. Intervjuade uppger att samarbetet mellan nämnd och krisledning har fungerat mycket bra och ändamålsenligt. Kulturnämnden har inkluderat risken för en pandemi i risk- och internkontrollplan 2021.

4.3 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning av Kulturnämnds krishantering är att den fungerat ändamålsenligt. Vi konstaterar att verksamheten inom KIFF har hanterat en lång rad utmaningar som krävt snabba beslut och en flexibel verksamhet. Vi bedömer att nämnden har tillsatt en krisledning som säkerställt att detta har skett på ett ändamålsenligt och flexibelt sätt. Nämnden rekommenderas att fortsatt aktivt prioritera att övning i stabsmetodik fortsätter framgent. Nämnden rekommenderas att säkerställa att erfarenheter från arbetet med pandemin omhändertas för att säkerställa lärande och utveckling.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att erforderlig dokumentation av KIFF:s krisledningsstab har skett.

Vi bedömer att nämnden har säkerställt en erforderlig styrning och intern kontroll. Detta baserar vi på att nämnden, i enlighet med stadens beredskapsplan, har säkerställt att tjänstemannaledningen utgjort krisledningen. Utifrån genomförd stickprovgranskning av beslut (se kap 8) bedömer vi att nämnden har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i beredskapsplanen. Vi bedömer att nämnden har hållit sig uppdaterad vid såväl nämndsmöten som genom att förvaltningens direktör kontinuerligt skickat uppdateringar kring krisledningens arbete.

5. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

En av utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens största utmaningar under pandemin har varit omställningen till rekommendationerna gällande distansundervisning. Trots en stor vilja och motivation inom verksamheten har otydliga nationella direktiv bidragit till att omställningen till distansundervisning inom gymnasieskolan till viss del varit utmanande. Möjligheten att hålla avstånd inom skolans lokaler har också utgjort en utmaning inom verksamheten.

5.1 Krisledningsorganisation

Barn- och utbildningsförvaltningen hade vid pandemins start en krishanteringsplan¹¹. Planen innehåller bland annat krisledningens organisation och uppdrag.

Efter beslut från utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens direktör tillsattes förvaltningens krisstab i samband med att Västerås stad aktiverade den centrala krisledningsstaben den 13 mars. Utöver förvaltningens krisledningsmöten har det inom verksamhetsområdet gymnasie- och vuxenutbildning genomförts veckovisa möten som verksamhetschef sammankallat. Vid dessa möten har gymnasieskolans samtliga rektorer deltagit. Verksamhetschef har även haft månadsvisa möten med skyddsombud. Mötena har främjat samverkan och möjliggjort att föra dialog kring skolornas lokala frågor.

Intervjuade uppger att krisledningsorganisationen har fungerat bra och ändamålsenligt. En framgångsfaktor uppges vara Västerås stads tydliga krisledningsmetodik samt de utbildningar som har tillhandahållits innan pandemin utbröt. Det som präglat arbetet har främst varit de många beslut som behövts fattas snabbt för att verksamheten ska kunna följa Fohm:s rekommendationer. Tack vare en välfungerande stabsmetodik har verksamheten kunnat ställa om snabbt till nya föreskrifter såsom exempelvis hemundervisning för gymnasiet.

Omställningen till hemundervisning inom gymnasieskolan uppges ha fungerat bra enligt intervjuade. Enheten för digitalisering och utveckling uppges vara en framgångsfaktor för att säkra digitala resurser och kunskap. Undantag från hemundervisning har kunnat göras för elever med särskilt behov. Utmaningarna har främst varit att säkerställa en god utbildning inom de programmen med många praktiska moment. Intervjuade beskriver hur olika lösningar har resulterat i en fungerande verksamhet. Intervjuade uppger att såväl lärarkår som elever har varit lösningsorienterade.

Samtidigt som krisledningen och omställningen till hemundervisning har varit välfungerande, uppger de intervjuade att de stora utmaningarna främst handlat om tolkningar av Fohm:s rekommendationer. Information och råd från det regionala smittskyddet såväl som Skolverket och Folkhälsomyndigheten har till en början varit bristfällig och otydlig, för att under senare delen av år 2020 fungerat bättre. En huvudsaklig utmaning har varit frågan kring att hålla avstånd och huruvida skolan ska bedrivas på distans om avstånd inte kan hållas.

5.1.1 Dokumentation

Inom ramen för granskningen har vi delgivits exempel på dokumentation från stabsledningsmöten och kan konstatera att minnesanteckningar har förts. Minnesanteckningarna diarieförs enligt rutin.

¹¹ Dnr UAN 2018/01488

5.1.2 Kommunikation

Inom utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden finns kommunikatörer kopplade till respektive skolområde. Kommunikatörerna har deltagit i krisledningsmöten för att forma förvaltningsspecifik information. Det har funnits ett tätt samarbete mellan kommunikatören och verksamhetschefen som likt resterande verksamhet under pandemin präglats av snabba förfaranden. Under pandemin har det funnits ett stort nyhetsvärde i skolverksamhetens förändringar vilket har medfört en ständig medial kontakt.

Den externa kommunikationen till elever och vårdnadshavare har skett genom forumet v-klass. De vårdnadshavare som inte har tillgång till v-klass har kunnat läsa samma information på stadens hemsida.

Det har genomgående varit viktigt att förmedla en samlad bild till alla berörda inom skolan. Den interna strukturen i krisledningen har bidragit till att alla förvaltningar fått tillgång till den gemensamma informationen.

5.2 Nämndens styrning och interna kontroll

I enlighet med beredningsplanen är det tjänstemannaorganisationen inom barn- och utbildningsförvaltningen som har fungerat som krisorganisation. Den politiska mötesordningen inom nämnden har fungerat enligt normalt förfarande. Protokollsgranskningen visar att barn- och utbildningsdirektör har informerat nämnden vid samtliga nämndsmöten sedan mars månad om arbetet inom krisledning och det stadsgemensamma samarbetet med anledning av covid-19. Utöver information vid nämndssammanträden har förvaltningens stabschef skickat veckovisa informationsmail till nämndens ledamöter för att informera om krisledningens arbete utifrån covid-19.

Som nämnts tidigare har en del av barn- och utbildningsförvaltningens krisledning präglats av de många beslut som behövts fattas på ofta bristande underlag från Fohm och andra myndigheter. Intervjuade uppger att en nämndstrateg samt jurist varit krisledningen behjälplig i att ta fram beslutsunderlag till nämnden för beslut och säkerställa att samtliga beslut varit förenliga med skollagen.

Under vissa perioder har besluten varit täta och framförhållningen i direktiven kring distansundervisning har enbart varit två veckor. Intervjuade upplever att samarbetet mellan nämnden och verksamheten har fungerat väl. Politiken har tagit ett steg tillbaka till förmån för att verksamheten ska kunna agera. Vid de tillfällen då nämndbeslut varit nödvändiga har nämnden varit flexibla och det har förekommit ordförandebeslut vid brådskande ärenden. Beslut har då kunnat fattas inom ett dygn från det att nya direktiv från regeringen eller Folkhälsomyndigheten har kommit.

5.3 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning av utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens krishantering är att den fungerat ändamålsenligt. Vi konstaterar att verksamheten inom barn- och utbildningsförvaltningen har hanterat en lång rad utmaningar som krävt snabba beslut och en flexibel verksamhet. Vi bedömer att nämnden har tillsatt en krisledning som säkerställt att detta har skett på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden rekommenderas att fortsatt aktivt prioritera att övning i stabsmetodik fortsätter framgent. Nämnden rekommenderas att säkerställa att erfarenheter från arbetet med pandemin omhändertas för att säkerställa lärande och utveckling.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att erforderlig dokumentation av barn- och utbildningsförvaltningens krisledningsstab har skett.

Vi bedömer att nämnden har säkerställt en erforderlig styrning och intern kontroll. Detta baserar vi på att nämnden, i enlighet med stadens beredskapsplan, har säkerställt att tjänstemannaledningen utgjort krisledningen. Utifrån genomförd stickprovgranskning av beslut (se kapitel 8) bedömer vi att nämnden har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i beredskapsplanen. Vi bedömer att nämnden har hållit sig uppdaterad vid såväl nämndsmöten som genom att förvaltningens direktör kontinuerligt skickat uppdateringar i krisledningens arbete.

6. Miljö- och konsumentnämnden

De utmaningar som präglat miljö- och konsumentnämnden under pandemin kan främst härledas till de inspektioner som förvaltningen har varit ålagda att göra.

6.1 Krisledningsorganisation

Miljö- och konsumentnämnden antog krishanteringsplan för miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i oktober 2019¹². Miljö- och konsumentnämndens förvaltningsorganisation har enligt stadsledningens instruktioner arbetat i linjen under pandemin. En krisledningsorganisation inom förvaltningen har inte tillsatts. Istället har tillsynen i form av trängselkontroller med anledning av pandemin lagts till i tillsynsplaneringen. Intervjuade uppger att förvaltningschef deltagit i stadens inriktnings och samordningsfunktion.

Tidigt under pandemins utbrott ställdes verksamheten om för att bedriva trängselkontroller med anledning av covid-19. I syfte att kunna prioritera tillsynsinsatser togs en lista fram över stadens samtliga serveringsställen med tillhörande riskbedömning avseende risk för trängsel. Riskbedömningen var därefter vägledande i tillsynsarbetets prioritering av insatser. Samverkan skedde med Smittskyddsläkare vid behov. Samverkan uppges ha fungerat väl.

De intervjuade upplever att samverkan med Folkhälsomyndigheten hade kunnat förbättras i den mening att förtydliga deras riktlinjer. Från början fanns det en stor otydlighet kring vilka riktlinjer som skulle gälla på serveringsställena med avseende på trängsel. Folkhälsomyndighetens information har dock blivit tydligare och är idag heltäckande.

Den 1 juli 2020 antogs en ny lag om smittskyddsåtgärder på serveringsställen, där kommunerna ansvarar för att bedriva tillsyn och fatta beslut om förelägganden och förbud. I samband med detta fattade Miljö- och konsumentnämndens beslut om ny delegationsordning¹³ som bland annat gav direktören/enhetschef delegation att besluta om förbud mot öppethållande av serveringsställe, för viss tidsperiod eller tills vidare. Handläggare gavs bland annat delegation för beslut om förbud mot öppethållande av hela eller del av serveringsställe under vissa tider på dygnet. Protokollsgranskningen visar att beslut om föreläggande har skett i enlighet med ny delegationsordning.

Intervjuade uppger att trängselkontroller med anledning av pandemin har varit utmanande. Utmaningarna har främst bestått i att säkerställa en trygg arbetsmiljö för tillsynsmännen. Intervjuade uppger att föreståndare för serveringsställen ofta välkomnat tillsynen medan gäster varit ifrågasättande och i stunder hotfulla. Otrygghet för tillsynsmännen bedömdes vara särskilt påtaglig om skyddsutrustning skulle användas då det kunde provocera gäster. Bedömningen gjordes att skyddsutrustning därmed var olämpligt, detta stred dock inte mot nationella rekommendationer då enbart vårdpersonal rekommenderades skyddsutrustning under våren och sommaren 2020.

6.1.1 Dokumentation

Tillsynskontroller och förelägganden med anledning av vad som framkommit vid trängselkontroller har protokollförts.

¹² Dnr MOKN 2019/00097

¹³ Dnr MOKN 2020/00061-1.3.2

6.1.2 Kommunikation

I intervjuer framkommer att kommunikationen vid trängselkontrollerna varit en viktig framgångsfaktor. Vid inspektionerna gavs information om de gällande restriktionerna. Förvaltningen tog internt fram den informationen som förmedlades med stöd i Folkhälsomyndighetens officiella information samt med stöd från Länsstyrelsen Stockholms material där det bland annat fanns tillgängliga checklistor. Materialet anpassades sedan efter miljö- och konsumentnämndens behov av förvaltningens kommunikator.

Vid särskilda tillfällen då trängseln varit ovanligt stor gick förvaltningsledningen ut med ett pressmeddelande för att markera att restriktionerna och rekommendationerna måste följas. Pingsthelgen 2020 var ett sådant tillfälle.

6.2 Nämndens styrning och interna kontroll

Protokollsgranskningen visar att nämnden delgivit information om förvaltningens arbete. Information har varit coronarelaterad och har bland annat innehållit rapport om antal inspektioner. Vid de tillfällen då nämnden har varit delaktiga i beslut upplever intervjuade att beslutsgången har fungerat väl.

6.3 Bedömning

Granskningen visar att miljö- och konsumentnämndens förvaltning inte har aktiverat en intern krisledning. Vår bedömning är miljö- och konsumentnämnden trots det har tillsett ett ändamålsenligt deltagande i kommunens centrala krisledning.

Vår bedömning är att nämnden har tillsett att trängselkontroller har skett i enlighet med nämndens uppdrag. Nämnden har tillsett att en ny delegationsordning arbetats fram för att snabbt kunna säkerställa det nya uppdraget avseende förelägganden vid trängseltillsyner med anledning av pandemin.

Protokollsgranskningen visar att nämnden kontinuerligt hållits uppdaterad avseende tillsynsarbetet.

Vår bedömning är att nämnden har säkerställt att erforderlig kommunikation har skett gentemot kommunens invånare.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att erfarenheter från arbetet med pandemin omhändertas för att säkerställa lärande och utveckling.

7. Äldrenämnden

Äldrenämndens verksamhet har till följd av pandemin påverkats i mycket hög grad. Under 2020 har nämnden haft smittspridning vid ca 60 % av samtliga enheter. Verksamheten har också drabbats av stort personalbortfall till följd av pandemin.

7.1 Krisledningsorganisation och viktiga händelser

En krishanteringsplan för äldrenämnden daterad oktober 2019 fanns framtagen i samband med pandemins start. Planen anger bland annat hur krisledningsorganisationen ska se ut samt roller och ansvar under pågående kris.

Den 5 mars 2020 begärde oppositionen i äldrenämnden ett extrainkallat sammanträde med anledning av pandemins utbrott. Under sammanträdet presenterade regionens smittskyddsläkare all befintlig information. Förvaltningen presenterade sin beredskaps- och kontinuitetshanteringsplan för att klara av ett eventuellt utbrott. En lägesbild för Västmanland och Sverige gavs. Förvaltningsledningen beslutade kort därefter att aktivera förvaltningens krisledningsstab.

Vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab har följt den stadsgemensamma stabsmetodiken. Under våren 2020 anpassades planen med ett hållbarhetschema för att möta krisens utdragna händelseförlopp. I takt med att läget inom äldreomsorgen intensifierades i april/maj 2020 fick vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab stöttning i krishanteringen från stadens centrala krisledningsstab. Intervjuade uppger att detta var en framgångsfaktor för att hantera krissituationen. Stabsledningen följde veckovis upp statistik över antalet smittade och avlidna och kommunicerade detta till nämnden.

Intervjuade uppger att krishanteringen i stort fungerat bra, det framkommer dock två bristande områden. Det ena gäller brister i samverkan mellan förvaltningarna i frågan om förflyttning av personal. Intervjuade upplever att de hade behövt mer stöd kring att flytta resurser mellan förvaltningar för att säkerställa optimerad resursanvändning i staden. Stadens hållningspunkt var att medarbetarna i första hand själva fick avgöra huruvida de vill byta förvaltning, något som i efterhand upplevts varit positivt.

Dessutom framkommer att det hade varit önskvärt med en förbättrad stadsövergripande samordning av skyddsutrustning (K4). Enligt nuvarande organisation fick vård- och omsorgsförvaltningen själva hantera frågan och säkerställa ett lager, utan möjlighet till överblick över det stadsövergripande behovet.

Som en del i krisledningen har vård- och omsorgsdirektör samt medicinsk ansvarig sjuksköterska (MAS) har veckovisa avstämningar med regionens smittskyddsenhet samt primärvården enligt intervjuer. MAS har även haft tät dialog med övriga MASar i regionen.

I maj 2020 beslutade vård- och äldreomsorgsdirektören att en erfarenhetsstudie av fem boenden skulle genomföras. Utredningen finns sammanfattad i en rapport daterad 2020-10-09. Syftet var att analysera bakomliggande faktorer till smittspridning vid fem enheter samt vidtagna smittåtgärder och upplevelsen av stöd från organisationen. Utredningen visar att ledningen vid de fem enheterna har vidtagit åtgärder för att hindra smittspridningen. En rad försvårande faktorer har dock identifierats:

- Boenden på enheterna har tillhört riskgrupper såsom multisjuka, demenssjukdom och hög ålder.
- Demenssjuka kan inte alltid förmedla att de är sjuka eller har nya symtom, de kan ha ett vandringsbeteende samtidigt som lagstiftning inte stödjer att begränsa den boendes rörlighet.
- På ett boende delades toaletter och hygienutrymmen.

- Föränderlig information och ett kunskapsläge som fortlöpande har utvecklats. Flera symtom som förekom till en början var då inte förknippade med symtom av covid-19.
- Stor sjukfrånvaro bland personal samt en inte tillräcklig budget för att bedriva renodlad kohortvård.

I juni 2020 gav äldrenämnden förvaltningen i uppdrag att skyndsamt utreda varför dödstalet på demensboenden var dubbelt så hög som inom övrig verksamhet i enlighet med ett nämndinitiativ¹⁴. Utredningen visar att de av IVO konstaterade framgångsfaktorerna för att öka säkerheten inom särskilda boenden har säkerställts i staden¹⁵.

IVO har under hösten 2020 genomfört en tillsyn av medicinsk vård och behandling till äldre personer med misstänkt eller konstaterad covid-19 som bor på särskilt boende som drivs av äldrenämnden i Västerås stad¹⁶. I tillsynen konstateras följande:

- Det har, vid det särskilda boendet som ingår i aktuell tillsyn, inte funnits förutsättningar för att ge en sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård av god kvalitet till äldre med misstänkt eller konstaterad covid-19.
- Det går, vid det särskilda boendet som ingår i aktuell tillsyn, inte att följa vården till äldre med misstänkt eller konstaterad covid-19 som bor på särskilt boende på grund av brister i hälso- och sjukvårdsjournalerna.

Intervjuade företrädare för äldreomsorgen i Västerås stad instämmer i kritiken från IVO och uppger att åtgärder vidtagits för att stärka samverkan med den kommunala hälso- och sjukvården. Av protokollsgranskningen framgår bland annat att Äldrenämnden givit förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheten att förbättra samverkan med regionen¹⁷. Äldrenämnden beslutade i september 2020 att följa upp förbättringsarbetet i samband med verksamhetsberättelser och delårsrapporter. Intervjuade uppger att det är av särskild vikt att samverkan med regionen förbättras i samband med vaccineringen.

7.1.1 Dokumentation

Inom ramen för granskningen har vi delgivit exempel på dokumentation från stabsledningsmöten och kan konstatera att minnesanteckningar har förts. Det framgår med tydlighet vilken typ av beslut som fattas, av vem och hur nämnden ska informeras. Vi kan konstatera att diarieföring ännu inte skett vilket krävs för att kunna leva upp till beredskapsplanens riktlinje om att dokumentationen ska vara spårbar gällande överenskommelser och vägen till överenskommelser.

7.1.2 Kommunikation

Krisledningsstaben inom vård- och omsorgsförvaltningen har i enlighet med stabsmetodiken haft en kommunikator knuten till staben. Enligt intervjuer är detta varit en tydlig framgångsfaktor för att lyckas samordna kommunikation och säkerställa enhetlighet. Kontakten med media har varit frekvent. Vård- och omsorgsdirektören har haft huvudsakligt ansvar för mediakontakt med stöd av förvaltningens kommunikationsstöd. Vid tillfällen har stabsledningen bjudit in till pressträff.

¹⁴ Dnr AN 2020/00494- 1.3.6

¹⁵ Dnr AN 2020/00675-1.3.6

¹⁶ Dnr 3.5.1-21449/2020-14

¹⁷ Dnr AN 2020/00392-8.0.2

Intervjuade upplever att det har funnits en transparens i den externa kommunikationen som fungerat väl.

7.2 Nämndens styrning och interna kontroll

I enlighet med beredskapsplanen är det tjänstemannaorganisationen inom vård- och omsorgsförvaltningen som har fungerat som krisorganisation. Den politiska mötesordningen inom nämnden har fungerat enligt normalt förfarande, men med extrainsatta arbetsutskott mellan mars till juni. Protokollsgranskningen visar att vård- och omsorgsförvaltningens direktör har informerat nämnden vid samtliga nämndsmöten sedan mars månad om arbetet inom krisledning och det stadsgemensamma samarbetet med anledning av covid-19. Utöver information vid nämndssammanträden har förvaltningens stabschef skickat veckovisa informationsmail till nämndens ledamöter för att informera om krisledningens arbete utifrån covid-19. Stabschefen har samlat in lägesrapporter från privata utförare vilket i stort fungerade bra även om de inte alltid kunde lämna exakta siffror och viss fördröjning i inrapportering skett.

Intervjuade uppger att dialogen mellan förvaltning och nämnd har varit transparent. En rad Coronarelaterade nämndinitiativ har inlämnats perioden mars – oktober, samtliga har beslutats att utredas.

7.3 Bedömning

Vi konstaterar att verksamheten inom vård- och omsorgsförvaltningen har hanterat en lång rad utmaningar som krävt snabba beslut och en flexibel verksamhet. Vi bedömer att nämnden har tillsatt en krisledning som säkerställt att detta har skett på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden rekommenderas att fortsatt aktivt prioritera övning i stabsmetodik. Nämnden rekommenderas att säkerställa att erfarenheter från arbetet med pandemin omhändertas för att säkerställa lärande och utveckling.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att erforderlig dokumentation av vård- och omsorgsförvaltningen krisledningsstab har skett. Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att diarieföring av krisledningens protokoll säkerställs.

Vi bedömer det positivt att nämnden har tillsatt att åtgärder vidtas i syfte att öka samverkan med Region Västmanland. Nämnden rekommenderas att fortsatt följa utvecklingen avseende samverkan med regionen. Detta bedöms vara av vikt, särskilt i samband med vaccinering till följd av Covid-19 pandemin.

Vi bedömer att nämnden har säkerställt en erforderlig styrning och intern kontroll. Detta baserar vi på att nämnden, i enlighet med stadens beredskapsplan, har säkerställt att tjänstemannaledningen utgjort krisledningen. Utifrån genomförd stickprovgranskning av beslut (se kapitel 8) bedömer vi att nämnden har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i beredskapsplanen. Vi bedömer att nämnden har hållit sig uppdaterad vid såväl nämndsmöten som genom att förvaltningens direktör kontinuerligt skickat uppdateringar i krisledningens arbete.

8. Stickprov – beslut

Utifrån vår protokollsgranskning har vi kunnat se att samtliga nämnder fattat ett antal beslut utifrån Fohm:s allmänna råd. Dessutom kan vi konstatera att nämnderna hållit sig informerade avseende stabernas pågående arbete.

Nämnd	Exempel på beslut	Informationspunkt om covid –läge vid nämndsmöten
Äldrenämnden	Stark avrådan från besök inom allmänna utrymmen på särskilda boenden för äldre, anledning covid-19. Omedelbar verkan. (DNR AN 2020/00284-1.3.4)	Ja, vid samtliga nämnder ges information från äldrenämndens direktör om rådande Covidläge samt krisstabens arbete.
	Förbättrad information till anhöriga efter införande av besöksförbud på särskilda boenden. Under perioder kan det ha varit svårt att komma i kontakt med enskild personal men bedömningen är att den sedvanliga informationen nu fungerar bra. Kontakt via digitala lösningar har erbjudits då det är möjligt utifrån det enskilda boendets förutsättningar. (DNR AN 2020/01014–8.0.2)	
Kommunstyrelsen	Beslut om deltagande på distans vid nämndsammanträden. Förslaget innefattar att samtliga nämnder får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter på distans. Krav är då att ljud och bildöverföring sker i realtid samt lika villkor. Deltagande på distans ska meddelas 5 dagar i förväg. (DNR KS 2020/00405–1.2.1)	Ja, information från stadsdirektören om rådande Covidläge samt krisstabens arbete.
	Tillägg till kommunstyrelsens reglemente om att ge kommunstyrelsen rätt att beslut om förflyttning mellan anställningsmyndigheter. Kan användas vid ex. personalbortfall. (DNR KS 2020/00518–1.2.1)	
Miljö- och konsumentnämnden	Beslut om tillägg i delegationsordningen pga lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Kan förenas med vite. Föreläggning och viteförenas vanligen inte i delegation men gör det här. Delegationen föreslås innehålla en begränsning till max 50 000kr. (DNR MOKN 2020/00061–1.3.2). Föreläggande har skett enligt delegationsordning.	Direktören informerar om förvaltningens arbete med anledning av covid-19.

Kulturnämnden	Direktören för kultur, idrotts- och fritidsförvaltningen informerar om arbetet med krisledning för förvaltningen, omställningar i verksamheten utifrån Fohm:s rekommendationer och kartläggning samt frivillig omställning av personal till vård- och omsorgsförvaltningen. (Dnr KUN2020/00026–1.3.3)	Direktören för kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen informerar om arbetet med KIFF krisledning och det stadsgemensamma samarbetet med anledning av covid-19.
	Information – remiss om förbud mot vissa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.	
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden	Redovisning av delegationsbeslut. Brådskanie beslut enligt KL 6:39 gällande att stänga skollokaler för elever med anledning av coronaviruset fattade den 17 och 18 mars. Redovisningen godkänns. (Dnr UAN 2020/00052–1.4.2)	Direktören för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden informerar om barn- och utbildningsförvaltningens arbete med anledning av covid-19.
	Beslut om distansundervisning samt delegation utifrån förordning (2020:115). Undervisningen vid Västerås stads gymnasieskolor får bedrivas på distans utifrån §§ 7 samt 11 a förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av smitta. Nämnden delegerar till rektor att fatta beslut om undervisningens utformning enligt ovan. Beslutet ska anmälas till utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. (Dnr UAN 2020/00952–6.5.2)	
	Omprövning av beslut om distansundervisning samt delegation utifrån förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Nämndens beslut, ordförandebeslut den 12 augusti utifrån §§ 7 samt 11 i 2020:115 punkt 1–3 kvarstår. Nämndens beslut utifrån samma paragrafer den 26 augusti kvarstår. Beslutet gäller som längst till läsåret 2020/21 slut. Kan ändras utifrån nya rekommendationer. (Dnr UAN 2020/00952–6.5.2)	

9. Svar på revisionsfrågor

Delfrågor	Svar
<p>Hade staden vid pandemins utbrott fastställda beredskapsplaner och en krisledningsorganisation på plats som var anpassad för att möta händelseutvecklingen?</p> <ul style="list-style-type: none">• Vilka överväganden har gjorts avseende aktivering av krisledningsnämnd, vilka var motiven för beslutet?• Fanns det en uppdaterad risk- och sårbarhetsanalys samt plan för extraordinära händelser?	<p>Ja. Staden fastställde den senaste stadsövergripande beredskapsplan 2016. Beredskapsplanen innefattar den stabsmetodik som tillämpats inom staden. Tidigt under pandemin genomfördes vissa revideringar i främst stabens rollbeskrivningar. Vi bedömer att stadens krisberedskap varit ändamålsenlig och kunnat anpassas för att möta en långvarig pandemi. Granskningen visar att den övning och utbildning som skett åren innan pandemins utbrott upplevs bidragit till en fungerande krishantering.</p> <p>Kommunstyrelsen, äldrenämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kulturnämnden bedöms ha säkerställt en ändamålsenlig och välfungerande krisledningsorganisation. Miljö- och konsumentnämnden aktiverade inte en krisledningsstab, men deltog enligt stadens beredskapsanda, i det kommunövergripande krisledningsarbetet.</p> <p>Krisledningsnämnden aktiverades inte till förmån för den inövade stadsledningsmetodiken som bedömdes mest lämpad för krishantering. Vi bedömer att det är positivt att ansvarsprincipen har prioriterats och genomsyrat stadens krishantering.</p> <p>Ja. Staden hade en uppdaterad risk- och sårbarhetsanalys och plan för extraordinära händelser. Risk- och sårbarhetsanalysen berör risken för smittspridning och pandemi. Risk- och sårbarhetsanalysen uppdaterades under 2020.</p>
<p>Vilka organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder har vidtagits på verksamhetsnivå och på politisk nivå? När beslutades och vidtogs åtgärderna?</p>	<p>Stadens verksamhet har påverkats av de nationella såväl som lokala rekommendationerna under året. Utifrån genomförd stickprovgranskning av beslut samt protokoll bedömer vi att nämnderna och kommunstyrelsen har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i beredskapsplanen.</p> <p>Inriktnings- och samordningsfunktion med tillhörande stab initierades i början av mars på central nivå, samtidigt aktiverade de granskade nämnderna sina krisledningsorganisationer (ej miljö- och konsumentnämnden). Dessa har varit aktiva sedan dess.</p>

<p>Vilka åtgärder har vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång och ärendeberedning under pågående pandemi?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har den anpassade beslutsgången varit förenlig med kommunallagen? 	<p>Granskningen visar att den politiska mötesordningen inom nämnderna och kommunstyrelsen har fungerat enligt normalt förfarande. Protokollsgranskningen visar att stående informationspunkter om krisledningsarbete samt det stadsgemensamma samarbetet med anledning av covid-19 har förekommit på samtliga nämndsammanträden.</p> <p>Under vissa perioder har framförhållningen i nationella rekommendationer varit korta och besluten täta. Vid tillfällen då nämndbeslut varit nödvändiga har nämnderna uppvisat flexibilitet och ordförandebeslut har varit förekommande. Utbildningsförvaltningen har exempelvis kunnat fatta beslut om distansundervisning inom ett dygn från det att nya direktiv från regeringen eller Folkhälsomyndigheten presenterats. Vid tillfällen då beslut behövts fattas inom korta tidsramar, med förekommande ordförandebeslut, har stabens KO-funktion varit behjälplig i att säkerställa en korrekt ärendeprocess.</p> <p>Inom miljö- och konsumentnämnden har en ny delegationsordning beslutats för att möjliggöra snabba beslut vid tillsyner.</p> <p>Ärendeberedningen under pandemin uppges ha fungerat enligt framtagna riktlinjer. Trots arbete på distans har ordinarie nämndarbete vidhållits. Vi ser således ingen anledning att rekommendera förbättringar i ärendeprocessen. Vår bedömning är att inget i granskningen motstrider att beslutsgången och ärendeberedningen varit förenlig med kommunallagen.</p>
<p>Hur har extern och intern kommunikation hanterats så att rätt målgrupper har nåtts och att ingen motstridig information givits?</p>	<p>Av vad som framkommit i granskningen har kommunikationen varit ändamålsenlig. Kommunikationsfunktionen, K7, har medverkat vid stabsmöten i syfte att samordna stadens kommunikation. Det har funnits tydliga informationskanaler såväl externt som internt. Detta gäller samtliga granskade nämnder. Staden har, genom olika metoder, aktivt arbetat med att nå alla berörda målgrupper.</p>
<p>Hur har samverkan med regionen och övriga myndigheter fungerat?</p>	<p>Inom ramen för granskningen har samverkan med externa aktörer på en övergripande nivå identifierats som bristfällig. Samverkan med externa aktörer uppges ha saknat tydliga roller och ansvarsområden. Vi vill i sammanhanget poängtera att tydliggörande kring roller och ansvar delvis ligger utanför stadens rådighet. Äldrenämnden har vidtagit åtgärder i syfte att stärka samverkan med Region Västmanland. Vi ser positivt på detta.</p>

Tillvaratas och dokumenteras diskussioner och beslut på ett sätt som ger grund för framtida analyser av händelseförlopp och effekter av åtgärderna?

- Vilka är de viktigaste lärdomarna från pandemin och hanteringen av denna?

Ja. Dokumentation av stabsmöten har skett såväl på övergripande stabsnivå som inom respektive förvaltnings krisledningsstab. Diarieföring av mötesprotokoll eller lägesbilder har skett.

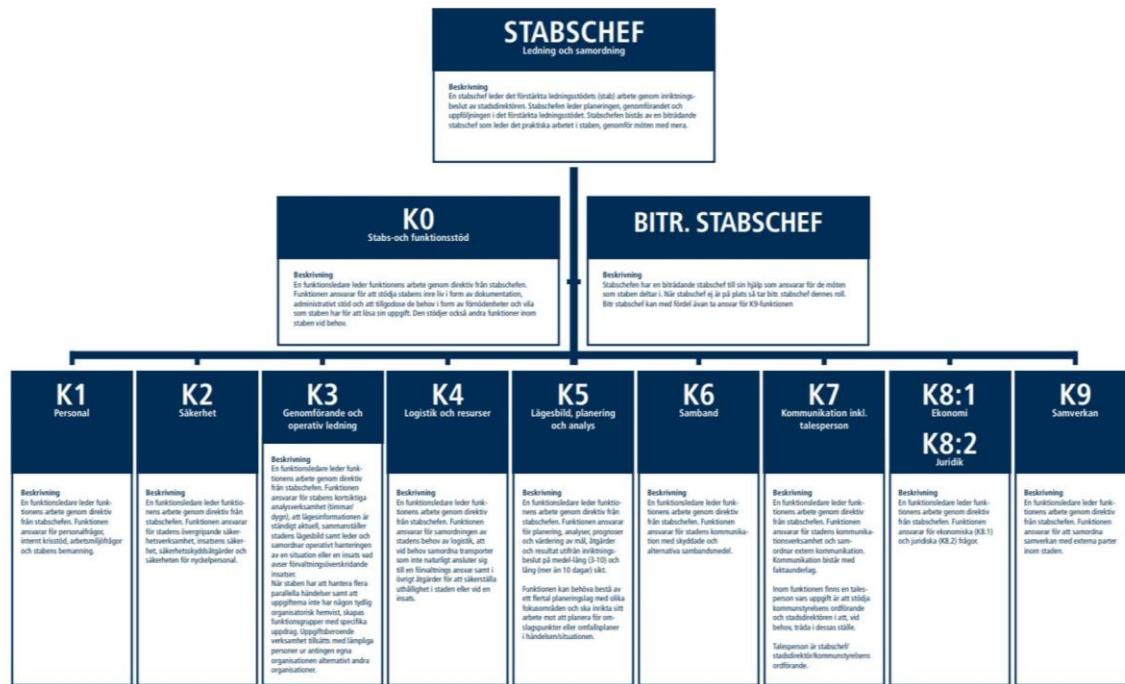
Granskningen visar att staden har vunnit lärdomar genom extern uppföljning av hanteringen av pandemin. Vi bedömer att nämnderna fortsatt bör prioritera utbildning och övningar i stabsmetodik och krishantering då detta uppges vara en av de huvudsakliga framgångsfaktorerna i krisledningsarbetet.

23 mars 2021

Caroline Trowald
EY

Anders Hellqvist
EY

10. Bilaga 1



Roll	Beskrivning
Stabschef	Stabschefen har en ledande och samordnande roll i det förstärka ledningsstödet (staben) arbete genom inriktningsbeslut av stadsdirektören. Stabschefen leder planeringen, genomförandet och uppföljningen i det förstärka ledningsstödet. Stabschefen bistås av en biträdande stabschef som leder det praktiska arbetet i staben, genomför möten med mera.
K0 – Stabs och funktionsstöd	K0- funktionen leder funktionens arbete genom direktiv från stabschefen. Funktionen ansvarar för att stödja staben i form av dokumentation, administrativt stöd samt tillgodose de behov i form av förnödenheter och vila som staben har för att lösa sin uppgift. K0 stödjer också andra funktioner inom staben vid behov
Biträdande stabschef	Biträdande stabschef ersättare för stabschefen vid behov. Biträdande stabschef kan även med fördel ansvara för K9-funktionen.
K1 – Personal	K1-funktionen ansvarar för personalfrågor, internt krisstöd, arbetsmiljöfrågor och stabens bemanning.
K2- Säkerhet	K2-funktionen ansvarar för stadens övergripande säkerhetsverksamhet, insatsens säkerhet, säkerhetskyddsåtgärder och säkerheten för nyckelpersonal.
K3 – Genomförande och operativ ledning	K3-funktionen ansvarar för stadens kortsiktiga analysverksamhet (timmar/dygn), att lägesinformationen är ständigt aktuell samt leder och samordnar operativ hantering av en situation eller insats vad avser förvaltningsöverskridande insatser. När staben hanterar flera parallella händelser utan tydlig organisatorisk hemvist skapas funktionsgrupper med specifika uppdrag. Uppgiftsberoende verksamhet tillsätts med lämpliga personer ut antingen egna organisationen alternativt andra organisationer.

K4 – Logistik och resurser	K4-funktionen ansvarar för samordningen av stadens behov av logistik, samordning av transporter som inte ingår i en förvaltnings naturliga ansvar samt åtgärder för att säkerställa uthållighet i staden eller vid en insats.
K5 – Lägesbild, planering och analys	K5-funktionen ansvarar för planering, analyser, prognoser och värdering av mål, åtgärder och resultat utifrån inriktningsbeslut på medel-lång (3–10) och lång (10+) sikt. Funktionen kan bestå av flera planeringslag med olika fokusområden och ska inrikta sitt arbete mot att planera för omslagspunkter eller omfallsplaner i händelsen/situationen.
K6- Samband	K6-funktionen ansvarar för stadens kommunikation med skyddade alternativa sambandsmedel.
K7 – Kommunikation inkl. talesperson	K7-funktionen ansvarar för stadens kommunikationsverksamhet och samordnar extern kommunikation. Kommunikationen bistår med faktaunderlag.
K8:1 – Ekonomi och K8:2 – Juridik	K8-funktionerna ansvarar för ekonomiska respektive juridiska frågor.
K9 – Samverkan	K9-funktionen ansvarar för att samordna samverkan med externa parter inom staden.

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Ordförande kommunstyrelsen
- HR-direktör
- HR (beatrice) roll?
- Administrativ chef
- Säkerhetschef
- Riskingenjör
- Kommunikationsstrateg/kommunikationsansvarig under pandemin
- Direktör kulturnämnden
- Kulturchef
- Direktör miljö- och konsumentnämnden
- Handläggare miljö- och konsumentnämnden
- Direktör äldrenämnden
- Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)
- Direktör barn- och utbildningsnämnden
- Verksamhetschef Gymnasieverksamheten

Dokument

- Plan för ledning och samverkan vid samhällsstörningar
- Risk- och internkontrollplan 2021
- Risk- och internkontrollplan 2021 kulturnämnden
- Risk- och internkontrollplan 2021 barn- och utbildningsnämnden
- Risk- och internkontrollplan 2021 miljö- och konsumentnämnden
- Risk- och internkontrollplan 2021 äldrenämnden
- Krishanteringsplan barn- och ungdomsförvaltningen

- Krishanteringsplan gymnasie- och vuxenutbildning
- Krishanteringsplan miljö- och konsumentnämnden
- Krishanteringsplan kulturnämnden
- Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningens beredskapsplan vid större utbrott av influensor/epidemier samt extraordinära händelser inom kommunen
- Checklista för kriskommunikation
- Kommunikationsplan Coronaviruset
- Risk- och sårbarhetsanalys Västerås stad 2016
- Risk- och sårbarhetsanalys Västerås stad 2020