

# Granskning av stadens hantering av covid-19

Västerås stad



# Innehåll

1.	Sammanfattning .....	2
2.	Inledning .....	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3	Metod och avgränsning .....	4
2.4	Revisionskriterier .....	5
2.4.1	Kommunallagen (2017:725).....	5
2.4.2	Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför extraordinära händelser (LEH) .....	5
2.4.3	Rekommendationer och allmänna råd från Folkhälsomyndigheten .....	6
2.4.4	Plan för ledning och samverkan vid samhällsstörning .....	6
3.	Krishanteringen inom Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamhet.....	8
3.1	Krisledningsorganisationen under 2021 .....	8
3.1.1	Politisk beslutsgång och beredning.....	9
3.1.2	Samverkan med regionen .....	10
3.2	Utvärdering av krishanteringen .....	10
3.2.1	Riskbedömning av verksamhetsskuld .....	11
3.3	Bedömning .....	11
4.	Krishanteringen inom Nämnden för personer med funktionsnedsättnings verksamhet .....	13
4.1	Krisledningsorganisationen under 2021 .....	13
4.1.1	Politisk beslutsgång och beredning.....	14
4.1.2	Samverkan med regionen .....	14
4.2	Utvärdering av krishanteringen .....	15
4.2.1	Riskbedömning av eventuell verksamhetsskuld .....	15
4.3	Bedömning .....	16
5.	Krishantering inom Äldrenämndens verksamhet .....	17
5.1	Krishanteringen under 2021 .....	17
5.1.1	Politisk beslutsgång och beredning.....	18
5.1.2	Samverkan med regionen .....	18
5.2	Utvärdering av krishanteringen .....	19
5.2.1	Riskbedömning av eventuell verksamhetsskuld .....	20
5.3	Bedömning .....	20
6.	Svar på revisionsfrågor.....	22
	Bilaga 2: Källförteckning .....	24

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning av äldrenämndens, utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens samt nämnden för personer med funktionsnedsättnings styrning och interna kontroll rörande hanteringen av covid-19. Granskningen avser verksamhetsåret 2021.

Vår sammanfattande bedömning är att granskade nämnder överlag har haft en tillräcklig styrning och intern kontroll rörande hanteringen av covid-19. Nämnderna har bedrivit ett arbete för att säkerställa att de demokratiska processerna under pandemin varit i enlighet med tillämplig lagstiftning. Vidare är vår bedömning att granskade nämnder säkerställt en välfungerande krisledningsorganisation där politisk ledning och verksamhet bedöms ha följt de roller och ansvar som krisplaner, reglementen och delegationsordningar befäst.

Barn- och utbildningsförvaltningen aktiverade krisledningsstaber i samband med att den centrala krisledningsstaben trädde i kraft i 2020. I augusti 2021 avslutade staden sin stadsövergripande krisledningsorganisation för att sedan aktivera densamma den 22 november samma år, vilket barn- och utbildningsförvaltningens krisorganisation följde.

Vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab har fortsatt att vara aktiv sedan mars 2020 och under hela 2021, men med mindre frekventa möten under perioder. Nämnderna har kontinuerligt följt de tjänstemannaletta krisledningsorganisationernas arbete genom åiterrapportering vid nämndssammanträden.

Vi bedömer att de organisatoriska åtgärder som vidtagits i syfte att hantera krisen, i huvudsak har varit väl underbyggda samt att besluten har tagits i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i krishanteringsplaner, reglementen och delegationsordningar. Sedan pandemins utbrott har ett antal åtgärder vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång. För att säkerställa effektiva möten som är förenliga med lagstiftningen har praktiska åtgärder vidtagits för att möjliggöra distansmöten. Vidare finns ytterligare framtagen information på stadens intranät kring hantering av teammöten med sekretesskänsliga uppgifter. Enligt vår bedömning har kommunens åtgärder för att säkra effektivitet och laglighet i ärendeberedningsprocessen varit ändamålsenliga. Vid övergången till digitala arbetsätt tillsattes extra resurser för att stödja enskilda ledamöter och säkerställa att mötesformerna var förenliga med kommunallagen.

Vi konstaterar att krisledningsgruppen inom barn- och utbildningsförvaltningen under 2021 har genomfört utvärderingar av krishanteringen och identifierat lärdomar. Dock finner vi det anmärkningsvärt att nämnden inte tagit del av denna utvärdering.

Nämnden för personer med funktionsnedsättning och äldrenämnden har inte genomfört någon formaliserad och dokumenterad utvärdering av krishanteringen. Viss löpande utvärdering uppges ha skett men inte av formell karaktär. Argumentet för att en utvärdering ännu inte har skett är att krisledningen har varit aktiverad under hela pandemin. Även om verksamheterna har varit påverkade bedömer vi att det bör funnits utrymme under 2021 för att genomföra en initial utvärdering och identifiera lärdomar som kan åtgärdas omgående och med relativt små insatser.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till granskade nämnder.

Nämnden för personer med funktionsnedsättning och äldrenämnden rekommenderas att:

- ▶ genomföra en initial utvärdering av krishanteringen och identifiera lärdomar som kan åtgärdas omgående och med relativt små insatser.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden rekommenderas att:

- ▶ fortsätta följa utvecklingen vad gäller praktiska moment och tillgång till praktikplatser och vid behov tillförsäkra tillräckliga åtgärder för att möjliggöra för elever att slutföra sin utbildning.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

År 2020 och 2021 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.

Under 2020 genomförde de förtroendevalda revisorerna en utökad grundläggande granskning utifrån denna extraordinära situation, för att på en övergripande nivå granska stadens hantering av pandemin ur ett internkontrollperspektiv. Fokus i denna granskning var att kartlägga krisledningsorganisationen, former för beslut och uppföljning, kommunikation och samverkan.

Utifrån händelseutvecklingen 2021 och pandemins fortsatta påverkan har revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning inom ett antal nämnders verksamhetsområden.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att ge underlag för att kunna bedöma om äldrenämnden, nämnden för personer med funktionsnedsättning samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll rörande hanteringen av covid-19 under 2021.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶  Har det skett en utvärdering av krishanteringen?
  - Om så, vilka åtgärder har vidtagits utifrån konstaterade risker/brister?
- ▶ Har nämnden riskbedömt den eventuella verksamhetsskuld som pandemin föranlett? Om så, vilka åtgärder vidtas/planeras?
- ▶ Har adekvata organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder 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 2021?
  - Har den anpassade beslutsgången varit förenlig med kommunallagen?
  - Hur har digitala möten samt sekretessfrågor hanterats?
- ▶ Har samverkan med regionen och övriga myndigheter fungerat på ett tillräckligt sätt? Vid identifierade brister, vilka åtgärder har vidtagits?

### 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 presidiet för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt nämnden för personer med funktionsnedsättning och relevanta tjänstepersoner, se bilaga 1 källförteckning.

Granskningen avgränsar sig dels tidsmässigt till år 2021, även om en viss tillbakablick sker, och dels till äldrenämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt nämnden för personer med funktionsnedsättning.

Hans Stergel har varit kontaktrevisor.

## 2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning beskrivs i huvudsak nedan. Eftersom pandemin för de allra flesta har varit en helt ny företeelse är det i flera fall inte kristallklart vad som är rätt och fel varför en viss försiktighet i de revisionella bedömningarna bör iakttas.

### 2.4.1 Kommunallagen (2017:725)

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.

Enligt kommunallagen får ledamöter delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Förutsatt att fullmäktige fattat beslut om att distansdeltagande ska vara tillåtet måste därutöver ett antal tekniska förutsättningar vara uppfyllda för att den distansdeltagande ledamoten ska anses vara närvarande vid sammanträdet i rent juridisk mening. Det innebär att deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid. Förutom att deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid ska även samtliga deltagare kunna se och höra varandra och delta på lika villkor.<sup>1</sup>

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

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definierar en kris i arbetet med samhällets krisberedskap som ett tillstånd i samhället där konsekvenserna av en händelse är så svåra och allvarliga att de vanliga resurserna inte räcker till för att hantera händelsen.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bestämmelser som ansluter till lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Detta gäller exempelvis att varje kommun ska: [ ] ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap.

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

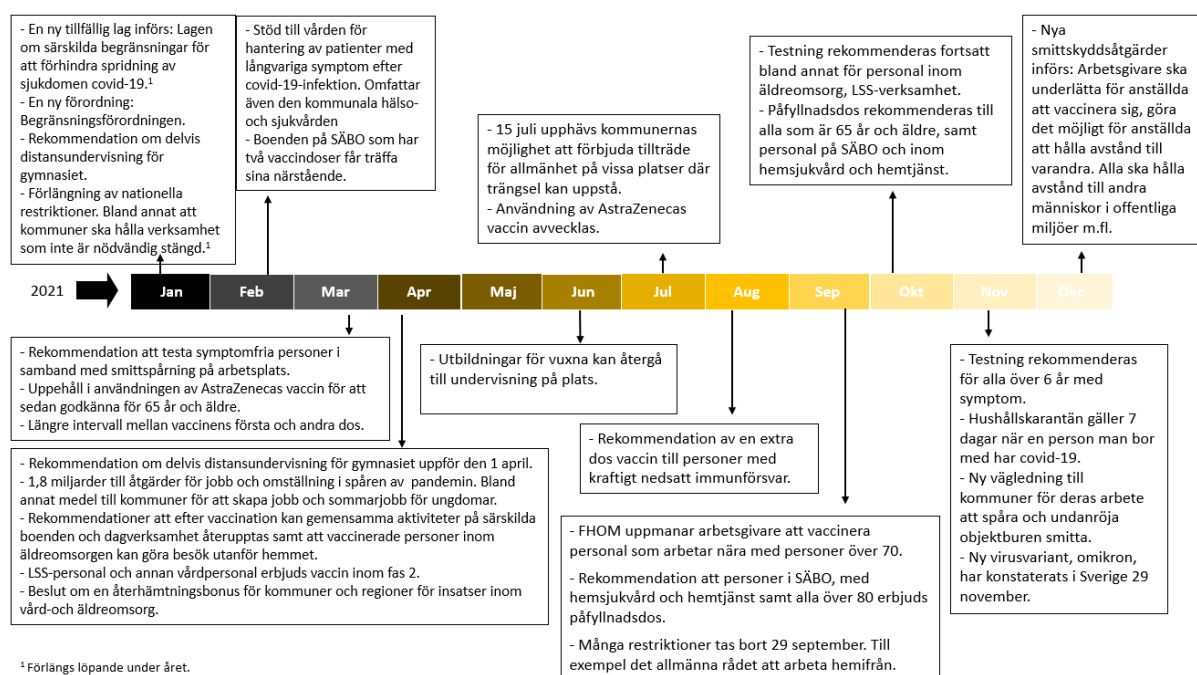
---

<sup>1</sup> Beskrivningen bygger på SKR:s promemoria *Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.*

samtliga instanser bibehåller sina ansvarsområden. Den sista principen, närhetsprincipen, betyder att en kris hanteras där den inträffar av närmast berörda samt ansvariga aktör<sup>2</sup>.

## 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 pandemiberedskapen på nationell nivå och ge 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 som Folkhälsomyndigheten och regeringen utfärdat under 2021. Händelserna är utvalda baserat på påverkan för kommunal verksamhet.



Figur 1: Tidslinje med urval av allmänna råd och rekommendationer från Folkhälsomyndigheten eller regeringen

## 2.4.4 Plan för ledning och samverkan vid samhällsstörningar och höjd beredskap

*Beredskapsplan för ledning och samverkan vid samhällsstörningar och höjd beredskap* antogs av kommunstyrelsen i februari 2021. 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.

<sup>2</sup> Krishanteringens grunder - Krisinformation.se

Stadsdirektören är beslutsfattare om inte krisledningsnämnden och kommunstyrelsen är inkopplad. 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.



### 3. Krishantering inom Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamhet

En av utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens största utmaningar under andra året med pandemin har varit de olika direktiven kring fjärrundervisning inom vuxenutbildningen, samt det stora personalbehovet som har funnits vid sjukfrånvaro. Det har även funnits flera utmaningar med förskjutningar av praktiska moment (praktik och arbetsplatsförlagt lärande, APL) inom yrkesutbildningar. Frågan om vaccination har även diskuterats i nämnden.

#### 3.1 Krisledningsorganisationen under 2021

I enlighet med beredningsplanen är det tjänstemannaorganisationen inom barn- och utbildningsförvaltningen som har fungerat som krisorganisation. Efter beslut från utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens direktör tillsattes förvaltningens krisstab den 13 mars 2020. I staben ingår stabschef, biträdande verksamhetschef för förskola, verksamhetschefer grundskola F-6, grundskola 7-9, gymnasieskola, utbildnings- och arbetsmarknad, kommunikatör, medicinsk ledningsansvarig. Denna har varit aktiv även under 2021 med något glesare mötesfrekvens än 2020. Gruppen träffades en gång per vecka mellan januari och juni 2021. Mellan augusti och september skedde träffarna mer sällan, varannan vecka, och från mitten av september 2021 avvecklades krisledningsgruppen. Från den 1 december 2021 aktiverades gruppen återigen, givet det smittläge som rådde, och har varit aktiv fram till 2022.

Utöver förvaltningens krisledningsmöten har det inom verksamhetsområdet gymnasie- och vuxenutbildning<sup>3</sup>, samt verksamhetsområdet utbildning och arbetsmarknad<sup>4</sup> under perioder, genomförts veckovisa möten som verksamhetschef sammankallat. Vid mötena inom verksamhetsområdet gymnasie- och vuxenutbildning har gymnasieskolans samtliga rektorer deltagit. Vid mötena inom verksamhetsområde utbildning och arbetsmarknad har verksamhetsledningen deltagit. Vidare har respektive verksamhet inom verksamhetsområdet haft krisledningar inom sina egna verksamheter. Inom vuxenutbildningen har utbildningsanordnarna inom Vux deltagit, merparten av dessa är upphandlade.

Omställningen till periodvis fjärrundervisning inom gymnasieskolan uppges ha fungerat bra enligt intervjuade. 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. Till följd av detta fanns det en viss "undervisningsskuld" vad gäller praktiska moment, så som APL-platser och praktikplatser. Under hösten 2021 har förvaltningen lagt in extrainsatser med praktiska moment. Förvaltningen har tagit fram en plan för att komma i fas med denna skuld. Exempelvis har elever i åk 3 prioriterats eftersom de är närmare examen.

Av intervjuade framkommer att vikariebehoven har varit oerhört stora. Som följd har kommunen rekryterat vikarier och nyttjat fler timmar än budgeterat. Ökade kostnader för vikarietimmarna har täckts med stadsbidrag för sjuklönekostnader. Av intervjuade framkommer att detta ändå inte har motsvarat behovet som har funnits.

Efter initiativ från förvaltningen har kommunen även haft vaccinationsbussar som varit ute på varje gymnasieskolorna. Även fristående skolor har anslutit till detta initiativ. Förvaltningen har även slagit fast om ett mål för ungdomar i gymnasieålder som är vaccinerade. Enligt uppgift är utfallet ca 75 procent, vilket är något lägre än målet.

Nedan framgår några av de politiska beslut som har tagits av nämnden under 2021:

---

<sup>3</sup> Här ingår en liten del av Vux, inom ramen för gymnasieskolan. Övriga delar kring Vux ingår i verksamhetsområde utbildning och arbetsmarknad.

<sup>4</sup> Här ingår bl a Vux, 3 st arbetsmarknadsenheter, kommunala aktivitetsansvaret (KAA) och IM, samt skolskjutsverksamhet och vikarieförmedling för alla tre skolformer.

DATUM	ÄRENDE	BESLUTSINSTANS
2021-01-22	Kommunala gymnasieskolors skollokalerna ska hållas delvis stängda. Skollokalerna hålls öppna för vissa elever. Utbildning får bedrivas genom fjärr- eller distansundervisning för de elever som skollokalerna är stängda för. Delegation till rektor att fatta beslut om vilka elever på introduktionsprogrammen som skolenhetens lokaler ska vara delvis stängda för samt Delegation till verksamhetschef att fatta beslut om omfattningen av stängningen för respektive skolenhet. (DNR UAN 2020/01532–6.5.2)	Ordförandebeslut UAN efter rekommendation FoHM, anmält till nämnd 2021-02-27
2021-01-27	Omprövning av beslut om distansundervisning. Beslutet om distansundervisning samt delegation utifrån §§ 7 samt 11 c förordning 2020:115) punkt 1–3 kvarstår. Gäller som längst till läsåret 2020/2021 slut. (DNR UAN 2020/00952–6.5.2)	UAN 2021-01-27 § 18
2021-02-17	Ordförandebeslutet gällande skollokalerna samt distansundervisning på grund av Covid-19 omprövas. Gäller som längst till och med 1 april 2021. (DNR UAN 2020/01532–6.5.2)	UAN 2021-02-14 § 41
2021-04-29	Beslut för gymnasieskolan, med anledning av spridningen av coronaviruset (covid-19), om att delvis stänga skollokalerna för vissa elever, beslut om distansundervisning samt delegation till rektor och verksamhetschef. (DNR UAN 2020/01532–6:5.2). Gäller fr.o.m. 1 maj 2021 – 16 maj 2021.	UAN 2021-04-29 § 145
2021-08-25	Undervisning vid Västerås kommunala gymnasieskolor får bedrivas på distans utifrån förordning (2020:115) Delegerar till rektor att fatta beslut om undervisningens utformning. (DNR UAN 2020/00952–6.5.2)	UAN 2021-08-25 § 230
2021-12-09	Beslut om uppdrag gällande hantering och återrapport av de tilldelade statliga extra covidpengarna under 2021 och 2022. Nämnden ger barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att i samband med årsberättelsen 2021 redovisa skriftligt hur utbetalade medel för 2021 har använts och vilken effekt de har haft.	UAN 2021-12-09 § 329

### 3.1.1 Politisk beslutsgång och beredning

Under första delen av 2021 genomfördes mötena helt digitalt. Under hösten återgick nämnden till att ha fysiska möten i större lokaler med extra utrymme. Under 2020 uppgavs 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. Detta stöd har inte funnits på plats under 2021, då det inte har ansetts funnits ett behov.

Intervjuade upplever att samarbetet mellan nämnden och verksamheten har fungerat väl. Det har förekommit ordförandebeslut vid brådskande ärenden, men inte i samma utsträckning som 2020. Beslut har då kunnat fattas i nära anslutning från det att nya direktiv från regeringen eller Folkhälsomyndigheten har kommit.

Den politiska mötesordningen inom nämnden har fungerat enligt normalt förfarande. Protokollsgranskningen visar att nämnden har fått flera redovisningar från verksamhetschef gymnasie- och vuxenutbildning under året, bland annat kring smittspridningen och vaccinationsläget.

Nämnden har enligt uppgift även haft digitala möten där sekretessfrågor har hanterats. Stadens jurister har fastställt rutiner och arbetsformer för hur nämnderna ska hantera detta. Exempelvis så har nämnden, vid tillfällen, haft extra resurser i form av en extra nämndsekreterare för att säkerställa att rätt person är inne i mötet. Under en kortare period under hösten 2021 genomfördes fysiska möten och då hanterades sekretessfrågor enligt ordinarie rutiner.

Under början av 2022 har nämnden haft möten med en allmän del tillgänglig för allmänheten. Vid dessa tillfällen har det tillämpats olika mötesbokningar för den allmänna delen respektive den slutna delen. Alla handlingar som är av sekretess är enbart tillgängliga för ledamöter genom inlogg i systemet Cicero<sup>5</sup>. Nämnden hade inga öppna möten under 2020 eller 2021.

### 3.1.2 Samverkan med regionen

Verksamhetschefen för gymnasieskola och vuxenutbildning har träffat regionen veckovis. Samtliga fristående rektorer har varit inbjudna och vid behov har kommunen träffat överenskommelser med fristående skolor i samband med dessa möten. Intervjuade upplever att regionen har varit väldigt tillmötesgående samt att kommunen har fått bra information som har kunnat kommuniceras ut tidigt.

Intervjuad verksamhetschef uppger även att kommunen har en god och nära kontakt med regionens smittskyddsansvarig, samt att kommunen har en skolsköterska med medicinskt ledningsansvar som har träffat regionen regelbundet. Dessa strukturer har varit tillfälliga med anledning av pandemin.

## 3.2 Utvärdering av krishantering

Intervjuade uppger att krisledningsorganisationen har fungerat bra och ändamålsenligt. Tack vare en välfungerande stabsmetodik har verksamheten kunnat ställa om snabbt till nya föreskrifter såsom exempelvis hemundervisning för gymnasiet. Inom ramen för granskningen har vi delgivit exempel på dokumentation från stabsledningsmöten och kan konstatera att minnesanteckningar har förts.

Förvaltningen gjorde en utvärdering av krishantering på förvaltningsövergripande nivå som även rapporterades till den centrala krisledningsgruppen i Västerås stad i september 2021. Nämnden har inte tagit del av denna rapport. I utvärderingen deltog hela krisledningsgruppen, det vill säga: stabschef, biträdande verksamhetschef för förskola, verksamhetschefer grundskola F-6, grundskola 7-9, gymnasieskola, utbildnings- och arbetsmarknad, kommunikatör, medicinsk ledningsansvarig och direktör. Innan mötet hade alla fått ut frågor att diskutera i sina respektive verksamhetsområden och sedan diskuterades svaren samlat under krisledningsmötet varpå utvärderingsrapporten sammanställdes. Några av lärdomarna som identifierades i utvärderingen var:

- ▶ Lärdomar från krishantering kommer att leda till att krisplaner uppdateras. Detta gäller till exempel att planera för uthållighet redan för början i kriser.
- ▶ En enhetlig kommunikation har minskat osäkerhet hos andra. Samtidigt har det varit tydligt att det inte räckt med skriftlig information internt, utan det har funnits behov av att ställa frågor.
- ▶ Väsentligt att tidigt identifiera viktiga samverkanspartners utanför den egna organisationen. Detta uppges ha varit en framgångsfaktor.
- ▶ Samordningen med Skultuna kommunalnämnd för en mer enhetlig kommunikation till medborgarna under kris bör stärkas.

Varje verksamhetsområde gjorde också sin egen uppföljning som de skulle arbeta in i kommande planering av sina respektive krisgrupper.

Vi noterar även att nämnden den 9 december 2021 gav barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att i samband med årsberättelsen 2021 redovisa skriftligt hur utbetalade medel för 2021 gällande covid-19 har använts och vilken effekt de har haft.

---

<sup>5</sup> Ciceron Dokument och Ärende är ett system för hantering av verksamhetens allmänna handlingar.

Intervjuade uppger att det i medarbetarundersökningen 2021 även fanns ett särskilt kapitel med frågor kopplade till coronahanteringen och distansarbetet<sup>6</sup>. Varje enhet analyserar sina egna medarbetarresultat och drar slutsatser utifrån vad som har kommit fram i undersökningen. För verksamhetsområde barn- och ungdom identifierades flera förbättringsområden kopplat till pandemin. Varje enhet tar fram en handlingsplan utifrån vad som har framkommit i enhetens medarbetarundersökning. Slutsatser görs så långt ut i verksamheten som möjligt, på enhetsnivå, för att åtgärderna och lärdomarna ska hamna så nära verksamheten och medarbetarna som möjligt. Förvaltningen gör därför ingen aggregerad sammanställning av iakttagelser eller åtgärder på förvaltningsövergripande nivå.

### 3.2.1 Riskbedömning av verksamhetsskuld

Överlag har inte nämnden sett att kunskapsresultatet har påverkats anmärkningsvärt men intervjuade kommenterar att detta är något som behöver följas långsiktigt. Fjärrundervisningen som bedrevs under 2020 försvårade yrkesutbildning avsevärt. Till följd av detta fanns det en viss "undervisningsskuld" vad gäller praktiska moment, så som APL-platser och praktikplatser. Under hösten 2021 har förvaltningen lagt in extrainsatser med praktiska moment. Förvaltningen har tagit fram en plan för att komma i fas med denna skuld. Exempelvis har elever i åk 3 prioriterats eftersom de är närmare examen. För varje enskild praktikplats har förvaltningen gjort riskbedömningar och samarbetat med skyddsombud.

APL-platser för elever som går år 1 har, enligt uppgift, varit betydligt svårare på grund av den unga åldern på dessa elever vilket ställer högre krav på praktikplatsen<sup>7</sup>. Även inom ramen för vård- och omsorgscollege<sup>8</sup> har det varit svårt att få fram praktikplatser och handledare. För 2022 har förvaltningen identifierat ett behov av 540 platser (för gymnasieutbildning, vuxenutbildning och yrkeshögskoleutbildning), men har bara haft möjlighet att lösa 45 platser vid tidpunkten för granskningen. Detta innebär som en följd att verksamheten har behövt förlägga APL-perioderna inom gymnasieutbildningarna vid andra tidpunkter för att få fram praktikplatser eller skjutit fram praktikperioden. Detta är en risk som förvaltningen har identifierat, däremot är förvaltningen begränsad i vilka åtgärder som kan vidtas då man inte har mandat i frågan om att få fram platser inom Vård och omsorgsförvaltningen.

Riskområdena "risk att elever/studerande inte lyckas" samt "risk att arbetssökande inte lyckas" har inkluderats i riskanalys och internkontrollplan för 2022. I beskrivning och analys av risken nämns att "antalet platser för Resursjobb, Valfärdsjobb, praktik, APL och feriepraktik i staden inte motsvarar behovet av arbetsplatser för att dessa insatser ska kunna generera önskad effekt i såväl kvalitet som kvantitet." Nämnden har bedömt båda riskområdena som höga (vad gäller sannolikhet och konsekvens).

## 3.3 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens krishantering under 2021 har fungerat ändamålsenligt och att styrningen har varit tillräcklig. Vi bedömer att

---

<sup>6</sup> Bland annat frågor om medarbetarna känner sig väl informerade, om arbetet kan utföras på ett tillfredställande vis, hur det har fungerat att arbeta hemifrån

<sup>7</sup> Arbetsmiljölagstiftningen/smittskyddslagen ställer vid allmänfarlig smittspridning krav på att man måste fyllt 18 år för att få vistas i verksamhet med pågående smittspridning.

<sup>8</sup> I Västmanland samarbetar kommunerna i Västmanland, Region Västmanland, privata vårdföretag, fackliga organisationer och utbildningssamordnare på ungdomsgymnasium, vuxenutbildning och yrkeshögskola. Samverkan sker för att säkerställa en hög kvalitet gällande de utbildningar inom vård och omsorg som finns i Västmanland. Syftet med vård- och omsorgscollege är också att säkra kompetensförsörjning inom vård och omsorg i Västmanland.

nämnden har säkerställt att de organisatoriska åtgärder som vidtagits i syfte att hantera krisen under 2021, i huvudsak, har varit väl underbyggda och följt ordinarie beredningsprocesser. Utifrån översiktlig genomgång av beslut samt protokoll bedömer vi att nämnden och förvaltningen överlag har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i lagstiftning, reglementen och delegationsordningar. Beslut om åtgärder har utgått från likhets-, ansvars- och närhetsprinciperna som är de tre grundläggande principer som svensk krisberedskap bygger på.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att nämnden har haft en tillräcklig hantering av sekretessfrågor vid sammanträdena. Stadens övergripande rutiner och arbetsformer för hur nämnderna ska hantera detta ger tydliga riktlinjer som nämnden och vi ser inga tecken på att dessa inte har efterföljts. Emellanåt har nämnden haft extra resurser i form av en extra nämndsekreterare för att säkerställa att rätt personer är inne i mötet.

Vi konstaterar att krisledningsgruppen inom barn- och utbildningsförvaltningen under 2021 har genomfört utvärderingar av krishanteringen. Utifrån denna har flera lärdomar identifierats. Dock finner vi det anmärkningsvärt att nämnden inte tagit del av denna utvärdering.

Vi bedömer att förvaltningen har identifierat en "utbildningsskuld" vad gäller praktiska moment inom yrkesutbildning och gymnasieutbildning. Nämnden har även inkluderat risken i riskanalys och internkontrollplan för 2022. Förvaltningen har tagit fram en plan för att komma i fas med denna skuld, vilket vi ser positivt på. Det har exempelvis gjorts en prioritering av elever i år 3, som är närmare examen.

Förvaltningen gör ingen aggregerad sammanställning av iakttagelser eller åtgärder utifrån medarbetarundersökningen på förvaltningsövergripande nivå. Årets medarbetarundersökning innehöll bland annat frågor kopplat till pandemin och distansarbete. Vi bedömer att förvaltningen bör ha nytta av att även sammanställa väsentliga iakttagelser på förvaltningsövergripande nivå, delvis för att se om det finns några generella iakttagelser som kan dras inför framtida kriser.

## 4. Krishantering inom Nämnden för personer med funktionsnedsättnings verksamhet

De utmaningar som präglat nämnden under pandemin var inledningsvis under 2020 kopplade till smittspridning inom LSS-verksamheten och bristande tillgång till skyddsutrustning. Under 2021 har nämnden fortsatt påverkats av pandemin men frågorna har handlat om att säkerställa vaccination.

### 4.1 Krisledningsorganisationen under 2021

Förvaltningsledningen beslutade i mars 2020 att aktivera förvaltningens krisledningsstab. I föregående granskning konstaterades att vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab har följt den stadsgemensamma stabsmetodiken. I augusti 2021 avslutade staden sin stadsövergripande krisledningsorganisation för att sedan aktivera denna den 22 november, vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab har dock fortsatt varit aktiv under hela 2021. Staben har dock sett lite annorlunda ut under 2021. Exempelvis har staben minskats något: vissa avdelningar som inte påverkats av pandemin i samma utsträckning 2021 har kunnat undantas för att skapa en långsiktigt hållbar krisledning. Enligt uppgift har möten skett en dag i veckan.

Som bilaga till verksamhetsplan för 2021 fanns även en kontinuitetsplan och uppdaterad krishanteringsplan. Kontinuitetsplanen med kritiska åtaganden var tänkt att tas fram under 2020 men sköts fram med anledning av pandemin. Syftet med kontinuitetsplanen är att dels att få en tydlig bild av vilka förvaltningens tidskritiska verksamheter är dels att få en tydligare bild av hur risk- och sårbarhetsanalyser och kontinuitetshantering hänger ihop. I flera fall har verksamheter identifierats med ett tillgänglighetskrav på under 24 timmar.

Enligt uppgift har inte nämnden beslutat om avrådan från besök i samma utsträckning som under 2020. Därtill har det varit svårare att besluta om avrådan till besök då LSS-insatser är en rättighetslagstiftning. Nämnden beslutade i mars 2021 om att anpassning av daglig verksamhet inom LSS<sup>9</sup> och sysselsättning psykiatri skulle fortsätta att ske till augusti, utifrån att det bedömts nödvändigt utifrån smittoläget. Anpassningen innebär att verksamhet ska bedrivas och aktivt erbjudas till deltagare, samt att innehållet i verksamheten ska individanpassas efter varje enskild deltagares behov. Nämndens presidium uppger att nämnden vid förlängningar av beslut har undersökt hur tidigare beslut har fungerat och vilka effekterna har blivit, vilket bland annat är synligt i nämndens protokoll från den 28 april 2021.

Sedan oktober 2021 uppges den största frågan för nämnden vara vaccination och testning. Nämndens förvaltning följde äldrenämndens beslut om testning, och beslutade genom ett verkställighetsbeslut om att alla medarbetare inom daglig verksamhet och korttidsverksamheten skulle testas tre gånger per vecka från och med vecka 48.<sup>10</sup> Detta verkställighetsbeslut togs av förvaltningen då äldrenämnden är arbetsgivaransvarig för medarbetarna i vård- och omsorgsförvaltning. Informationen delgavs till nämnden för personer med funktionsnedsättning vid decembermötet.

Nedan framgår några av de politiska beslut som har tagits av nämnden under 2021:

DATUM	ÄRENDE	BESLUTSINSTANS
-------	--------	----------------

<sup>9</sup> Antalet deltagare inom daglig verksamhet LSS var den 30 september 768 personer, varav 468 personer deltar hel dag

<sup>10</sup> Arbetsgivaren kan ställa frågan om medarbetare är vaccinerade, men medarbetare har ingen skyldighet att uppges detta. SKR bedömer även att det saknas stöd för arbetsgivare att föra register över de anställda utifrån vaccination, men det finns möjlighet att redogöra för förvaltningens bild av vaccinationsgraden.

<b>2021-03-24</b>	Beslut om anpassning av verksamheter inom daglig verksamhet LSS och sysselsättning psykiatri ska fortsätta. Gäller fram till 1 augusti 2021. (DNR NF 2021/00008–8.5.3)	NF 2021-03-24 § 56
<b>2021-04-28</b>	Ger förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheter och konsekvenser av en återanpassning av färdigvaccinerade verksamheter. (DNR NF 2021/00130–8.5.3)	NF 2021-04-28 § 82
<b>2021-08-25</b>	Återgång inom daglig verksamhet LSS och sysselsättning psykiatri efter anpassning i verksamheterna med anledning av covid-19. (DNR NF 2021/00279–8.5.3)	NF 2021-08-25 § 193

Under början av 2022 lämnades även ett nämndinitiativ om att utreda möjligheten för att införa krav på vaccinpass i gemensamma lokaler. Den 9 februari 2022 återkallade initiativtagarna nämndinitiativet, givet den nya utvecklingen i samhället och Folkhälsomyndighetens förhållningssätt till den mildare varianten.

#### 4.1.1 Politisk beslutsgång och beredning

Den politiska mötesordningen inom nämnden har fungerat enligt normalt förfarande. Sedan pandemins start har nämnden tagit del av regelbunden information kring krishanteringen och läget kopplat till pandemin. Nämnden har tagit del av veckovisa rapporter från Direktören för förvaltningen, samt delgetts information vid arbetsutskott och nämndssammanträden. Under 2021 har nämnden efterfrågat löpande information om arbetsmiljön och personalfrågorna kopplat till arbetet i pandemin, vilket är spårbart i flera protokoll.

Merparten av mötena under 2021 har genomförts över Microsoft Teams. Under perioden oktober till december 2021 kunde sammanträdena genomföras fysiskt i en större sal (KF:s sessionssal), för att sedan januari 2022 återgå till digitala möten.

Stadens jurister har fastställt rutiner och arbetsformer för hur nämnderna ska hantera detta. Av rutin för *Digitala nämndmöten genom Teams*, upprättad 31 maj 2021 framgår förhållningsregler samt regler för yrkanden, sekretess och omröstningar. Det framgår även att "när det finns uppgifter på mötet som omfattas av sekretess är det inte tillåtet att använda chattfunktionen, spela in mötet eller bifoga eller ladda upp filer i mötet.". Vidare finns ytterligare framtagen information på stadens intranät kring hantering av teamsmöten med sekretesskänsliga uppgifter. Av denna framgår exempelvis att det är möjligt att dela innehåll i nutid men att ingen sekretesskyddad information får lagras i Teams.

Nämnden uppmärksammar att det under pandemin och genomförandet av digitala möten har skett vissa begränsningar av demokratiska aspekter. I början av pandemin, under 2020, tillämpade nämnden färre ledamöter på plats och kortare dragningar. Under 2021 har mötena genomförts delvis fysiskt och delvis digitalt. Först under hösten 2021 har delar av sammanträdena öppnats upp för allmänheten. Nämnden uppger att detta är senare än vad som önskats. Redan under våren 2021 initierade nämnden ett projekt för att öppna upp digitala möten och livesända dessa. Detta initiativ genomfördes slutligen inte då tester visade på att kommunen inte hade den tekniska möjligheten. Förvaltningen hade behövt införskaffa en ny dator. Till hösten 2021 implementerades en kommunövergripande lösning med två möteslänkar till sammanträdena, en för den öppna delen.

#### 4.1.2 Samverkan med regionen

Västerås stad har tillsammans med Region Västmanland ett gemensamt journalsystem som möjliggör säker informationshantering, överrapportering och en effektiv journalföring. Samarbetet med regionen (Vårdhygien/ Smittskydd) uppges vara en viktig förutsättning i arbetet med att upprätthålla

basala hygienrutiner och därmed säkra en korrekt hantering vid smittspridningar. Under pågående pandemi uppger förvaltningen haft ett starkt stöd från Smittskydds-enheten Region Västmanland genom Hygienrutiner ämnade för den kommunala hälso- och sjukvården. Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) har haft kontinuerliga möten med Smittskydd och delger fortlöpande förvaltningsledningen och berörda chefer lägesuppdateringar och senaste nytt.

I början av pandemin uppger intervjuade att det fanns en samverkansproblematik med region vad gäller hälso- och sjukvården. Detta då regionen belastades hårt. Nämnden upplever även att verksamhetens målgrupp hamnade i skymundan och att folkhälsomyndigheten var sena med att vidta nationella beslut för LSS-verksamhet såväl som rutiner för smittskydd och smittspårning. Detta uppges ha förbättrats under 2021.

## 4.2 Utvärdering av krishantering

Utifrån nämndens krishanteringsplan framgår att krisledningsorganisationen ska utvärderas när denna har varit aktiverad. Eftersom staben fortsatt har varit aktiverad sedan pandemins början bedömer intervjuade att det inte har varit aktuellt att utvärdera denna ännu. Nämnden uppger att de har för avsikt att utvärdera krishantering och effekterna av pandemin när det närmar sig ett normalläge. Förvaltningsövergripande ledningsgrupp uppges, i samverkan med andra relevanta funktioner, utvärderat krishantering i samband med veckomötena. Dessa är dock inte nedtecknade eller formaliserade.

I intervjuer har några utvecklingsområden och lärdomar identifierats kopplat till krishantering. Det handlar bland annat av vikten av att anpassa informationen till målgruppen, vilket var en tidig insikt under pandemin. Detta uppges inledningsvis varit en stor utmaning vilket har förbättrats allt eftersom. Det finns även verktyg på plats för att underlätta detta. Nämnden mäter regelbundet nöjdheten hos brukarna, för att identifiera eventuella avvikelser i den upplevda kvaliteten.

### 4.2.1 Riskbedömning av eventuell verksamhetsskuld

Av nämndens verksamhetsplan för 2021 och 2022 framgår att Covid-19 till viss del haft en kostnadsdämpande effekt på verksamheten då en del planerade aktiviteter och satsningar har skjutits fram eller utgått. I nämndens internkontrollplan för 2021 ingick risken för att det kommunala uppdraget inte kan upprätthållas med anledning av pandemin, vilket bedömdes ha en medelhög risknivå (nivå två på en fyrgradig-skala).

Det framgår även att nämnden ser stora utmaningar framåt, delvis kopplade till ovissa pandemieffekter. I intervjuer framkommer att nämnden ser potentiella risker med målgruppen och ökad ohälsa då rutiner har förändrats under pandemin, vilket påverkar målgruppen i större utsträckning. I övrigt uppger intervjuade att det inte finns någon verksamhetsskuld i samma bemärkelse som inom hälso- och sjukvården där vård har ställts in. LSS är en rättighetslagstiftning som gör att insatserna måste genomföras och även har prioriterats. Nämnden har inte heller noterat någon markant minskning vad gäller inflödet till verksamheten under pandemin, som då skulle indikera en "skuld" där individer återigen söker insatser efter pandemins slut. Totalt antal personer med insats enligt LSS var innan pandemin på 1225 (2019), och ökade år 2020 till 1232. Även detta år har siffran ökat till 1243 personer (2021).

Vidare har nämnden inte stängt någon daglig verksamhet, utan enbart anpassat denna. I vissa fall har nämnden beslutat om tillfälliga ökning av personlig assistans till följd av utebliven daglig verksamhet. Nämnden har regelbundet dialog med funktionsorganisationer för att fånga upp risker. Utifrån dessa dialoger framgår bland annat att oron har ökat. Nämnden uppger att detta är något som verksamheten kommer att behöva jobba med mer framåt, när verksamheten åter är i normalläge.



Nämnden tar regelbundet del av rapporter kring ej verkställda beslut såväl som månadsstatistik över inflödet till verksamheterna. Av rapportering av ej verkställda beslut<sup>11</sup> enligt LSS per den 30 september 2021 uppgick ej verkställda beslut till 50. Siffran är densamma för kvartal fyra 2021. Av förvaltningens analys framgår att verkställighetsmöjligheten minskat för flera insatser, då smittan har ökat i samhället och många vill begränsa sina kontakter. Den insats som påverkats mest är avlösarservice. I övrigt uppges avbrotten handla om att den enskilde tackat nej till insatsen eller att verkställigheten blivit fördröjd av externa faktorer. Det kan även nämnas att flera brister i dokumentationen hos utförare har noterats i samband med detta.

Därtill var det åtta beslut om bostad med särskild service enligt SoL som rapporterades som ej verkställda per den 30 september 2021. Kvartal fyra var ej verkställda beslut nere på två, varav orsaken som anges är att den enskilde tackat nej.

### 4.3 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning av Nämnden för personer med funktionsnedsättnings krishantering under 2021 har fungerat ändamålsenligt och att styrningen har varit tillräcklig. Vi bedömer att nämnden har säkerställt att de organisatoriska åtgärder som vidtagits i syfte att hantera krisen under 2021, i huvudsak, har varit väl underbyggda och följt ordinarie beredningsprocesser. Utifrån översiktlig genomgång av beslut samt protokoll bedömer vi att nämnden och förvaltningen överlag har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i lagstiftning, krishanteringsplan, reglementen och delegationsordningar. Beslut om åtgärder har utgått från likhets-, ansvars- och närhetsprinciperna som är de tre grundläggande principer som svensk krisberedskap bygger på.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att nämnden har haft en tillräcklig hantering av sekretessfrågor vid sammanträdena. Detta bygger på att staden har upprättat övergripande rutiner och arbetsformer för hur nämnderna ska hantera detta, samt att detta uppges ha följts av nämnderna.

Vi konstaterar att nämnden och förvaltningen inte har genomfört någon formaliserad och dokumenterad utvärdering av krishanteringen. Argumentet för att en utvärdering ännu inte har skett är att krisledningen har varit aktiverad under hela pandemin. Även om LSS-verksamheten har varit påverkad bedömer vi att det bör ha funnits utrymme under 2021 för att genomföra en initial utvärdering och identifiera lärdomar som kan åtgärdas omgående och med relativt små insatser.

Nämnden har inte gjort någon riskbedömning av en eventuell verksamhetsskuld. Däremot har nämnden i internkontrollplan för 2021 inkluderar risken för att det kommunala uppdraget inte kan upprätthållas med anledning av pandemin, vilket har bäring på frågan om verksamhetsskuld. Detta bedömer vi är tillräckligt. Nämnden har verksamhet som måste utföras enligt lag och anpassar verksamheten till de volymer som finns vad gäller inflöde. Nämnden har inte heller noterat något minskat inflöde av personer till följd av pandemin. Nämnden tar även regelbundet del av rapporter kring ej verkställda beslut såväl som månadsstatistik över inflödet till LSS-verksamheterna.

---

<sup>11</sup> Det gäller både beslut som inte verkställts inom tre månader och avbrott i verkställigheten som pågår längre än tre månader.

## 5. Krishantering inom Äldrenämndens verksamhet

Äldrenämndens verksamhet har till följd av pandemin påverkats i hög grad även under 2021. Under 2021 har nämnden arbetat mer med vaccination men också drabbats av personalbortfall till följd av pandemin.

### 5.1 Krishanteringen under 2021

I samband med att Äldrenämndens verksamhetsplan 2021, beslutades av nämnden hanterades även äldrenämndens krishanteringsplan för 2021, upprättad i december 2020. Denna innehöll ett avsnitt som tydliggjorde förvaltningens krishanteringsorganisation, vilka personer som har beredskap samt roller och ansvar.

Förvaltningsledningen beslutade i mars 2020 att aktivera förvaltningens krisledningsstab. I föregående granskning konstaterades att vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab har följt den stadsgemensamma stabsmetodiken. I augusti 2021 avslutade staden sin stadsövergripande krisledningsorganisation för att sedan aktivera denna den 22 november, vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab har dock fortsatt att vara aktiv under hela 2021. Staben har dock sett lite annorlunda ut under 2021. Exempelvis har staben minskats något: vissa avdelningar som inte påverkats av pandemin i samma utsträckning 2021 har kunnat undantas för att skapa en långsiktigt hållbar krisledning. Enligt uppgift har möten skett en dag i veckan.

Enligt uppgift har inte nämnden beslutat om avrådan från besök i samma utsträckning som under 2020. Däremot uppges det ha funnits klustersmitta på vissa boenden som har föranlett stängningar utifrån smittskyddslagstiftning. Vårdgivarna har då haft kontakt med regionens smittskyddsansvariga.

För att hantera smittoläget har verksamheten bedrivit kohortvård med speciella corona-team. En utmaning har dock varit att grundbemanningen vid boendena generellt är för låg för att konsekvent kohortvård ska kunna genomföras. Även i insatser till personer i ordinärt boende har verksamheten fördelat personal i olika arbetsgrupper för att skapa en personalkontinuitet där insatserna utförs av så få personer som möjligt. Enligt uppgift har verksamheterna haft störst utmaningar inom demensvården.

Verksamheten har, sedan innan pandemin, en regelbunden kontakt med privata utförare. Enligt uppgift har inte nämnden haft någon särskild stärkt samverkan, så som regelbundna möten, med privata utförare av äldreomsorg med anledning av pandemin. Enligt intervjuade har inte detta efterfrågats av externa utförare. Vidare uppges externa utförare ha möjlighet att använda kommunens MAS som riktar sig mot externa utförare.

Sedan oktober 2021 uppges den största frågan för nämnden vara vaccination och testning. Förvaltningen har i uppdrag att följa vaccinationsgraden hos medarbetare<sup>12</sup> och fortlöpande rapportera till nämnden. Nämnden har vidare beslutat om regelbunden testning av medarbetare. I slutet av november 2021 började förvaltningen att testa medarbetare inom hemtjänsten tre gånger per vecka med anledning av rådande klustersmitta. Den 23 november 2021 beslutade nämnden även att alla medarbetare inom äldreomsorgen skulle testas tre gånger per vecka från och med vecka 48. Detta upphör den 13 mars 2022 efter beslut från nämnden. Nämnden tog del av en återrapportering den 22 februari 2022.

---

<sup>12</sup> Arbetsgivaren kan ställa frågan om medarbetare är vaccinerade, men medarbetare har ingen skyldighet att uppge detta. SKR bedömer även att det saknas stöd för arbetsgivare att föra register över de anställda utifrån vaccination, men det finns möjlighet att redogöra för förvaltningens bild av vaccinationsgraden.

En rad Coronarelaterade nämndinitiativ har inlämnats perioden oktober – november 2021 kring krav på vaccinering och omplacering av ovaccinerad personal. Nedan framgår några av de politiska beslut som har tagits av nämnden under 2021:

DATUM	ÄRENDE	BESLUTSINSTANS
2021-01-26	Beslut att ge förvaltningen i uppdrag att vid behov erbjuda medarbetare kostnadsfria munskydd samt uppmana privata leverantörer att göra detsamma. (DNR AN 2021/00048–2.4.6)	ÄN 2021-01-26 § 12
2021-02-23	Ger förvaltningen i uppdrag att utreda beslutsgången för vaccinering, om den demokratiska processen åsidosatts, om det förekommit fusk. (DNR AN 2021/00159-1.4.2)	ÄN 2021-02-23 § 48
2021-02-23	Uppmanar förvaltningen att skyndsamt planera för att erbjuda vaccination i hemmet via mobilt vaccinationsteam. (DNR AN 2021/00160-1.4.2)	ÄN 2021-02-23 § 49
2021-11-23	Beslut att ge förvaltningen i uppdrag att: 1. Från vecka 48 testa medarbetare tre gånger per vecka. 2. Uppdra åt förvaltningen att följa upp punkt 1. (DNR AN 2021/01067–2.4.2)	ÄN 2021-11-23 § 304
2021-11-23	Beslut att behandla nämndinitiativ (Riktlinje för omplacering av ovaccinerad personal) inom ramen för redan pågående ärende. (DNR AN 2021/01063-1.3.2)	ÄN 2021-11-23 § 305

### 5.1.1 Politisk beslutsgång och beredning

Den 2 april 2020 beslutade kommunfullmäktige om ett tillägg till nämndens reglemente som möjliggör för möten på distans, om särskilda skäl föreligger. Det slås fast att ljud- och bildöverföring behöver ske i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans. Merparten av mötena under 2021 har genomförts över Microsoft Teams. Under perioden oktober till december 2021 kunde sammanträdena genomföras fysiskt i en större sal (KF:s sessionssal), för att sedan januari 2022 återgå till digitala möten.

Stadens jurister har fastställt rutiner och arbetsformer för hur nämnderna ska hantera detta. Av rutin för *Digitala nämndmöten genom Teams*, upprättad 31 maj 2021 framgår förhållningsregler samt regler för yrkanden, sekretess och omröstningar. Det framgår även att ”när det finns uppgifter på mötet som omfattas av sekretess är det inte tillåtet att använda chattfunktionen, spela in mötet eller bifoga eller ladda upp filer i mötet.”. Vidare finns ytterligare framtagna information på stadens intranät kring hantering av teamsmöten med sekretesskänsliga uppgifter. Av denna framgår exempelvis att det är möjligt att dela innehåll i nutid men att ingen sekretesskyddad information får lagras i Teams.

Den politiska mötesordningen inom nämnden har fungerat enligt normalt förfarande. Protokollsgranskningen visar att vård- och omsorgsförvaltningens direktör regelbundet har informerat nämnden om arbetet inom krisledningen och vaccinationsgrad hos brukare och medarbetare. En rad Coronarelaterade nämndinitiativ har inlämnats perioden oktober – november 2021 kring krav på vaccinering och omplacering av ovaccinerad personal, samtliga har beslutats att utredas.

### 5.1.2 Samverkan med regionen

Västerås stad har tillsammans med Region Västmanland ett gemensamt journalsystem som möjliggör säker informationshantering, överrapportering och en effektiv journalföring. Samarbetet med regionen (Vårdhygien/ Smittskydd) uppges vara en viktig förutsättning i arbetet med att upprätthålla

basala hygienrutiner och därmed säkra en korrekt hantering vid smittspridningar. Under pågående pandemi uppges förvaltningen haft ett starkt stöd från Smittskyddsmyndigheten Region Västmanland genom Hygienrutiner ämnade för den kommunala hälso- och sjukvården. Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) har haft kontinuerliga möten med Smittskydd och delger fortlöpande förvaltningsledningen och berörda chefer lägesuppdateringar och senaste nytt.

Intervjuade uppgav i föregående granskning att det är av särskild vikt att samverka med regionen förbättras i samband med vaccineringen. Intervjuade uppger att detta har fungerat väl under 2021. Av nämndens *Verksamhetsberättelse 2021* framgår att arbetet med vaccination som inleddes i januari 2021 har resulterat i att de flesta av kunderna inom äldreboenden är vaccinerade med dubbla doser och effekterna av vaccinet ses i form av lindrigare symtom.

## 5.2 Utvärdering av krishantering

Utifrån nämndens krishanteringsplan framgår att krisledningsorganisationen ska utvärderas när denna har varit aktiverad. Eftersom staben fortsatt har varit aktiverad sedan pandemins början bedömer intervjuade att det inte har varit aktuellt att utvärdera denna ännu. Av presidiet framkommer att nämnden har gjort löpande utvärderingar. Även förvaltningsövergripande ledningsgrupp uppges, i samverka med andra relevanta funktioner, utvärderat krishantering i samband med veckomötena. Dessa är dock inte nedtecknade eller formaliserade.

Redan i föregående granskning identifierades däremot två utvecklingsområden i intervjuer. Det ena gäller brister i samverka mellan förvaltningarna i frågan om förflyttning av personal. Dessutom uppgavs att det hade varit önskvärt med en förbättrad stadsövergripande samordning av skyddsutrustning. Vad gäller förflyttning av personal har förvaltningen haft kontinuitetsplaner för att möjliggöra förflyttning av personal inom förvaltningen. Denna har däremot inte behövts tillämpas.

Inom ramen för denna granskning har intervjuade identifierat att stöd till chefer och närvarande arbetsledning uppgetts vara ett viktigt område att förstärka. I nämndens verksamhetsplan för 2021 respektive 2022 görs även en viss analys av pandemins påverkan på förvaltningens organisation. Det framgår exempelvis att förvaltningen under 2021 såg över olika möjligheter för att öka chefsstödet, då chefer och medarbetare har belastats i hög grad under pandemin. Vidare beslutade nämnden om en pilot med stödchefer för att stötta upp organisationen tillfälligt under 2021, samt ökade stödsatser för medarbetare som upplever en hög arbetsbelastning.

Under maj-oktober 2020 genomfördes även en erfarenhetsstudie av fem boenden på uppdrag av vård- och äldreomsorgsdirektören. Därtill gjorde det i juni 2020 en utredning om varför dödstalet på demensboenden var dubbelt så högt som inom övrig verksamhet, efter beslut i nämnd<sup>13</sup>.

Utredningen visar att de av IVO konstaterade framgångsfaktorerna för att öka säkerheten inom särskilda boenden har säkerställts i staden<sup>14</sup>.

IVO genomförde under hösten 2020 en tillsyn av medicinsk vård och behandling till äldre personer med misstänkt eller konstaterad covid-19 som bor på särskilt boende som drivs av äldreboenden i Västerås stad<sup>15</sup>. IVO identifierade den 2 februari 2021 brister kopplat till att bedriva kohortvård vid ett boende. Rapporten från tillsynen har redovisats i nämnden och nämnden beslutade den 9 mars 2021 om svar till IVO. IVO fortsatte sin tillsyn av boendet under 2021. Det berörda boendet avvecklades under 2021, vilket beslutades redan 2019. I syfte att höja bemanningen dygnet runt på äldreboenden avsatte nämnden, inför 2021, 25 mnkr för att öka ersättningen till både egenregion och

---

<sup>13</sup> Dnr AN 2020/00494- 1.3.6

<sup>14</sup> Dnr AN 2020/00675-1.3.6

<sup>15</sup> Dnr 3.5.1-21449/2020-14

privata utförare. I nämndens internkontrollplan för 2021 ingick även risken för att personalresurser saknas för bemanning, vilket bedömdes med en hög risknivå (nivå fyra på en fyrgradig-skala).

### 5.2.1 Riskbedömning av eventuell verksamhetsskuld

Av äldrenämndens verksamhetsplan för 2021 och 2022 framgår att Covid-19 haft en kostnadsdämpande effekt på verksamheten då en del planerade aktiviteter och satsningar har skjutits fram eller utgått. I nämndens internkontrollplan för 2021 ingick även risken för att det kommunala uppdraget inte kan upprätthållas med anledning av pandemin, vilket bedömdes ha en medelhög risknivå (nivå två på en fyrgradig-skala).

Nämnden har inte gjort någon särskild riskbedömning kring en eventuell verksamhetsskuld. Intervjuade uppger att det inom kommunal äldreomsorg inte är tal om någon verksamhetsskuld i samma bemärkelse som inom hälso- och sjukvården där vård har ställts in. Beslutade insatser inom äldreomsorgen behöver genomföras enligt gällande lagstiftning. I vissa fall har det inom hemtjänsten skett en nedprioritering av serviceinsatser, men inte vårdinsatser. Vidare uppges det i vissa fall funnits äldre som har fått ökade hemtjänsttimmar till följd av att annan daglig aktivitet har varit inställd. Detta har då belastat kommunens hemtjänstverksamhet marginellt.

*Av Rapportering av ej verkställda beslut enligt SoL per den 30 september 2021* framgår att enbart ett fall ej har kunnat verkställas (dagverksamhet) med anledning av oro för covid-19.

Däremot har förvaltningen noterat att äldre inte har sökt insatser i samma utsträckning som innan pandemin. Nämnden tar regelbundet del av rapporter kring ej verkställda beslut såväl som månadsstatistik över inflödet till verksamheterna (ansökningar till särskilt boende och personer med hemtjänstinsatser).

Av nämndens *Månadsrapport november 2021* framgår det exempelvis att hemtjänstverksamheten hade fler personer med insatser i november 2021 jämfört med föregående men fortfarande något färre än läget innan pandemin började. Även i december 2021 var det fler som hade utförd hemtjänst än i december 2020 (+ 7 procent), men både antalet timmar och antalet personer är fortfarande något lägre än innan pandemin.

Antalet ansökningar till särskilt boende minskade under 2020 som en följd av covid-19 vilket har lett till ett ökat antal lediga lägenheter i särskilt boende. Antalet bifallsbeslut varierar mellan månaderna men har under oktober och november 2021 varit på en högre nivå än föregående år. Av nämndens *Verksamhetsberättelse 2021* framgår även att nämnden nu är tillbaka på samma nivå som innan pandemin. I nuläget har nämnden möjlighet att erbjuda insatser och platser på äldreboenden. Nämnden har dock lyckats verkställa besluten inom 3 månaders gränsen.

## 5.3 Bedömning

Vår bedömning av äldrenämndens krishantering under 2021 är att den har fungerat ändamålsenligt och att styrningen har varit tillräcklig. Vi bedömer att nämnden har säkerställt att de organisatoriska åtgärder som vidtagits i syfte att hantera krisen under 2021, i huvudsak, har varit väl underbyggda och följt ordinarie beredningsprocesser. Utifrån översiktlig genomgång av beslut samt protokoll bedömer vi att nämnden och förvaltningen överlag har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i lagstiftning, krishanteringsplan, reglementen och delegationsordningar. Beslut om åtgärder har utgått från likhets-, ansvars- och närhetsprinciperna som är de tre grundläggande principer som svensk krisberedskap bygger på.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att nämnden har haft en tillräcklig hantering av sekretessfrågor vid sammanträdena. Detta bygger på att staden har upprättat övergripande rutiner

och arbetsformer för hur nämnderna ska hantera detta, samt att detta uppges ha följts av nämnderna.

Vi konstaterar att nämnden och förvaltningen inte har genomfört någon formell och dokumenterad utvärdering av krishantering. Argumentet för att en utvärdering ännu inte har skett är att krisledningen har varit aktiverad under hela pandemin. Även om äldreomsorgen har varit påverkad bedömer vi att det bör ha funnits utrymme under 2021 för att genomföra en initial utvärdering och identifiera lärdomar som kan åtgärdas omgående och med relativt små insatser.

Nämnden har inte gjort någon riskbedömning av en eventuell verksamhetsskuld. Däremot har nämnden i internkontrollplan för 2021 inkluderar risken för att det kommunala uppdraget inte kan upprätthållas med anledning av pandemin, vilket har bäring på frågan om verksamhetsskuld. Detta bedömer vi är tillräckligt. Nämnden har verksamhet som måste utföras enligt lag och anpassar verksamheten till de volymer som finns vad gäller inflöde. Nämnden tar exempelvis regelbundet del av rapporter kring ej verkställda beslut såväl som månadsstatistik över inflödet till äldreomsorgsverksamheterna. Nämnden har noterat att brukare har avstått från att söka insatser under pandemin. Under 2021 har nämnden sett ett visst ökat inflöde i paritet med hur det såg ut innan pandemin. Nämnden tar i budgetarbetet höjd för prognoser kring inflöde och demografisk utveckling för att planera verksamheten framåt.

## 6. Svar på revisionsfrågor

Delfrågor	Svar
<p>Har det skett en utvärdering av krishanteringens?</p> <p>Om så, vilka åtgärder har vidtagits utifrån konstaterade risker/brister?</p>	<p>Delvis. Vi konstaterar att krisledningsgruppen inom barn- och utbildningsförvaltningen under 2021 har genomfört utvärderingar av krishanteringens. Utifrån dessa har flera lärdomar identifierats. Exempelvis har krisplaner reviderats, och lärdomar arbetats in i kommande planering för verksamheterna. Dock finner vi det anmärkningsvärt att nämnden inte tagit del av denna utvärdering.</p> <p>Nämnden för personer med funktionsnedsättning och äldrenämnden med förvaltning har inte genomfört någon dokumenterad utvärdering av krishanteringens. Argumentet för att en utvärdering ännu inte har skett är att krisledningen har varit aktiverad under hela pandemin. Även om verksamheterna har varit påverkade bedömer vi att det bör funnits utrymme under 2021 för att genomföra en initial utvärdering och identifiera lärdomar som kan åtgärdas omgående och med relativt små insatser.</p>
<p>Har nämnden riskbedömt den eventuella verksamhetsskuld som pandemin föranlett? Om så, vilka åtgärder vidtas/planeras?</p>	<p>Ja. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har identifierat en viss "undervisningsskuld" vad gäller praktiska moment, så som APL-platser och praktikplatser, till följd av fjärrundervisning. Förvaltningen har tagit fram en plan för att komma i fas med denna skuld. Nämnden har även inkluderat relevanta risker i riskanalys och internkontrollplan för 2022. Detta bedömer vi är tillräckligt.</p> <p>Nämnden för personer med funktionsnedsättning och äldrenämnden har inte gjort någon riskbedömning av en eventuell "verksamhetsskuld". Däremot har nämnderna i internkontrollplan för 2021 inkluderat risken för att det kommunala uppdraget inte kan upprätthållas med anledning av pandemin, vilket har bäring på frågan om verksamhetsskuld. Nämnderna tar regelbundet del av rapporter kring ej verkställda beslut såväl som månadsstatistik över inflödet, vilket tas i beaktande i budgetarbetet och planeringen framåt. Detta bedömer vi är tillräckligt.</p>
<p>Vilka organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder har vidtagits på verksamhetsnivå och på politisk nivå? När beslutades och vidtogs åtgärderna?</p>	<p>Kommunens verksamheter har påverkats av de nationella såväl som lokala rekommendationerna under året. Den stadsövergripande krisledningen initierades i början av mars 2020 på central nivå, samtidigt aktiverade de berörda nämnderna sina krisledningsorganisationer. Förvaltningarnas krisledningsstab har följt den stadsgemensamma stabsmetodiken. I augusti 2021 avslutade staden sin stadsövergripande krisledningsorganisation för att sedan aktivera denna den 22 november, vilket barn- och utbildningsförvaltningen krisorganisation följde. Vård- och omsorgsförvaltningens krisledningsstab har dock fortsatt att vara aktiv under hela 2021.</p> <p>Utifrån översiktlig genomgång av beslut samt protokoll bedömer vi att granskade nämnder med förvaltningar överlag har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i krisplaner, reglementen och delegationsordningar.</p>
<p>Vilka åtgärder har vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång och ärendebereidning under</p>	<p>Sedan pandemins utbrott har ett antal åtgärder vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång. Det har dels vidtagits regelmässiga åtgärder vad gäller nämndernas reglementen för att möjliggöra distansmöten, dels har det vidtagits praktiska åtgärder för att säkerställa effektiva möten som är</p>

<p>pågående pandemi? Har den anpassade beslutsgången varit förenlig med kommunallagen?</p> <p>Hur har digitala möten samt sekretessfrågor hanterats?</p>	<p>förenlig med tillämplig lagstiftning. I övrigt handlar de väsentliga frågorna kopplade till legaliteten vid distanssammanträden om den tekniska utrustningen och deltagares möjlighet att se och höra varandra och delta på lika villkor. Stadens jurister har fastställt rutiner och arbetsformer för hur nämnderna ska hantera detta. Vår bedömning att kommunens vidtagna åtgärder är rimliga givet vad som framkommer i tillämpliga rättsfall.</p> <p>Av rutin för <i>Digitala nämndmöten genom Teams</i>, upprättad 31 maj 2021 framgår förhållningsregler och regler för sekretess. Det framgår bland annat att "när det finns uppgifter på mötet som omfattas av sekretess är det inte tillåtet att använda chattfunktionen, spela in mötet eller bifoga eller ladda upp filer i mötet.". Vidare finns ytterligare framtagen information på stadens intranät kring hantering av teamsmöten med sekretesskänsliga uppgifter.</p>
<p>Hur har samverkan med regionen och övriga myndigheter fungerat? Vid identifierade brister, vilka åtgärder har vidtagits?</p>	<p>I början av pandemin uppger intervjuade att det fanns en samverkansproblematik med region vad gäller hälso- och sjukvården. Under 2021 har samverkan med externa aktörer på en övergripande nivå identifierats som välfungerande. Vård- och omsorgsförvaltningen uppges haft ett starkt stöd från Smittskyddsenheten Region Västmanland genom Hygienrutiner ämnade för den kommunala hälso- och sjukvården. Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) inom vård- och omsorg såväl som barn och utbildningsförvaltningens sjuksköterska med medicinskt ledningsansvar har haft kontinuerliga möten med Smittskydd. Verksamhetschefen för gymnasieskola och vuxenutbildning har även träffat regionen veckovis. Intervjuade upplever att regionen har varit väldigt tillmötesgående samt att kommunen har fått bra information som har kunnat kommuniceras ut tidigt, bland annat vad gäller vaccinationer som har varit den stora frågan 2021.</p>

17 mars 2022

Madeleine Gustafsson  
EY

Anders Hellqvist  
EY



## Bilaga 2: Källförteckning

### Intervjuade funktioner

- Presidiet nämnden för personer med funktionsnedsättning
- Direktör Vård och Omsorgsförvaltningen
- Bitr. Direktör Vård och Omsorgsförvaltningen
- Myndighetschef Vård och Omsorgsförvaltningen
  
- Presidiet Utbildning – och Arbetsmarknadsnämnden (UAN)
- Direktör barn- och utbildningsförvaltningen
- Verksamhetschef Gymnasieverksamheten och vuxenutbildning
- Verksamhetschef utbildning och arbetsmarknad
- Verksamhetschef hemkommun och kansli

### Dokument

- Beredningsplan för ledning och samverkan vid samhällsstörningar och höjd beredskap, beslutad av kommunstyrelsen den 3 februari 2021
- Verksamhetsplan 2021 Äldrenämnden
- Verksamhetsplan 2021 Utbildning – och Arbetsmarknadsnämnden
- Risk- och internkontrollplan 2021 Nämnden för personer med funktionsnedsättning
- Risk- och internkontrollplan 2022 Nämnden för personer med funktionsnedsättning
- Risk- och internkontrollplan 2021 Utbildning – och Arbetsmarknadsnämnden
- Risk- och internkontrollplan 2022 Utbildning – och Arbetsmarknadsnämnden
- Risk- och internkontrollplan 2021 Äldrenämnden
- Risk- och internkontrollplan 2022 Äldrenämnden
- Digitala nämndmöten genom Teams, upprättad 31 maj 2021
- Teamsmöten med sekretesskänsliga uppgifter (Urklipp från stadens intranät)
- Äldrenämndens verksamhetsplan för 2021
- Rapportering av ej verkställda beslut enligt SoL per den 30 september 2021, äldrenämnden
- Rapportering av ej verkställda beslut enligt LSS per den 30 september 2021, nämnden för personer med funktionsnedsättning
- Rapportering av ej verkställda beslut enligt SoL per den 30 september 2021, nämnden för personer med funktionsnedsättning
- Månadsrapport november 2021, äldrenämnden
- Medarbetarundersökning 2021 barn- och utbildningsförvaltningen
- Rapport lärdomar av krishantering covid-19, barn- och utbildningsförvaltningen
- Verksamhetsberättelse 2021, äldrenämnden
- Verksamhetsberättelse 2021, nämnden för personer med funktionsnedsättning
- Kontinuitetsplan Nämnden för personer med funktionsnedsättning 2021, 2020-12-01