



Timrå kommun

Lärande utvärdering Covid-19



Innehåll och disposition

Kapitel	Beskrivning	Sida
1	Bakgrund, metod & angreppssätt Kapitlet innehåller bakgrund, metod och angreppssätt för rapporten <ul style="list-style-type: none">- Bakgrund och arbetssätt- Metod och analysområden- Tidslinje och detaljerad kronologisk redogörelse av centrala händelser	3-13
2	Sammanfattning & rekommendationer Kapitlet innehåller övergripande utmaningar och rekommendationer för Timrå kommun <ul style="list-style-type: none">- Sammanfattning av iakttagelser och rekommendationer	14-16
3	Övergripande iakttagelser per område Kapitlet innehåller övergripande beskrivning av iakttagelser per område inom ramen för utvärderingen <ul style="list-style-type: none">- Sammanfattande beskrivning av iakttagelserna per område	17-21
4	Detaljerade iakttagelser & rekommendationer Kapitlet innehåller detaljerade iakttagelser och rekommendationer för varje analysområde <ul style="list-style-type: none">- Detaljerade iakttagelser- Sammanfattning- Rekommendationer	22-45
5	Appendix Avsnittet innehåller kompletterande information relaterat till genomlysningen <ul style="list-style-type: none">- Prioriteringsmatris för rekommendationer- Projektplan och projektteam- Lista över intervjuade personer och deras roll	46-49

1

Bakgrund, metod & angreppssätt

Bakgrund och angreppssätt

Bakgrund

- I slutet av december 2019 uppdagades en ny typ av coronavirus i den kinesiska staden Wuhan. Virusets namn SARS-CoV-2 och orsakar en akut luftvägsinfektion, med symptom som varierar mellan milda, ibland knappt märkbara, symptom till ett mycket allvarligt tillstånd som kräver behov av intensivvård.
- Den 30 januari 2020 förklarar Världshälsoorganisationen (WHO) Covid-19 som ett internationellt hot mot människors hälsa, och dagen efter får Sverige sitt första bekräftade fall. Den svenska regeringen beslutar den 1 februari 2020 att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på Covid-19.
- Den 11 mars 2020 klassificerar WHO Covid-19 som en pandemi. Under 2020 har Covid-19 spridit sig över hela världen och medfört allvarliga konsekvenser i form av bland annat en stor mängd sjuka, avlidna och dessutom stora samhällsekonomiska kostnader. Många menar att Covid-19 är den allvarligaste kris Sverige upplevt sedan andra världskriget, och såväl Sverige som övriga världen har behövt sluta upp i kampen mot pandemin, en kamp som fortfarande pågår.
- Med syfte att understödja Timrå kommun har en oberoende utvärdering av kommunens hantering av och insatser mot effekterna av det nya coronavirusets genomförts. Rapporten syftar även till att utvärdera hur samarbetet med Region Västernorrland och Länsstyrelsen Västernorrland har fungerat.
- Detta är ett av flera uppdrag som utförs i Region Västernorrland med avsikt att skapa en 360° vy av Covid-19-hanteringen i länet. Ändamålet är att stödja såväl Timrå kommun som Regionen och Länsstyrelsen genom att dra lärdomar i syfte att utveckla hanteringen av såväl denna pandemi som framtida kriser.
- Utvärderingen har lagt fokus på Styrning och koordinering, Kommunikation, Logistik och materielförsörjning samt Samverkan.
- KPMG tilldelades uppdraget Oktober 2020 av Kommundirektör Andrea Strömberg.

Angreppssätt¹



Rapporten har tagit avstamp i KPMGs ramverk för hantering av pandemier och kompletterats med önskemål från kommunen. Det resulterade i att fyra dimensioner identifierades och genomlystes.



En genomgång av dokumentation och information som tillhandahållits av kommunen har genomförts där 300+ dokument har använts som stöd i analysen.



Tolv semistrukturerade intervjuer har genomförts med 19 individer med koppling till Timrå kommun där intervjuerna utgick från de tre faserna: Beredskap, Hantering och Stabilisering.



Fyra enkäter med frågor relaterade till pandemin som har gått ut till följande funktioner; ISF (sex deltagare), ISF-stöd (fem deltagare), Logistikansvariga i ISF-stödet (fyra deltagare), Skyddsombud (38 deltagare) har använts som underlag i utvärderingen.



Analysen har utgått från det händelseförlopp som beskrivits av intervjupersonerna. Erhållna dokument och enkäter har sedan använts för att stödja eller stävja dessa redogörelser.



Genomlysningen har genomförts med tydligt fokus på förbättringsåtgärder med framtidsperspektiv för att skapa värde och möjliggöra förbättring för kommunen.



Utvärderingen genomfördes i nära samarbete med Timrå kommun under Oktober-December 2020.

1) Innehållet i rapporten baseras uteslutande på information som kommit fram i intervjuer samt den dokumentation som Timrå kommun har delat med sig av. Personerna som har intervjuats har valts ut av Timrå kommun i samråd med KPMG.

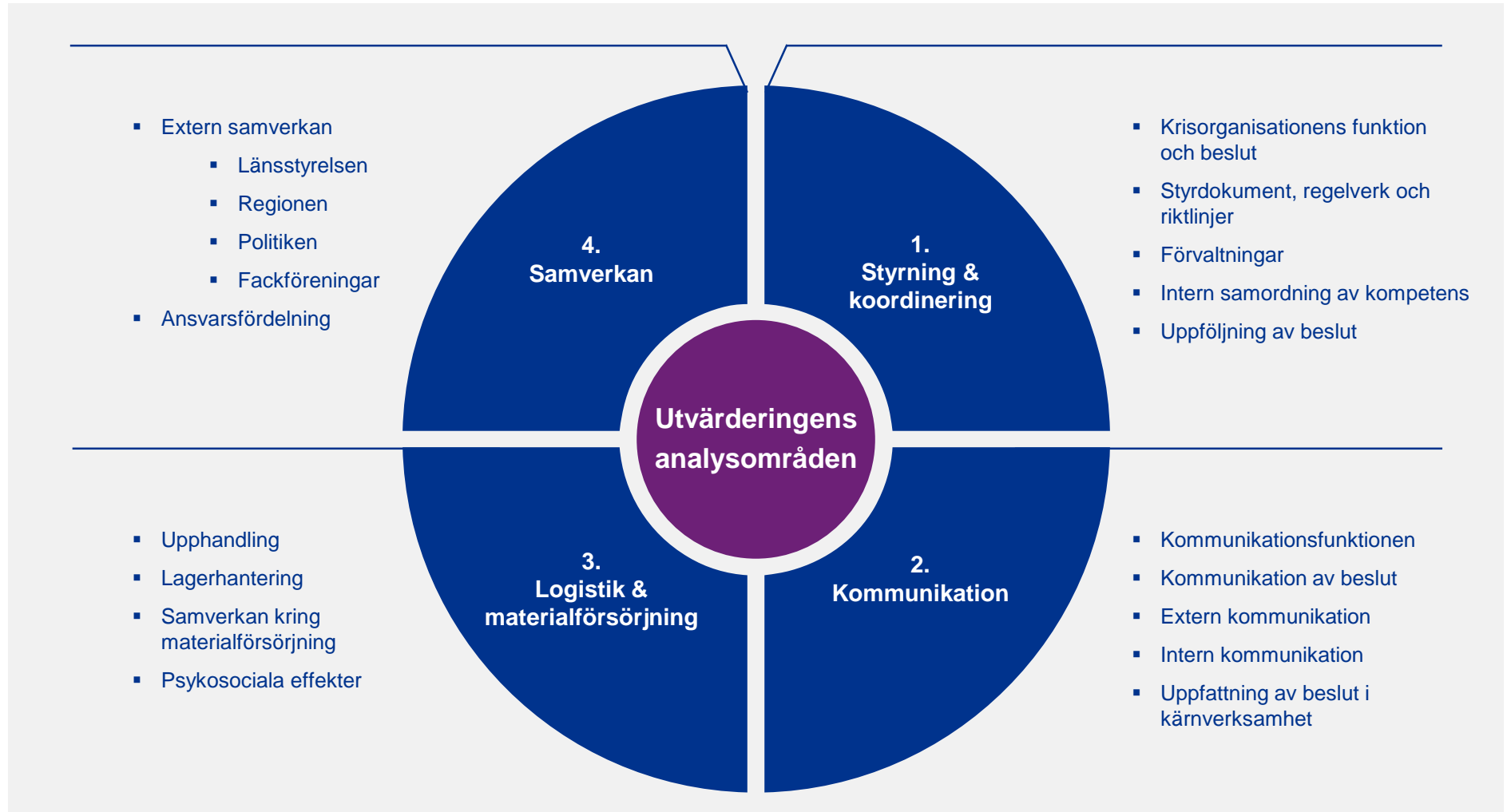
KPMG:s ramverk för hantering av pandemikriser

Metod för genomlysningen

- Tidigare kriser och pandemier, såsom SARS och H1N1, har skapat viktiga lärdomar och erfarenheter kring vilka åtgärder som framgångsrikt hanterar och förebygger pandemier.
- Baserat på KPMG:s samlade erfarenheter, samt nationella och internationella standarder, har framgångsrika åtgärder som bör utföras under en pandemi sammanställts.
- I KPMG:s ramverk för hantering av pandemikriser ingår fem faser för krishantering, och i samråd med Timrå kommun har denna utredning främst fokuserat på faserna:
 - Beredskap
 - Hantering
 - Stabilisering
- I tillägg till krishanteringsfaserna inkluderar KPMG:s ramverk nio dimensioner för pandemihantering som presenteras i sin helhet till höger.
- Analysramverket kopplar samman dimensionerna och faserna genom ett antal viktiga frågor och aspekter att beakta per dimension och fas.
- Dessa frågor och aspekter har justerats och anpassats för att matcha den specifika situationen med ändamålet att resultera i en korrekt och rättvis utvärdering av Timrå kommuns pandemihantering.
- Frågeunderlag till intervjuer och inledande analyser har således utgått från KPMG:s ramverk för hantering av pandemikriser och kompletterats i enlighet med uppdragsbeskrivningen från Timrå kommun.



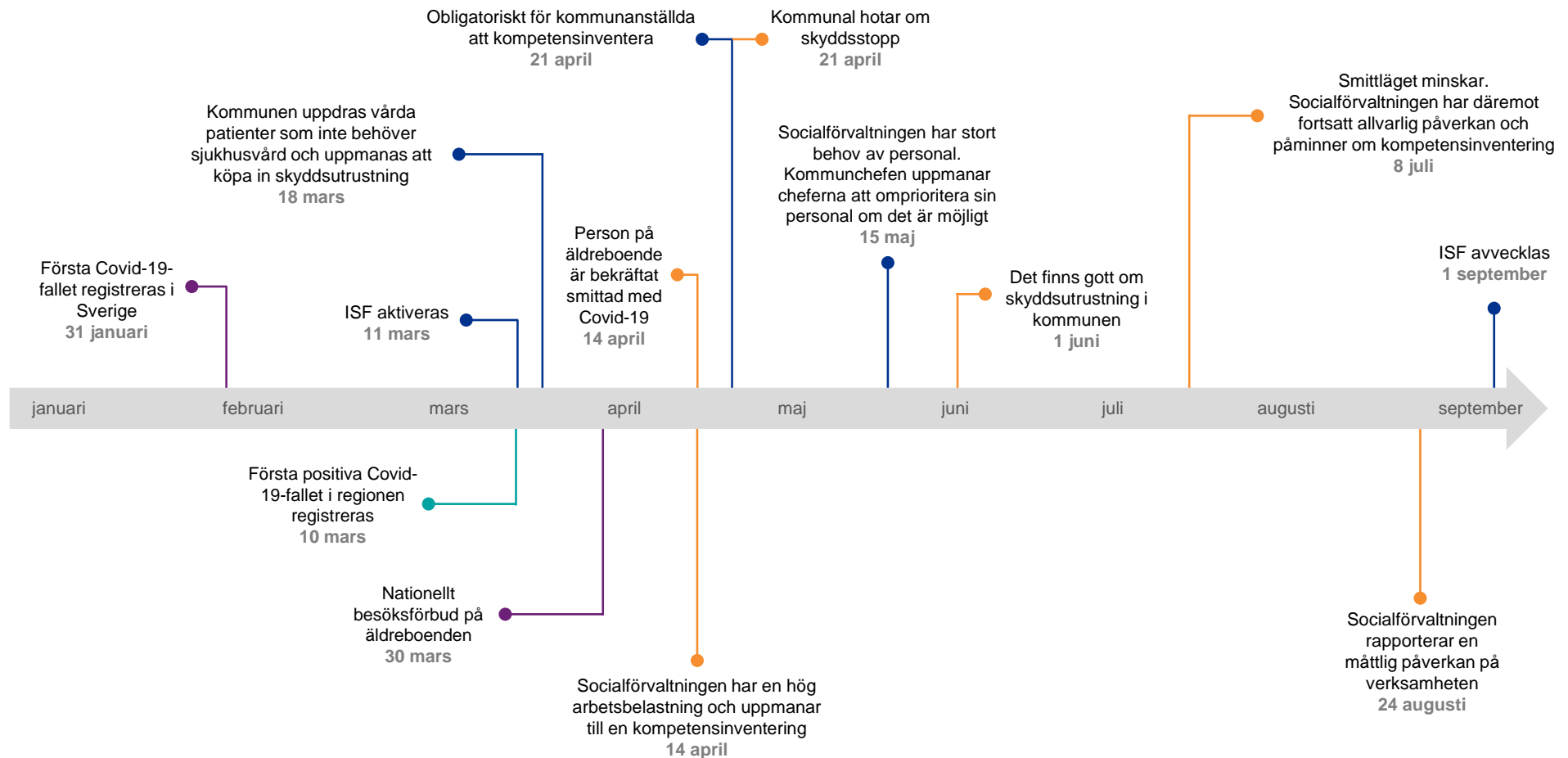
Utvärderingens analysområden



Definitioner och förkortningar

Definition/begrepp	Avser
APT	Arbetsplatsträff
FOHM	Folkhälsomyndigheten
ISF	Inriktnings- och samordningsfunktion
ISF-stöd	Stödfunktion till Inriktnings- och samordningsfunktion
KLK	Kommunledningskontoret
Kommunen	Syftar på organisationen Timrå kommun
kommunen	Timrå kommun, geografiskt område
Länsstyrelsen	Länsstyrelsen Västernorrland
MAS	Medicinsk Ansvarig Sjuksköterska
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Regionen	Syftar på organisationen Region Västernorrland
regionen	Västernorrlands län, geografiskt område
SÄBO	Särskilt boende för äldre

Tidslinje över centrala händelser och beslut i Timrå kommun



Förklaring:

Myndighetsbeslut och information

Centralt händelse inom kommunen

Beslut ISF

Information ISF

Detaljerad kronologisk redogörelse

Januari

31 januari

- Första fallet i Sverige registreras i Jönköping.

Februari

1 februari

- Covid-19 klassificeras som allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.

Mars

Vecka 10

- Stabschef och lägesbilds-ansvarig anser att kommunen behöver börja jobba aktivt med att vidta åtgärder och gå ut med information angående Covid-19.

10 mars

- FOHM avråder från onödiga besök i vården på grund av mycket hög smittorisk.
- Första positiva Covid-19-fallet i Region Västernorrland registreras.

11 mars

- ISF-aktiveras.
- Beslut om att använda närmaste chef och intranät som de primära kommunikationskanalerna.
- Alla förvaltningar får i uppdrag att påbörja en planering för bortfall av personal, varor och tjänster.

Mars

12 mars

- Arbete är påbörjat där varje förvaltning gör en övergripande riskbedömning med skyddsombud och rapporterar in till kommunchefen.

16 mars

- Rekommendation att personer över 70 år ska undvika nära kontakter med andra och alla som har möjlighet bör jobba hemifrån.

17 mars

- Socialförvaltningen meddelar att de nästan inte har någon skyddsutrustning i ordinarie verksamhet, och därmed inte heller nu. ISF begär samverkan och stöd från regionen.
- Beslut att tidigare inriktningsbeslut gäller: Hemmaarbete är en möjlighet om verksamheten så tillåter och i dialog med närmsta chef.

18 mars

- Kommunen får i uppdrag att vårda patienter som inte behöver sjukhusvård och uppmanas att köpa in skyddsutrustning som saknas idag. MAS och verksamhetschef ska skyndsamt sätta upp rutiner för hur arbetet ska gå till.

20 mars

- Kommunen kommunicerar att flera stora evenemang ställs in, exempelvis nationaldagsfirandet.

23 mars

- KLK meddelar om åtgärder för att mildra Covid-19-effekter för det lokala näringslivet. Exempelvis ska kommunen prioritera verksamhetskritiska tillstånds- och tillsynsärenden och betalningstider för företag och hyror till kommunen förlängs.

Förklaring:

- Myndighetsbeslut och information
- Centrala händelser inom kommunen
- Beslut ISF
- Information ISF

Detaljerad kronologisk redogörelse

Mars (forts)

24 mars

- Kommunfullmäktige beslutar att tillåta digitala möten, viktigt att deltagare ska kunna ses och höras.

27 mars

- Förbud mot allmänna sammankomster över 50 personer.

30 mars

- Antalet ledamöter i kommunfullmäktige halveras efter FOHM:s förbud.

30 mars

- Nationellt besöksförbud på äldreboenden.

31 mars

- Länet samverkar med budskap och strategier och en talesperson ska utses i varje kommun. Kommunikationsplan kommer gå ut till förvaltningar där bland annat riktlinjer för hur bekräftad smitta ska kommuniceras.

April

1 april

- FOHM får i uppdrag att öka antalet tester.

3 april

- Ny riktlinje om distansarbete beslutas, ska gälla från 6 april.

April (forts)

6 april

- Information om vad som gäller och hur man ska förhålla sig till distansarbete för att bromsa smittspridning publiceras på intranätet.
- Kommunikation publicerar en film på Facebook om hur medborgare ska förhålla sig avseende Covid-19.

8 april

- Beslut att tydliggöra kommunikationen om tjänsteresor, externa möten och interna utbildningar/kurser.
- Kommunikation och socialförvaltningen kommer spela in en film som informerar om sjukdomen och dess påverkan. Syftet är att lugna personalen och filmen kommer publiceras på intranätet.
- Alla förvaltningar meddelar att distansarbetet fungerar mycket bra.
- Kommunstyrelsen har genomfört sammanträde, delvis på distans, och det konstateras att de har förutsättningar för att genomföra sammanträden på distans.

13 april

- Kommunen och logistik kommer fortsätta med att försöka köpa in skyddsutrustning.
- Kommunikation har fått uppdrag av socialförvaltningen att spela in en film där man söker personal till omsorgen.

14 april

- Socialförvaltningen meddelar att man har en hög arbetsbelastning och man uppmanar kommunens personal att genomföra kompetensinventeringen.

Förklaring:

■ Myndighetsbeslut och information

■ Centrala händelser inom kommunen

■ Beslut ISF

■ Information ISF

Detaljerad kronologisk redogörelse

April (forts)

14 april

- KLK informerar att de kommer att växla upp arbetet med att man söker personal. En film är gjord där man uppmanar alla att söka jobb inom vård och omsorg.
- Person på äldreboende är bekräftat smittad med Covid-19. Smittan är kommunicerad till personens anhöriga, och berörd personal har förberetts för eventuella frågor från media.
- Kommunikation föreslår att man upprättar brev till personer som är över 70 år med information om vikten av att stanna hemma i syfte att förhindra att sprida smitta av covid-19 bland äldre personer.

20 april

- Det har upprättats en samordningsfunktion med syfte att samordna skyddsutrustning med inrapportering. Länsstyrelsens logistikberedning återupptas torsdag 23 april.

21 april

- Socialförvaltningen informerar om att kommunal har gått ut med information till sina drygt 20 000 skyddsombud i landet om att man kräver bättre skyddsutrustning och hotar med skyddsstopp.
- Det blir obligatoriskt för kommunanställda att genomföra kompetensinventering. Övergripande information kommer gå ut där också förvaltningschefer får i uppdrag att informera personalen.
- Kommunikation ska upprätta förslag till brev till personer som är över 70 år med information om vikten av att stanna hemma i syfte att minska smittspridningen bland äldre.

April (forts)

22 april

- Kommunikation har arbetat fram en gemensam information om genomförandet av obligatorisk kompetensinventering.

27 april

- Personligt brev till personer 70 år och äldre skickas ut under veckan.
- ISF-stödet har fått uppdrag av kristeamet att hjälpa socialtjänsten att komma igång med provtagning av socialtjänstpersonal.

28 april

- Socialförvaltningen har behov av två personer som stärker upp med vissa administrativa uppgifter så snart som möjligt och några månader framåt. ISF-stöd och HR uppdras se över detta.

Maj

5 maj

- Förvaltningar förbereder för omfördelning av personal utifrån begäran från Socialförvaltningen.
- Återkoppling till tidigare uppdrag, en person från Kommunledningskontoret hjälper Socialförvaltningen, även en person på väg från Miljö och byggförvaltningen.

Förklaring:

- Myndighetsbeslut och information
- Centrala händelser inom kommunen
- Beslut ISF
- Information ISF

Detaljerad kronologisk redogörelse

Maj (forts.)

15 maj

- Socialförvaltningen planerar för Covid-19-team inom hemtjänsten.
- Socialförvaltningen har stort behov av personal som har utbildning, men även de som har vana att arbeta inom vården är önskvärda. Kommunchefen uppmanar cheferna att omprioritera sin personal om det är möjligt.

20 maj

- Problem med provtagning har uppstått när personer skickas till vårdcentraler för provtagning om de tillhör vårdcentraler i andra kommuner.

18 maj

- Kompetensinventeringen uppges inte ha gett så mycket.

29 maj

- Timrå kommun sätter upp affischer vid badplatser i Timrå som informerar om att det är tillåtet att sola och bada men att man bör hålla avstånd till varandra för att undvika eventuell smittspridning.

Juni

1 juni

- Det finns gott om skyddsutrustning i kommunen.
- Antalet stabsmöten för ISF-stödet dras ned till två gånger i veckan från och med vecka 24.

Juni (forts.)

3 juni

- En "hemester-broschyr" skickas ut till alla hushåll i kommunen.

15 juni

- Det står klart att medborgare får testa sig för Covid-19. Premicare kontaktas för att säkerställa hur rutiner kommer upprättas.

17 juni

- Länet når just nu en topp i antalet sjukdomsfall, eventuellt så har länet passerat toppen.
- Socialförvaltningen rapporterar fortsatt allvarligt läge, men inga nya smittade på SÄBO.

Juli

1 juli

- Ny lag om smittskyddsåtgärder på serveringsställen träder i kraft. Lagen innebär också att det är kommunerna som får ansvar för att både bedriva tillsyn och fatta beslut om förelägganden och förbud om det behövs för att lagen ska följas.

2 juli

- Lagen kommuniceras ut gemensamt med länets kommuner.

8 juli

- Smittläget minskar och sammantaget måttlig påverkan i kommunen. Socialförvaltningen har däremot fortsatt allvarlig påverkan och personalförsörjning förutspås bli värre, de påminner om kompetensinventering.

Förklaring:

- Myndighetsbeslut och information
- Centrala händelser inom kommunen
- Beslut ISF
- Information ISF

Detaljerad kronologisk redogörelse

Juli (forts)

18 juli

- Kommunen offentliggör att hitintills har 48 åldringar på kommunens äldreboenden smittats och fem har avlidit. Samt att minst 19 anställda har smittats av Covid-19.

20 juli

- Måttlig påverkan för Kommunen, förutom Socialförvaltningen som har en betydande påverkan. Det rapporteras om god tillgång på personal men låg kompetens, däremot brist på sjuksköterskor.

28 juli

- Uppdrag till ISF-stödet att ta fram remissvar på länsstyrelsens förslag till scenarioplan, lägga upp arbetet med scenarioplanering utifrån Folkhälsomyndighetens scenario inför hösten och återkomma med förslag på arbetssätt inför nästa ISF.

Augusti

4 augusti

- Arbete med scenarioplanering enligt ISF-stödets förslag fastslås.

6 augusti

- Internt kommunikationsbehov: Power kommer att uppdateras och ska skickas till alla chefer som kommer att tas upp på respektive APT.

11 augusti

- Förberedelser för att avveckla stabsläge/ISF, beslut fattas baserat på scenarioplanering den 1 september.

Augusti (forts)

13 augusti

- Arbete pågår med att nå ut till unga vuxna 20-29 år med information om rekommendationer. Regionen gör en insats för att nå unga vuxna.
- Kommunikation kommer att gå ut avseende skolstarten på timra.se, facebook och instagram.

18 augusti

- Beslut är taget att förbereda för att avveckla ISF/ISF-stödet i september.

24 augusti

- Måttlig påverkan på socialförvaltningens verksamhet.

September

1 september

■ ISF beslutar:

- Avveckla ISF från och med onsdag 2 september 2020 utifrån förvaltningarnas svar gällande Planering för eventuella nya utbrott av Covid-19. samt läget i länet.
- Ge ISF-stödet i uppdrag att fortsätta i form av rapportering- och bevakningsfunktion som sammanträder torsdagar från och med V37. ISF-stöd återrapporterar till förvaltningschefer en gång i veckan och kallar vid behov in ISF

Förklaring:

■ Myndighetsbeslut och information

■ Centrala händelser inom kommunen

■ Beslut ISF

■ Information ISF

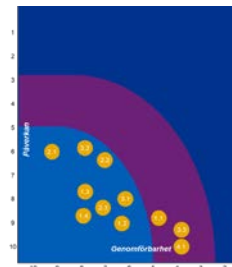


2 Sammanfattning & rekommendationer

Inledning & Sammanfattning

Inledning

- Den lärande utredning av Timrå Kommuns hantering av Covid-19 har resulterat i ett antal iakttagelser och rekommendationer.
- Detta avsnitt ger en övergripande sammanfattning av Kommunens hantering av pandemin samt rekommendationer för förbättringsåtgärder.
- En prioritering av rekommendationerna har gjorts utifrån vilken effekt de har på hanteringen av den pågående pandemin. De förslag på åtgärder som finns upptagna i detta sammanfattande kapitel är de rekommendationer som bedömts ha störst positiv påverkan på hanteringen.
- De övergripande rekommendationerna som tas upp i detta kapitel finns ytterligare beskrivna under nästkommande kapitel
- Övriga rekommendationer finns i efterföljande kapitel.
- Prioriteringsmatrisen för rekommendationerna finns att läsa i appendix.



Sammanfattning

Pandemin har haft stor påverkan på Timrå Kommuns förmåga att genomföra sina ordinarie uppdrag. Kommunen har trots dessa utmaningar hanterat pandemin bra utifrån de förutsättningar som har varit. Utvärderingen har identifierat ett antal framgångsfaktorer som har bidragit till detta men det har även framkommit utvecklingsområden som Kommunen bör arbeta med för att stå bättre rustade inför framtida utmaningar.

Krisledningsarbetet i Inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) har fungerat bra med ett strukturerat och tydligt ledarskap understött av beslutsunderlag från ISF-stödet. ISF bestämde tidigt att alla beslut med större påverkan skulle förankras i de påverkade verksamheterna innan de verkställdes. Detta visade sig vara en bra strategi och inga beslut som togs under pandemin behövde rivas upp. Samtliga deltagare i ISF som har medverkat i den här utvärderingen vittnar om ett bra samarbetsklimat och en vilja att hjälpa till. De framhåller också Kommunchefens tydliga ledarskap som en avgörande faktor för ett fungerande krisledningsarbete.

Kommunen behöver utveckla hanteringen av krisledningsarbetet i en utdragen händelse. Det har genomgående funnits utmaningar med att avlasta vissa roller och personalgrupper som har haft en hård arbetsbelastning under pandemin. Detta har märkts tydligast inom Socialförvaltningen där verksamhetschefer, MAS och vissa personalgrupper har haft behov av stöd. Men även andra områden som Kommunikation och delar av ISF-stödet har haft behov av avlastning.

Behovet av att få ut korrekt information på ett effektivt sätt har varit stort under pandemin. Kommunen har överlag lyckats väl med sitt kommunikationsarbete trots begränsade resurser. Tidigt valdes "nära-chefpricipen" som primär kommunikationskanal framför allt i verksamheter där personalen inte har regelbunden tillgång till mail. Detta fungerande bra i de verksamheter där det anammades fullt ut. Det har funnits vissa utmaningar med det nära ledarskapet under pandemin och detta kan kopplas till de verksamheter där information inte har nått ut till medarbetare på ett effektivt sätt. Bristande information ledde initialt till oro i vissa personalgrupper och här finns det utvecklingsmöjligheter för att undvika detta i framtiden.

Även materialförsörjningen har varit en källa till oro. Framst eftersom det i början av pandemin cirkulerade många olika uppgifter om vad som var korrekt skyddsutrustning och vilka riktlinjer som gällde. Kommunen har, trots att de inte fick stöd från Regionen eller Länsstyrelsen, klarat av att försörja verksamheterna med skyddsutrustning under pandemin. Bland annat sattes en intern logistikfunktion ihop bestående av sjukvårdskunnig personal med stöd från logistikansvarig som arbetade hårt för att hitta alternativa vägar att säkra materialtillgången. Här finns det möjligheter att bygga vidare på det arbete som har gjorts och säkerställa en långsiktigt hållbar materialförsörjningsstrategi.

Övergripande rekommendationer

Prioriterade rekommendationer

- ★ Uppdatera och anpassa planer
- ★ Utveckla det nära ledarskapet
- ★ Effektivisera omfördelning av resurser
- ★ Säkerställ att information når ut till medarbetare i vårdnära verksamheter
- ★ Utveckla en långsiktig strategi i arbetet med materialförsörjning

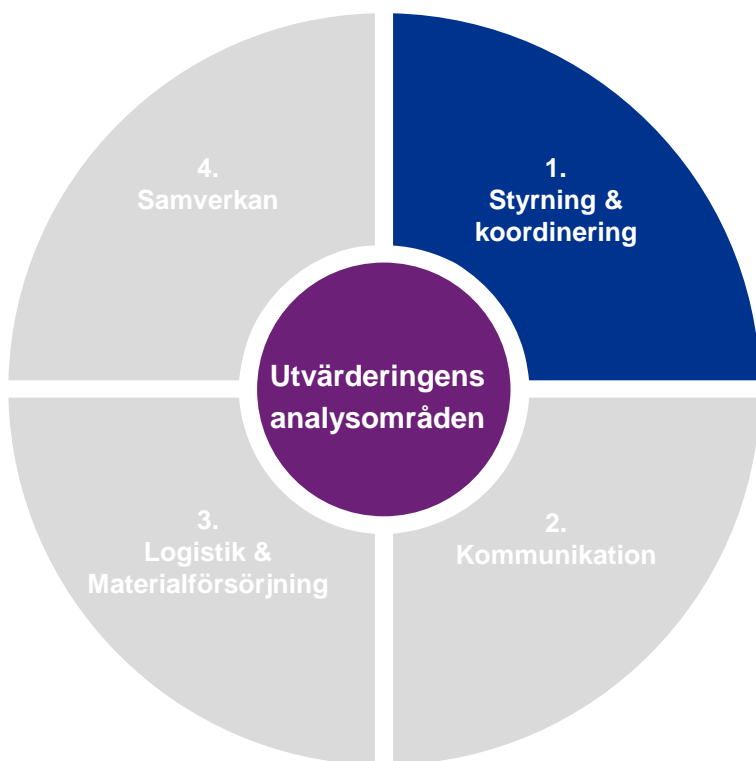
Effekt på pandemihanteringen

- ✓ Anpassade planer till hanteringen av pandemin ger tydlighet i ansvar, riktlinjer och utförande
- ✓ Stärker krisledningsförmågan och kommunikationen i verksamheterna
- ✓ Genom att avlasta särskilt utsatta roller och personalgrupper ökar uthålligheten och kvalitén på arbetet
- ✓ Minskar oro och missförstånd bland medarbetarna vilket leder till bättre arbetsförhållanden och minskad risk för fel
- ✓ Säkrar materialförsörjningen för Kommunen och minskar beroendet av andra parter

3

Övergripande iakttagelser per område

Övergripande iakttagelser & rekommendationer för Timrå kommun 1/4



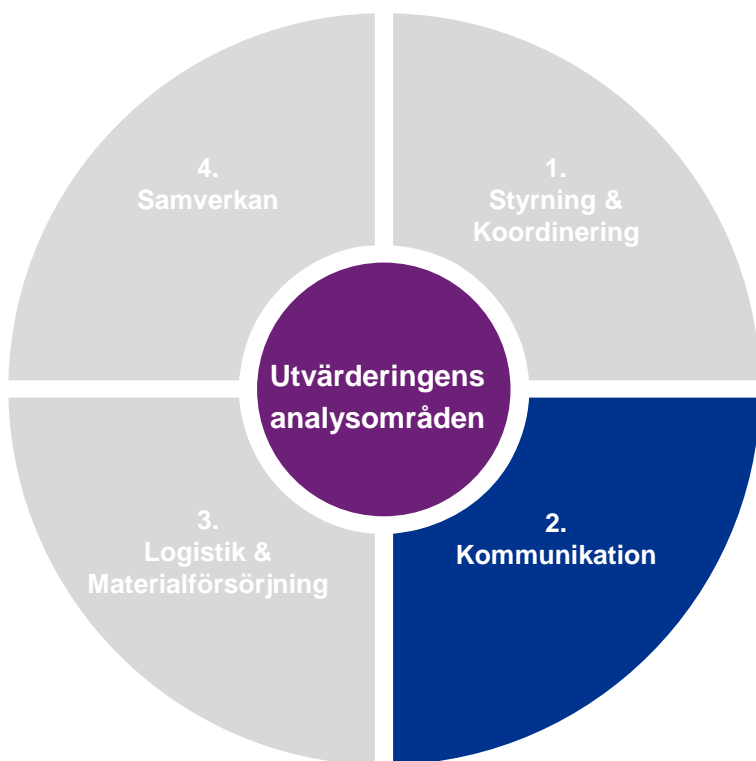
1 Styrning & koordinering – övergripande iakttagelser

- Kommunens Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) har följt de riktlinjer som finns i Krisledningsplanen och arbetet har överlag fungerat väl. Planen är dock inte anpassad för ett krisledningsarbete i en utdragen situation och här finns det förbättringsmöjligheter.
- Stödfunktionen till ISF (ISF-stödet) som aktiverades i enlighet med krisledningsplanen har fyllt en viktig roll under pandemin genom att förse ISF med beslutsunderlag och att ta emot och utföra uppdrag från ISF.
- Ett antal framgångsfaktorer för ledningsarbetet har identifierats. Bland annat Kommunchefens förmåga att strukturera och organisera arbetet, välgrundade beslut som förankrades i verksamheterna och uppföljning och anpassning av tagna beslut.
- Socialförvaltningen har haft en utmanande situation under pandemin. Utmaningarna har främst varit kopplade till anskaffning och information gällande skyddsutrustning och personalförsörjning.
- Trots upprepade försök och uppmaningar lyckades inte Kommunen på ett effektivt sätt omfördela personal och avlasta Socialförvaltningen. Kommunens pandemiplan ger inriktning och stöd för hantering av resursomfördelning men planen användes inte. Här finns det möjlighet att förtydliga hantering och mandat i denna fråga.
- Det nära ledarskapet inom Socialförvaltningen har fungerat olika bra på de lokala enheterna. I de fall där det har fungerat bra upplever personalen att de har fått den information de behövt och oron i personalgruppen har kunnat hanteras på ett bra sätt. På andra lokala enheter upplever personalen att de inte har fått det stöd de har behövt.
- Barn- och utbildningsförvaltningen har överlag hanterat pandemin på ett bra sätt. Bland annat har omställningen till fjärrundervisning fungerat bra.

1 Styrning & koordinering – övergripande rekommendationer

- **Utveckla det nära ledarskapet** – Utveckling och stöttning av bland annat enhetschefer i Socialförvaltningen skulle stärka krisledningsförmågan i Kommunen.
- **Uppdatera och anpassa planer** – De planer som Kommunen har använt för att organisera sitt krisledningsarbete saknar dimension för en utdragen händelse. Stort fokus på krisledningsarbete under en längre tid har skapat verksamhetsskulder i organisationen. Detta bör beaktas i en reviderad krisledningsplan. Det har även funnits utmaningar med att Kommunen inte hade vidtagit tillräckligt mycket förberedande åtgärder trots kännedom om pandemin i tidiga skeenden. Även detta bör beaktas i en uppdaterad krisledningsplan.
- **Effektivisera omfördelning av resurser** – Förbättringsåtgärder kopplat till bland annat mandat och kommunikation bör tas fram.

Övergripande iakttagelser & rekommendationer för Timrå kommun 2/4



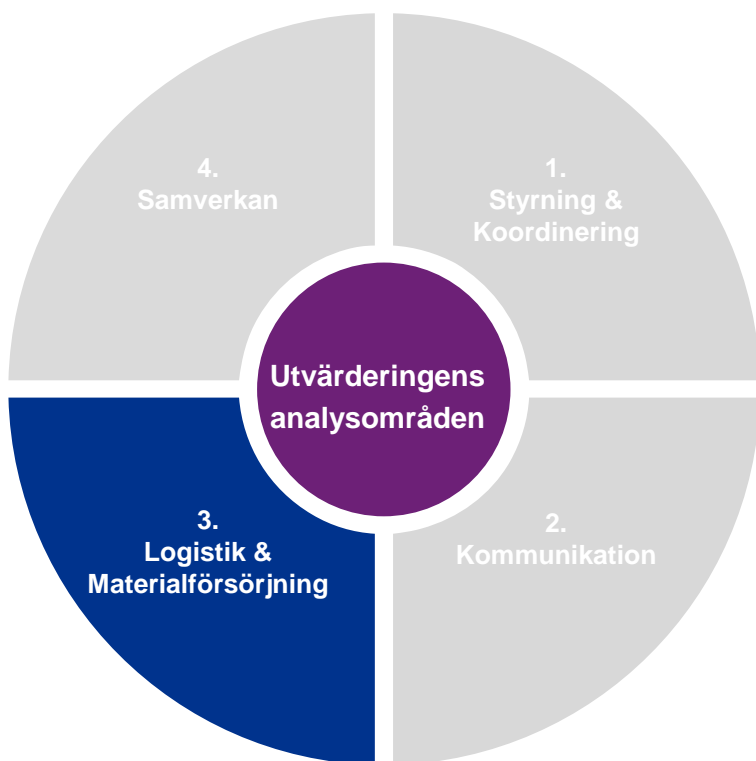
2 Kommunikation – övergripande iakttagelser

- Behovet av information i verksamheterna har varit väldigt stort under pandemins första fas. De kommunikationskanaler som använts har varit via närmaste chef (närmaste-chefprincipen), mejl och intranät. I de fall där verksamheten anammat "nära-chefprincipen" har kommunikationsarbetet fungerat bra. Det finns utvecklingspotential i att nå hela vägen fram till medarbetare i vårdnära verksamheter, till exempel till den personal som arbetar nattetid.
- Kommunikationsarbetet i både ISF och ISF-stödet har fungerat bra. Tydlig struktur i krisledningsarbetet har underlättat för verksamhetens knappa kommunikationsresurser.
- Den Medicinskt Ansvariga Sjuksköterskas (MAS) sjukvårdskompetens har varit avgörande för krisledningens förmåga att tolka och dela, exempelvis Folkhälsomyndighetens, information samt riktlinjer internt. MAS har också fyllt en viktig funktion i att bemöta medarbetares oro.
- Kommunens förhållande till massmedia har varit öppet och transparent. Det har, i vissa fall, varit en utmaning för ansvariga i verksamheterna att förhålla sig till patientsekretessen samtidigt som olika medier efterfrågat information.

2 Kommunikation – övergripande rekommendationer

- **Avlasta MAS med bredare sjukvårdskompetens i kommunikationsrollen –** Krisledningsarbetet hade underlättats av en större sjukvårdskompetens i kommunikationsrollen. Detta är viktigt för att avlasta MAS och förkorta ledtider till medarbetare i vårdnära verksamheter.
- **Säkerställ att information uppfattas korrekt av medarbetare i vårdnära verksamheter –** Ett högt informationsflöde i omvärlden och behov av information internt, samtidigt som pandemin inneburit en hög grad av osäkerhet för den enskilde, medför att det inte är otänkbart att information kan misstolkas. Därför behövs ett ökat fokus mot att säkerställa att medarbetare uppfattar information och riktlinjer korrekt.
- **Säkerställ att information når ut till medarbetare i vårdnära verksamheter –** Det höga informationsflödet (likt ovan) har dessutom ställt höga krav på chefer att nå ut med information till medarbetare i vårdnära verksamheter, vilket inte fungerat tillfredsställande till de som arbetat natt. Detta innebär att ett ökat fokus mot att vidta åtgärder för att överkomma tillkortakommanden i kommunikationskedjan är nödvändigt.

Övergripande iakttagelser & rekommendationer för Timrå kommun 3/4



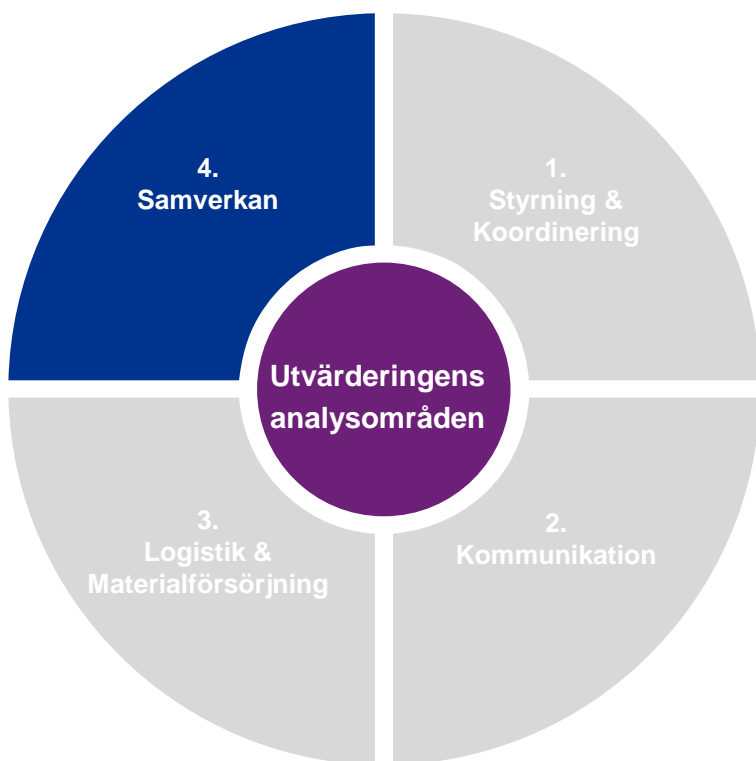
3 Logistik & materialförsörjning – övergripande iakttagelser

- Samarbetet med aktörer som Region, Länsstyrelse och huvudleverantör av material har inte fungerat bra. Timrå kommun har i stort sett varit ensamma i arbetet med materialförsörjning.
- Verksamheten har ställt om interna resurser i en logistikfunktion för att fokusera arbetet med att upphandla skyddsmaterial. Sammanfattningsvis har detta arbete fungerat bra då lokala enheter aldrig varit utan material.
- Inledningsvis fanns endast små lager av basal skyddsutrustning som visir, förkläden och handskar. Idag har Kommunen anpassat sig till den nationella strategin om att ha ett lager som ska räcka i tre månader, men i genomförda intervjuer uttrycks viss oro kring vad som händer om materialet börjar ta slut.
- Lagerhållningen har varit centralt placerad och ej i lokala enheter, som exempelvis specifika boenden. Det har inte funnits något effektivt system för att stämma av nivåer av material i dessa enheter. Medarbetare har muntligen behövt påminna chefer om att material är på väg att ta slut vid återkommande tillfällen.
- Det har funnits en oro i vårdnära verksamheter kopplat till skyddsmaterial. Detta har delvis sin grund i hastigt skiftande riktlinjer från Folkhälsomyndigheten. Den mediabild som visat vårdpersonal i mer skyddsutrustning än vad nationella riktlinjer angett, har också bidragit till oro bland medarbetarna.

3 Logistik & materialförsörjning – övergripande rekommendationer

- **Utveckla en långsiktig strategi i arbetet med materialförsörjning** – I och med att Kommunen stått ensamma i arbetet med materialförsörjning, samt med endast en låg nivå av grundläggande skyddsmaterial från start, behövs en långsiktig strategi för materialförsörjningens organisering och funktion som eventuellt involverar regionala aktörer.
- **Motverka oro bland medarbetarna med anledning av missvisande mediabild** – I en pandemi med hög osäkerhet om hur sjukdomen påverkar en själv, nära och kära samt patienter är det inte otänkbart att en, till viss del, missvisande mediabild kan bidra till oro. Ett ökat fokus och aktiva åtgärder mot missuppfattningar kan motverka oro i personalgrupperna.

Övergripande iakttagelser & rekommendationer för Timrå kommun 4/4



4 Samverkan – övergripande iakttagelser

- Samarbetet med Region Västernorrland har inte fungerat bra under pandemin. Kommunens uppfattning är att de inte fick det stöd de förväntade sig gällande till exempel skyddsutrustning eller vård av äldre. Denna uppfattning får även stöd i en granskning gjord av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).
- Regionen stöttade med regler och riktlinjer men det har saknats stöd på plats från bland annat vårdhygien.
- Samarbetet med Länsstyrelsen har inte heller fungerat bra under pandemin. Rapporteringen till Länsstyrelsen har till exempel varit tidskrävande och skapat frustration bland medarbetarna. Kommunen har inte heller fått någon rapportering tillbaka från Länsstyrelsen. Även Länsstyrelsens hantering av samordning gällande material, riktlinjer och kommunikation har varit bristfällig vilket har skapat utmaningar för Kommunen.
- Politiken och kommunledningen har haft en bra samverkan enligt Kommunchefen som upplever att de har fått förtroende att leda krishanteringen med tät återrapportering till politiken.
- Löpande samverkansmöten har hållits med de stor fackföreningarna under pandemin. Detta beskrivs från både Kommunen och fackföreningarna ha fungerat bra och varit ett viktigt forum för att bland annat lyfta medarbetares åsikter via fackrepresentanter.

4 Samverkan – övergripande rekommendationer

- **Arbeta för en tydlighet i ansvar och befogenheter** – Det finns stor förbättringspotential i samarbetet mellan Region, Länsstyrelse och Kommuner i Västernorrland. Som en del i detta kluster bör Timrå Kommun medverka till att föra dialog med övriga parter om hur de kan förbättra samverkan framöver. Denna dialog är av avgörande vikt för att återfå förtroendet för de andra parterna.

4

Detaljerade iakttagelser & rekommendationer

Innehåll och disposition - Detaljerade iakttagelser och rekommendationer

Kapitel	Beskrivning	Sida
4.1 Styrning & koordinering	<p>Kapitlet behandlar dessa punkter med utgångspunkt från styrning och koordinering:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Initiala aktiviteter ▪ ISF ▪ Socialförvaltningen ▪ Barn- och ungdomsförvaltningen ▪ Rekommendationer 	24-32
4.2 Kommunikation	<p>Avsnittet analyserar kommunikationsperspektivet utifrån:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Funktion och Organisering ▪ Socialförvaltningen ▪ Samverkan i regionen ▪ Rekommendationer 	33-37
4.3 Logistik & materielförsörjning	<p>Kapitlet beaktar och presenterar iakttagelser gällande logistik och materielförsörjning uppdelat på dessa fyra punkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Materialförsörjning ▪ Lagerhållning ▪ Psykosociala perspektiv ▪ Rekommendationer 	38-41
4.4 Samverkan	<p>Avsnittet fokuserar på samverkan men utgångspunkt från</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Region Västernorrland ▪ Länsstyrelsen Västernorrland ▪ Politiken ▪ Fackföreningar ▪ Övrig samverkan ▪ Rekommendationer 	42-45



4.1

Styrning & koordinering

Detaljerade iakttagelser och rekommendationer

Styrning & koordinering

Initiala aktiviteter

- I februari påbörjade Timrå kommun en övergripande bevakning av pandemin. Stabschefen ansvarade för att följa utvecklingen på global, nationell och regional nivå och rapporterade läget till Kommunchef. Kommunen befann sig inte i stabsläge vid denna tidpunkten och insatserna rörde enbart insamling och avrapportering av information.
- Ledningen för Socialförvaltningen genomförde vissa aktiviteter initialt som till exempel planering för bortfall av personal, varor och tjänster. Men kan i efterhand konstatera att ytterligare förberedelser hade kunnat genomföras mot bakgrund av den information som fanns och givet att flera stora riskgrupper fanns i deras verksamheter.
- Alla förvaltningars ledningsgrupper genomförde en initial scenarioanalys på uppdrag av Kommunchefen i slutet av februari. Analysens syfte var att titta på eventuell påverkan pandemin kunde ha på verksamheten och när denna påverkan skulle ske i tid.
- Den 11 mars aktiverades Kommunens Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) och Kommunen gick upp i stabsläge.

ISF

- ISF:s ansvar är enligt Kommunens "Krisledningsplan vid samhällsstörningar och höjd beredskap" att:
 - Fatta aktörsgemensamma inriktningsbeslut rörande hantering och kommunikation utifrån samlade lägesbilder
 - Verka för samordning mellan olika aktörers aktiviteter och resurser i syfte att
 - Värna samhällets skyddsvärden
- Enligt krisledningsplanen består grundbemanningen i ISF av Kommunchef, Säkerhetschef och Kommunikatör. Kommunchefen tog beslutet att utöka bemanningen med samtliga förvaltningschefer samt representant från HR. Bemanningen utökades senare även med Medicinskt Ansvarig Sjuksköterska (MAS).
- ISF har en supportfunktion i ISF-stödet som enligt Krisledningsplanen har i uppgift att:
 - Ta fram analyser
 - Skapa och tillgängliggöra samlade lägesbilder
 - Formulera beslutsunderlag
 - Säkerställa att förslag till hantering och kommunikation sker utifrån en helhetssyn
 - Administrerar och dokumentera
 - Säkerställa sin egen uthållighet
 - Säkerställa rapportering till Länsstyrelsen
 - Att i övrigt vara ISF behjälplig.

Styrning & koordinering

ISF forts.

- Grundbemanningen i ISF-stödet var stabschef, lägesbildsansvarig, kommunikationsansvarig och dokumentationsansvarig. Denna bemanning förstärktes över tid med representant från inköpsfunktionen på grund av ett högt fokus på hantering av skyddsutrustning.
- Initialt fanns det ett antal utmaningar i ISF-arbetet. Bland annat föredrog förvaltningscheferna sina egna lägesbilder vilket bidrog till onödigt långa möten. Det fanns även utmaningar i att hitta rätt nivå på vilka frågor som skulle lyftas till ISF och vilka som skulle hanteras i förvaltningarna. Justeringar gjordes och över tid hittade de ett arbetssätt som fungerade.
- Andra utmaningar som identifierades var hur krisledningen skulle hanteras i ett utdraget händelseförlopp. I början sammanträdde ISF dagligen men detta ansågs varken nödvändigt eller hållbart och efter de första 14 dagarna trappades mötesfrekvensen ner. Bemanningen i ISF-stödet har varit en annan utmaning då Kommunen har ett begränsat antal medarbetare med kunskap om stabsarbete och krisledning. Detta medförde en hård arbetsbelastning på medarbetarna i ISF-stödet och en sårbarhet för Kommunen i en utdragen händelse. Bemanningen i ISF-stödet har även belysts i enkäten "Hantering av det nya coronaviruset (Covid-19) Timrå kommun" där det bland annat framkom att respondenterna var oeniga i frågan om det fanns tillräckligt med personal.
- Bedömningen från deltagarna i ISF är att forumet har fungerat bra och fyllt sitt syfte väl. Det beskrivs som välorganiserat med en tydlig struktur för deltagande, att alla kom till tals och att de beslut som fattades var välgrundade och förankrade. Ett exempel på att beslutsprocessen var grundligt genomförd är att ISF inte anser att de har behövt ändra på några inriktningsbeslut under pandemin. Kommunchefens ledarskap lyfts av flera deltagare fram som en framgångsfaktor för att ISF fungerade så väl som det gjorde.
- Bedömningen att ISF har fungerat bra får även stöd i enkäten där det redovisas en sammantagen uppfattning bland respondenterna att arbetet med krisen i ISF har varit tillfredställande.
- Även ISF-stödet beskrivs genomgående ha fungerat väl av de respondenter som KPMG har pratat med. Det framgår till exempel av genomförd dokumentanalys att ISF-stödet har försett ISF med tydliga beslutsunderlag och även tagit emot och genomfört de uppdrag som de har fått av ISF.

Socialförvaltningen

- Socialförvaltningen är den förvaltning i Kommunen som har haft störst påverkan av pandemin och då framförallt verksamheterna Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård.
- Socialförvaltningen har under krisen bedrivit sitt ledningsarbete i en arbetsgrupp bestående av Förvaltningschef samt Verksamhetschefen för Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård, biträdande verksamhetschef för Stöd, Vård och Omsorg och Verksamhetschef för Individ- och Familjeomsorg. Arbetsgruppen träffades initialt dagligen efter ISF-mötet vilket sedan anpassades när ISF drog ner frekvensen på sina möten.
- Förvaltningschefen anser att de har fått ett bra stöd av ISF i de frågor som har kunnat hanteras där. Till exempel nämns inriktningsbeslut om distansarbete som en viktig fråga som ISF har hanterat och som genomgående har fungerat bra i Kommunen. Samtidigt har de varit påverkade av andra faktorer som inte hanterats i ISF som till exempel riktlinjer från Regionens Smittskydd.

Styrning & koordinering

Socialförvaltningen forts.

- De mest utsatta verksamheterna i Socialförvaltningen är inte lika positiva till stödet från ISF. Deras viktigaste fråga under pandemin har varit att få personalförsörjningen att fungera då det har varit brist på personal på grund av bland annat sjukskrivningar i personalgruppen och en väldigt hög arbetsbelastning generellt. Här anser verksamheterna att de inte fick tillräckligt stöd från Kommunens övriga verksamheter. Det uppmanades från ISF den 14 april att samtliga verksamheter skulle genomföra kompetensinventering för att se över vilken personal som skulle kunna stötta Socialförvaltningen. Denna uppmaning upprepas sedan vid ett flertal tillfällen i ISF och så sent som 8 juli påminns verksamheterna att genomföra inventering. Trots uppmaningarna var det få personer som gick över till förvaltningen. De som kom över stöttade främst med logistik och administration vilket var uppskattat men förvaltningens största behov var personal som kunde avlasta inom Vård- och omsorg och där fick de inte den hjälp som behövdes. Värt att nämna är att tre skolsköterskor från Barn- och Ungdomsförvaltningen gick in och avlastade i Socialförvaltningen vilket var uppskattat.
- Kommunchefen är medveten om att Socialförvaltningen inte fick det stöd de behövde och att Kommunen inte hittade en bra form för att hjälpa och avlasta dem. Verksamhetscheferna i de mest utsatta verksamheterna reflekterar över att de kunde frågat efter annat stöd än personal med erfarenhet av vård. Till exempel i form av krisstöd eller avlastning för verksamhetscheferna själva då det varit tungt belastade med riskbedömningar, kommunikation, inrapportering av lägesbilder och andra uppgifter som tar tid och fokus från kärnverksamheten.
- Verksamheterna Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård gick upp i beredskapsläge och deras enhetschefer var i beredskap från början av april. Beredskapen innebar bland annat att det alltid fanns en enhetschef i tjänst. På helgerna har verksamhetscheferna och MAS haft Skype-möten med enhetscheferna för att stämma av läget. Verksamhetscheferna har ingen utbildning i krisledning vilket är något de själva anser sig ha saknat i hanteringen av pandemin. De är vana vid att arbeta operativt under pressade förhållanden men kan se ett behov av att organisera sig som en krisledningsfunktion i en mer utdragen händelse.
- Det fanns en stor oro i personalgrupperna framförallt i början av pandemin. Verksamhetscheferna anser att de har gjort så gott de kunnat för att bemöta oron men att det har varit utmanande att framstå som trovärdiga då riktlinjer och bedömningar om hantering av smittan ändrades från nationellt håll ofta. En grupp som de själva anser att de kunde stöttat mer var nattpersonalen.
- Den enhetschef som har intervjuats anser att stödet från verksamhetscheferna och MAS har varit bra under pandemin. Det fanns även en bra strategi och samarbete med sjuksköterskor gällande hur de arbetade med misstänkt smitta och med skyddsutrustning.
- Vårdpersonalen som har intervjuats tycker att stödet från sina respektive chefer genomgående har varit bra. Det fanns initialt en stor oro kopplad till smitta och skyddsutrustning men cheferna har bemött detta på ett bra sätt. Till exempel anser de att de har fått tydlig återkoppling på sina frågor från chef eller MAS.

Styrning & koordinering

Socialförvaltningen forts.

- De svar som framkommit i intervju med vårdpersonal står i viss mån i kontrast till de svar som Skyddsombuden har gett samt vad som kan utläsas i enkäten. I enkäten anges till exempel att arbetsledningen nedtonat riskerna med Covid-19 eller att oron bland personalen inte har tagits på allvar och att man inte har blivit lyssnad på.
- Från Skyddsombud beskrivs i intervju, situationer där chefer och sjuksköterskor har skrikit på personal inom Vård- och Omsorg. Inom Individ- och Familjeomsorg beskrivs situationen ha varit en annan med en fungerande dialog mellan chefer och medarbetare.
- Vidare beskriver skyddsombuden en avsaknad av riskanalyser gällande riskgrupper i tidiga skeenden. Detta får medhåll från Kommunchef som anser att Kommunen var tidiga med riskanalyser utifrån underlag från Länsstyrelsen och MSB men att det verksamhetsnära perspektiv som hur de ska agera när de har identifierat smitta dröjde tills facket hade påpekat behovet.
- Generellt anser skyddsombuden att hanteringen av pandemin fungerade dåligt från kommunens sida initialt, framförallt att förberedelserna var undermåliga, men att det över tid har blivit mycket bättre och att de nu står bättre rustade för en eventuell andra våg.
- Övergripande går åsikterna isär om hur det nära ledarskapet har fungerat ute i verksamheterna, vilket understöds av verksamhetschefernas bedömning att vissa enhetschefer har agerat väldigt bra under pandemin medan andra inte har lyckats axla ansvaret att leda i kris.
- Genomgående beskriver personal inom Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård, både chefer och medarbetare, att det finns en trötthet och utmattning hos personalen. Bedömningen är att de står bättre rustade för en liknande situation utifrån att det finns rutiner, riktlinjer och kunskap men att de är oroliga för hur personalen skall orka med arbetsbelastningen.
- Intervjuer har genomförts med fyra brukare inom hemtjänsten med syfte att ta reda på hur de uppfattade hanteringen under pandemin. På frågan om de upplevt att deras situation har påverkats under pandemin tycker tre av fyra att de inte har blivit nämnvärt påverkade medan en brukar upplever att hen har blivit mycket mer ensam. Gällande stödet från hemtjänsten tycker samtliga att servicen har fungerat som vanligt. Det noteras även från en brukare att personalen har varit mer noggranna och använt skyddskläder. En brukare var orolig att bli smittad i början men har haft förtroende för att personalen har vidtagit nödvändiga åtgärder. Övriga brukare upplevde ingen oro för smitta från personal. Alla brukare upplevde det som positivt att personalen har haft skyddsutrustning på sig vid besöken. En brukare nämner att det kändes lite ovanligt i början men att hen har vant sig och att det nu upplevs som tryggt.
- Eftersom urvalet av respondenter är litet är det svårt att dra några definitiva slutsatser men indikationen är att brukarna har uppfattat att servicenivån har varit bibehållen och att personalen inom hemtjänsten har använt skyddsutrustning och överlag hanterat situationen väl.

Styrning & koordinering

Barn- och ungdomsförvaltningen

- Även omställningen till fjärrundervisning har fungerat bra. Omställningen gick på tre dagar trots begränsade förutsättningar med bland annat teknik. Till exempel köpte personal in utrustning "på stan" för att säkerställa att alla elever hade tillgång till internet.
- Överlag anser förvaltningen att verksamheten har kunnat uppehålls på ett bra sätt. Som stöd för detta kan ses att gymnasiets avgångsklass inte hade försämrade betyg mot tidigare avgångsklasser. Detta ska också följas upp för kommande klasser för att se att det även där finns en bibehållen nivå.
- Förvaltningschefen för Barn- och ungdomsförvaltningen var en del av Kommunens ISF. Forumet bedöms ha fungerat bra i hantering av frågor och information på en kommunövergripande nivå. Mer specifika frågor rörande skolan har även hanterats i andra forum och nätverk med till exempel Länsstyrelsen och andra skolor i regionen vilka har kompletterat ISF på ett bra sätt.
- Förvaltningen har arbetat med sin ordinarie ledningsgrupp och stöd från kommunikatör under pandemin men med en mycket tätare mötesfrekvens än i normala fall.
- De stora frågorna för förvaltningen har varit att hantera direktiv från Folkhälsomyndigheten och omställning till fjärrundervisning.
- Det har genomförts riskanalyser kring mat- och klassrumsfrågor gällande begränsning av smittspridning vilka resulterade i omlagda scheman och förändringar i hur mat skulle distribueras. Överlag har det inneburit många nya arbetsuppgifter för skolledare, personal och skyddsombud vilka man har klarat av bra.

Planer, riktlinjer och beslut

- Kommunen har primärt utgått från "Krisledningsplan vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Timrå kommun" i sitt krisledningsarbete. Planen är datumstämplad 31 januari 2020. Kommunen har följt krisledningsplanen på ett tillfredställande sätt. ISF och ISF-stöd har aktiverats och bemannats utifrån de riktlinjer som finns angivna, Lägesbild och kommunikation följer också riktlinjerna i planen.
- Det finns även en "Beredskapsplan vid pandemisk influensa Timrå kommun". Planen är daterad 17 oktober 2011 med en stämpel från juni 2016. Denna plan beskriver bland annat vilka verksamheter som är prioriterade under en pandemi samt vad minsta bemanning bör vara i viktiga funktioner. Planen anger även under "planerade åtgärder för att öka förmåga" att omfördelning av personal på arbetsplatserna och över förvaltningsgränserna kan vara nödvändig.
- Planen har inte använts som stöd i hanteringen av pandemin enligt de uppgifter som framkommit i utredningen. Vilka effekter detta har fått är svårt att avgöra men det finns anledning att både uppdatera, och i framtida situationer återropa planen i större utsträckning. Till exempel som stöd i arbetet med att omfördela personal mellan förvaltningar eller som riktlinje för minsta bemanning i viktiga funktioner för att verksamheten skall fungera.
- Kommunen har genomgående följt och kommunicerat riktlinjerna från regionens smittskyddsläkare och vårdhygien angående skyddsutrustning och hygien. Initialt fanns olika åsikter både nationellt och internationellt om hur smittan bäst skulle hanteras, bland annat gick fackföreningen kommunal ut nationellt med information om vilken skyddsutrustning de ansåg personalen hade rätt till. Denna osäkerhet om vad som gällde skapade en stor oro i personalgruppen och ledde till utmaningar med att nå ut med riktlinjer på ett effektivt sätt. Hanteringen av riktlinjer krävde omfattande kommunikationsinsatser av Kommunen. De medarbetare som har intervjuats beskriver samstämmigt att Kommunen under dessa omständigheter lyckats väl med att nå ut med riktlinjer och löpande informera berörd personal.

Styrning & koordinering

Planer, riktlinjer och beslut forts.

- Även riktlinjer gällande till exempel distansarbete har implementerats med gott resultat.
- ISF har under pandemin fattat flera inriktningsbeslut som har haft påverkan på verksamheterna. Enligt den dokumentanalys som har genomförts i samband med utredningen framgår att effekten av dessa beslut återkopplats i ISF och i de fall det bedömts som nödvändigt har justeringar gjorts. Beslut gällande till exempel distansarbete har haft en god effekt i verksamheten och upplevs överlag ha fungerat väl. Det har även gjort anpassningar i kommunikationen vid ett flertal tillfällen efter återkoppling till ISF.
- Som nämnts tidigare har beslut om omfördelning av personal inte haft önskvärd effekt. Verksamhetschefer inom Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård upplever att ISF inte förstått deras behov och inte kunnat svara upp på den lägesbild de har rapporterat.

Sammanfattning

- Krisledningsarbetet på en övergripande nivå har fungerat väl under pandemin. ISF aktiverades och bemannades enligt Kommunens krisledningsplan. Bemanning, mötesfrekvens och arbetssätt anpassades över tid efter de behov som uppstod vilket visar på lyhördhet och förmåga att genomföra förändringar.
- Beslut som har tagits i ISF har genomgående förankrats i verksamheterna innan de har genomförts vilket har lett till att inga beslut har behövts rivas upp under pandemin.
- ISF lyckades trots upprepade försök inte att stötta Socialförvaltningen med extraresurser i den utsträckningen som behövdes. För att hantera en utdragen och påfrestande situation är det viktigt att Kommunen hittar ett effektivt sätt att stötta och avlasta utsatta personalgrupper. Ett led i detta är att uppdatera och använda den pandemiplan som finns. Pandemiplanen ger till exempel stöd till förflyttning av personal mellan förvaltningar.
- ISF-stödet har uppfyllt sin roll på ett bra sätt genom att understödja ISF med beslutsunderlag samt ta emot och utföra de uppdrag som kom från ISF. Bemanningssituationen har varit utmanande för medlemmarna i ISF-stödet eftersom det finns få personer med rätt kompetens i Kommunen. Här finns anledning att utbilda fler medarbetare i krisledningsarbete.
- Socialförvaltningen har haft en utmanande situation som de under rådande omständigheter har hanterat bra. Ledningsarbetet har dock varit tungt för Förvaltningschefen och Verksamhetschefer främst inom Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård. För att skapa en hållbar situation bör Kommunen hitta sätt att avlasta utsatta roller under en utdragen situation.
- Det nära ledarskapet i Socialförvaltningen har fungerat olika bra i enheterna. Detta märks bland annat på de varierande bedömningarna från medarbetare angående hur väl kommunikationen har fungerat och hur oro i personalgruppen har hanterats. Ett fungerande nära ledarskap har identifierats som en framgångsfaktor för att hantera pandemin på ett bra sätt och Kommunen bör därför arbeta aktivt med att stärka detta område.

Rekommendationer

- **1.1 - Utbildning i krisledning för lokala ledningsgrupper** – Det finns en god kunskap om krisledning på Kommunledningsnivå vilket har fått tydliga effekter i ett strukturerat och välfungerande ISF och ISF-stöd. Denna kunskap kan med fördel spridas längre ut i verksamheterna till de lokala ledningsgrupperna för att stärka krisledningskapaciteten. Förutom bättre rustade lokala ledningsgrupper skulle det även bidra till en större förståelse och bättre samverkan mellan ledningsgrupper på olika nivåer inom Kommunen.
- **1.2 - Utveckla det nära ledarskapet** – I en händelse som pandemin, där verksamheter utsätts för en ovanligt hög belastning och måste hantera situationer de inte är vana vid, är ett fungerande nära ledarskap avgörande. Framför allt inom till exempel Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård, där mycket av kommunikationen sker via närmsta chef och det finns ett stort behov av snabba omställningar och anpassningar i arbetssätt. Under pandemin har det nära chefskapet fungerat olika bra, vissa chefer har hanterat situationen väldigt bra och andra har haft svårt att anpassa sig. Kommunen bör utvärdera de exempel där det har fungerat bra för att se vilka framgångsfaktorerna har varit. I vissa fall handlar det om personlighet, men det finns med största sannolikhet andra faktorer som kunskap, utbildning, erfarenhet etc. som kan identifieras och omsättas till lärande för Kommunens enhetschefer.
- **1.3 - Uppdatera och anpassa planer** - Krisledningsplanen har varit ett stöd för Kommunen gällande bemanning och befogenheter för ISF. Dock har Kommunen lärt sig mycket nytt om krishanteringsarbete under pandemin och dessa lärdomar är viktiga att dokumentera och beakta i ett förberedelsearbete inför en liknande situation i framtiden.
- Bland annat saknas idag en dimension av hur Kommunen skall hantera ett utdraget händelseförlopp. Det har beskrivits under utredningen att Kommunen har en verksamhetsskuld på grund av ett stort fokus på krishantering. Detta bör beaktas i planen och frågor gällande hanteringen av redundans, ordinarie verksamhet och mötesfrekvens behöver tydliggöras i planen.
- Ett annat perspektiv som är värt att beakta i planen är förberedande aktiviteter. Det har framkommit att vissa verksamheter upplevde händelseförloppet som hastigt från ordinarie verksamhet till krisledning. Planen bör innehålla en beskrivning av hur tidiga varningssignaler skall hanteras och vilka aktiviteter som är kopplade till dessa. Till exempel att i händelse av smitta inventera skyddsmaterial och upprätta upphandlingsplan, samt att särskilt utsatta verksamheter genomför kompetensinventering och upprättar behovsanalys och bemanningsplan.
- Ovan frågor beaktas till viss del i den "Beredskapsplan vid pandemisk influensa" som idag finns i Kommunen men som inte har använts under pandemin. Planen redogör till exempel för "minsta bemanning i viktiga funktioner". Här bör kommunen löpande uppdatera gällande siffror och, baserat på nya erfarenheter, ta höjd för eventuella sjukskrivningar. Detta ger en indikation för vilken beredskap Kommun behöver ha gällande resurser för att upprätthålla ordinarie verksamhet under kris. Planen bör även kommuniceras ut i verksamheten och kopplas till krisledningsplanen som idag refererar till andra styrande dokument men inte pandemiplanen.

Styrning & koordinering

Rekommendationer

- **1.4 - Effektivisera omfördelning av resurser** - Under pandemin har framförallt verksamheterna Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård haft behov av fler resurser på grund av hög arbetsbelastning och sjukskrivningar. Situationen har hanterats inom Socialförvaltningen men det har varit svårt att få hjälp från andra förvaltningar. Ett problem har varit avsaknad av personal med rätt utbildning, men också en oro att behöva arbeta nära smitta har begränsat antalet frivilliga. Här bör Kommunen ta fram en modell för omfördelning av resurser för att minska sårbarheten i de mest utsatta verksamheterna. Till exempel bör rent administrativa uppgifter som inte kräver särskild utbildning kunna avlastas från chefer och sjukvårdsutbildad personal så att de kan fokusera på kärnuppgiften. Kommunikationsinsatser för att minska oron bland personal i andra förvaltningar skulle kunna bidra till en större vilja att hjälpa till. Även mandatet att omfördela resurser mellan förvaltningarna i en kris kan behöva ses över och förtydligas.
- Andra kommuner har framgångsrikt frågat efter och fått hjälp av frivilliga från allmänheten. Detta är något som Timrå kommun bör beakta i framtida händelser. För att detta skall kunna genomföras behövs beredskap i att ta emot och selektera bland frivilliga, ordna snabbutbildning vid behov samt att kunna slussa in dem i verksamheterna utan att det skapar för mycket merarbete. Kommunen bör som ett första steg hämta in erfarenhet och kunskap från andra kommuner.

4.2

Kommunikation

Detaljerade iakttagelser och rekommendationer

Funktion och Organisering

- Kommunens kommunikationsfunktion har varit representerad i ISF och ISF-stödet. Kommunikationsrollen i ISF bestod av omvärldsbevakning globalt och nationellt, samordning internt i Kommunen, uppföljning av verksamhetens följsamhet till regionala överenskommelser samt att ge förslag på kommunikativa åtgärder. Enligt respondenter som arbetat med kommunikation har arbetet inom båda ISF-forumen varit bra, där tydliga beslut om hur de skulle arbeta har avlastat kommunikationsfunktionens knappa resurser. Framförallt framhålls att kommunikationsansvariga har fått tydliga uppdrag samt att de tagit gemensamma beslut om kommunikationsaktiviteter, baserat på verksamheternas rådande situation, som framgångsfaktorer. I "Sammanställning av enkätsvar – Hanteringen av det nya coronaviruset (Covid-19) i Timrå kommun" (Enkätsvar) framkommer dessutom att den interna kommunikationen i ISF-stödet har ansetts vara bra. Eftersom att organisationen är liten och har få resurser behövde kommunikationsfunktionen ställa om sitt reguljära arbete i linjen till att fokusera på arbetet i de båda ISF-forumen. Detta har fått som konsekvens att reguljärt arbete med varumärke och marknadsföring fått stå åt sidan, vilket har skapat en verksamhetsskuld.
- Utanför krisledningsarbetet har Kommunikationsfunktionen, blandat annat, stöttat enhetschefer med framtagande av underlag innehållande den senaste informationen om coronaviruset samt spelat in informativa filmer till medarbetarna.
- Kommunikationskanalerna som använts internt i Kommunen har varit via närmaste chef ("nära-chefprincipen"), mejl och intranät. Att använda närmaste chef och intranät som primära kanaler beslutades av ISF. Enkätsvaren uppvisar skilda åsikter bland medarbetarna kring hur väl kommunikationen har fungerat. En svarande menar att det har varit mycket mejl, vilket medfört att det ska ha varit svårt att sortera ut vad som är viktigt. Några svaranden menar att information från arbetsgivaren har varit tydlig och relevant, medan en annan svarande menar att informationen har varit svår att lita på eftersom det har kommit olika bud via massmedia. Cirka 30% av de svaranden anser att information från Kommunledningen endast delvis nått ut. I de intervjuer som genomförts med skyddsombuden bekräftas bilden av att mycket av informationen kommunicerades via mejl och att detta var en utmaning då det kan vara svårt att hinna kolla av för medarbetare som inte sitter vid en dator. En ytterligare försvårande omständligt för att sprida information till personalgrupper utan löpande tillgång till dator var att arbetsplatsträffarna (APT) ställdes in. Svaren i enkäten visar en mer negativ bild än vad som framkommit i genomförda intervjuer med vårdpersonal som anser att kommunikationen har varit bra och konsekvent genom pandemin. Vårdpersonalen beskriver att de har fått information främst via chef och sköterskor men också på mejl.
- Det är tydligt att åsikterna går isär inom Kommunen om hur information internt har kommunicerats och hur väl det har fungerat. I de fall där "nära-chefprincipen" har anammats fullt ut har kommunikationen fungerat bra. Detta är viktigt att ta fasta på framförallt inom de verksamheter där medarbetarna inte har samma tillgång till informationskanaler som mail och intranät.
- Trots knappa resurser har kommunikationsansvariga tagit fram en rad underlag och material för att kommunicera med kommunens invånare. Ett stort fokus har lagts på digital marknadsföring, som informationsfilmer på Facebook, men traditionella medier har också använts. Inom invandrartäta områden har insatser gjorts för att dela ut informationsblad på anpassade språk och till riskgrupper har det tagits fram informationsunderlag om hur en god livskvalitet kan upprätthållas i pandemin. Underlaget till riskgrupper har, till exempel, handlat om vilka mataffärer som hade möjlighet till hemkörning eller hur biblioteken ställt om sin verksamhet för att fortsatt kunna låna ut böcker. Då det inte har gjorts några undersökningar eller kommit in synpunkter från allmänheten, är det i nuläget oklart hur effektiva dessa underlag och material varit.

Funktion och Organisering forts.

- Kommunens förhållande till massmedia har varit öppet och transparent. I intervjuer framkommer det att Kommunen till och med kan ha varit för transparenta i kommunikation med massmedia, till exempel, när det funnits enskilda smittade på specifika boenden. Att detta kommunicerats var på grund av ett ihärdigt tryck från tidningar, samtidigt som Kommunen inte haft något juridiskt stöd att använda sig av för att inte delge informationen. Det har dessutom varit komplicerat att förhålla sig till patientsekretessen när verksamheten eftersträvar att vara öppen och transparent i sin kommunikation mot media.
- Sammanfattningsvis menar Kommundirektören att det finns förbättringspotential i att "nära-chefprincipen" skulle ha varit på plats tidigare samt bättre stöd till enhetschefer som jobbar i skift.

Socialförvaltningen

- Det har funnits ett stort behov av information i Socialförvaltningen, framförallt gällande riktlinjer för vårdhygien, hantering av smitta och tydlighet i vilken skyddsutrustning som gällde för personalen. Initialt kom det löpande nya riktlinjer som Kommunen var tvungen att förhålla sig till. Detta blev en utmaning för verksamheterna i Vård och Omsorg som har använt sig av pärmar för att tillgängliggöra informationen fysiskt vilket innebar ett stort manuellt arbete för att säkerställa att den senaste informationen fanns tillgänglig. En respondent menar att information aldrig, vid något tillfälle, gått hela vägen ut till medarbetare per mejl, vilket understryker vikten av att pärmarna hölls kontinuerligt uppdaterade.
- Timrå kommuns MAS har haft en central roll i kommunikationsarbetet. Arbetet har handlat om att ta emot information från Folkhälsomyndigheten och dela den internt, hantera oro och frågeställningar hos medarbetare samt representera Kommunen i regionala samverkansforum. För att sprida information har MAS personligen kommunicerat samtliga rutiner och riktlinjer till sjuksköterskor och enhetschefer som i sin tur har fungerat som ett kommunikationsnätverk ut i verksamheterna. MAS:ens viktiga roll i kommunikationsarbetet understryks av respondenter på ledningsnivå som menar att själva MAS-funktionen i praktiken blev en kommunikatör ute i verksamheterna. Deltagare i ISF har beskrivit pandemin som en helt ny värld där ingen hade koll på vad som gällde, vilket innebar att MAS:ens sjukvårdskompetens blev avgörande för att förstå och förklara Folkhälsomyndighetens riktlinjer ur ett kommunikativt perspektiv.
- Oklara förhållanden kring virusets karaktär har påvisat vikten av att kommunikationen behöver vara extremt tydlig internt. Kommunikationsbrister har bidragit till att skapa oro i personalgrupperna och enligt intervjuer är det missförstånd som ligger bakom. Som exempel kan nämnas att för att beskriva hur coronaviruset smittar jämfördes det med hur en vanlig influensa sprids, vilket misstolkades som att även effekterna av sjukdomen var av samma karaktär. Oavsett bakgrunden visar alltså vissa händelser tydligt på svårigheterna med att sprida information på ett effektivt och säkert sätt, samt hur misstolkningar kan leda till rykten och oro.

Socialförvaltningen forts.

- Verksamhetscheferna för Stöd, Vård och Omsorg samt Hälso- och Sjukvård tycker att har varit svårt att upprätthålla en effektiv kommunikation i organisationen. Särskilt vad gäller personal som arbetat natt, då de endast haft tillgång till mejl som kommunikationskanal. En respondent bland verksamhetscheferna menar att kommunikationen med medarbetare som arbetar i treskift är komplicerat i normala fall. Det blir dessutom svårt att nå ut med information effektivt om organisationen har en sjukfrånvaro på "ca 40%", eftersom naturliga rutiner lätt faller när ny personal kommer in. Det har dock gjorts utbildningsinsatser, men genom språkförbistringar beskrivs inte insatserna ha nått full effekt. En respondent reflekterar i att det kan vara bra att kommunicera nyheter till oroliga medarbetare på regelbunden basis, eftersom informationsinhämtningen försvåras av att stress och oro. Att ha daglig styrning i linjen lyfts fram som ett alternativ till att möta dessa svårigheter, men även här upplevs utmaningar då inte för många personer ska träffas samtidigt, under rådande omständigheter. Avslutningsvis finns även utmaningar med kommunikation som ett resultat av att exempelvis chefer slutar och stora personalgrupper skapas.
- Runt kommunikation känner sig en respondent i sin chefsroll som en stoppkloss, eftersom att om ett inlägg läggs ut i sociala medier måste det också bemötas om någon har synpunkter på dess innehåll. Detta har inneburit att viss information stoppats i chefsledet.
- Respondenterna i intervjuerna menar avslutningsvis att det hade varit bra att ha större sjukvårdskompetens i rollen som kommunikatör för att nå ut bättre, till exempel med hjälp av en sjuksköterska. Detta eftersom det finns en diskrepans mellan verksamhetsnära kunskap och yrkeskunskap som kommunikatör.

Samverkan i regionen

- Det har även funnits regionövergripande forum på olika nivåer. Initialt bedrevs ett övergripande och informativt forum med Regionen, där smittskyddsläkaren medverkade. Dialogen i detta forum präglades av envägskommunikation och ställdes frågor här hänvisades Kommunens medarbetare till Länsstyrelsen. Parallellt med det övergripande forumet fanns även samverkan mellan Kommunens och Regionens kommunikatörer. I detta forum fanns det utrymme för dialog, men en respondent menar att Regionens kommunikatörer saknade kompetens i frågor kopplade till vården. Det innebar att dessa kommunikatörer behövde ta med sig frågeställningar internt. För att detta forum ska ha varit effektivt skulle smittskyddskompetens ha behövts.
- Länsstyrelsen Västernorrland har tillhandahållit en övergripande kommunikationsplan för regionens kommuner. Denna plan har varit till stöd i vissa fall, och i andra fall bidragit till att skapa friktion mellan regionala aktörer. Respondenterna menar att det senare har sin grund i att det behöver rapporteras om en kommun avviker från den tilltänkta planen. Timrå kommun har avvikit från kommunikationsplanen vid tre tillfällen och även om det visat sig vara rätt beslut i efterhand, har de fått kritik för att de inte följt regelverket.
- Rapportering till Länsstyrelsen via Medicinskt Ansvarig Sjuksköterska (MAS) har inte varit effektiv. Inledningsvis har Kommunen behövt rapportera samma uppgifter både till Social- och Länsstyrelsen. MAS upplevde dessutom en stress i rapporteringen eftersom minsta försening ledde till påminnelser och förmaningar att skyndsamt inkomma med rapporten. Sammanfattningsvis verkar kommunikationsstrukturen med Länsstyrelsen lett till mer stress än vad som varit nödvändigt.

Sammanfattning

- Krisledningsarbetet har, trots kommunikationsfunktionens knappa resurser, fungerat bra ur ett kommunikativt perspektiv. Omställningen till krisledning har dock skapat en verksamhetsskuld som Kommunen behöver ta igen över tid. En framgångsfaktor som lyfts här för ökad förmåga i pandemihantering är en större sjukvårdskompetens inom kommunikationsrollen i krisledningsarbetet.
- Inledningsvis lyckades linjeverksamheterna mindre bra med att nå ut med rätt information till medarbetare i vårdnära verksamheter. Även om chefsledet inom Vård och Omsorg hade tillgång till tydlig information så innebar pandemin, under våren, ett stort behov av information till medarbetarna. Det kommunikativa arbetet från chefer försvårades av hastigt ändrade riktlinjer från nationellt håll, men i de fall där verksamheterna anammat ”nära-chefprincipen” har kommunikationen till medarbetarna fungerat bra. Utvecklingspotential finns i att effektivisera kommunikationen internt till medarbetare i vårdnära verksamheter.
- Samverkan inom regionen med aktörer som Regionen och Länsstyrelsen har inte varit effektiv. Långa ledtider på grund av avsaknad av relevant kompetens i särskilda forum, dubbelrapportering och extra arbete har bidragit till en ansträngd arbetssituation internt för specifika medarbetare. Kommunens medarbetare kan inte rimligtvis hållas ansvariga för att samarbetet har varit ineffektivt.

Rekommendationer

- **2.1 – Avlasta MAS med bredare sjukvårdskompetens i kommunikationsrollen** – Krisledningsarbetet inom ISF hade gynnats av att kommunikatorens roll omfattat en större sjukvårdskompetens. För att på ett mer effektivt sätt kunna tolka och förmedla innebörden av Folkhälsomyndighetens riktlinjer och samtidigt inte behöva vara beroende av en enstaka resurs, i form av MAS, kan verksamheten också korta ledtider från ISF och ISF-stödet ner till de vårdnära verksamheterna. För att stärka Timrå kommuns pandemihantering för framtida händelser bör därför en översyn av sjukvårdskompetens inom krisledningsarbetet genomföras.
- **2.2 – Säkerställ att information uppfattas korrekt av medarbetare i vårdnära verksamheter** – Samhället hade i pandemins tidiga skede att hantera en, till stor del, okänd sjukdom. Givet det höga informationsflödet globalt, nationellt och lokalt är det då inte otänkbart att information kan misstolkas. Detta kan förstås leda till oönskade konsekvenser i form av ökad oro och stress bland medarbetare, vilket verkar ha skett i samband med missförstånd kring hur coronaviruset smittar. Denna rekommendation är nära förknippad med att utveckla det nära ledarskapet, vilket innebär att Timrå kommun aktivt behöver arbeta med att kommunikation om riktlinjer uppfattas korrekt av samtliga medarbetare.
- **2.3 – Säkerställ att information når ut till medarbetare i vårdnära verksamheter** – Tätt sammankopplad med ovanstående är rådet att aktivt arbeta med att snabbt få ut korrekt information till medarbetare i operativa verksamheter. Pandemin har inneburit ett högt informationsflöde, vilket ställt krav på främst chefer i operativa verksamheter att nå ut med information till sina medarbetare. Detta har inte fungerat tillfredsställande i hela verksamheten, och störst utvecklingspotential finns bland den personal som arbetar natt. Detta innebär att ett ökat fokus mot att säkerställa att kommunikationskedjan fungerar är nödvändigt. Timrå kommun bör därför omgäende fokusera på att införa de åtgärder som krävs för att kommunikationskedjan ska fungera på ett effektivt sätt.
- **2.4 – Utvärdera effekten av Kommunens externa kommunikation till medborgare** – Vid tidpunkten för denna utvärdering har ingen analys av den externa kommunikationen genomförts. För att stå bättre rustade inför framtiden bör Kommunen analysera hur effektiv den externa kommunikationen har varit, till exempel genom intervjuer med fokusgrupper eller enkäter. Analysen bör särskilt belysa risk- och invandrargrupper.

4.3

Logistik & materialförsörjning

Detaljerade iakttagelser och rekommendationer

Logistik & materialförsörjning

Materialförsörjning

- Materialförsörjningen har under pandemin varit ansträngd i Timrå kommun. Under våren stoppade Kommunens huvudleverantör sina leveranser, då dessa vid tidpunkten beskrevs vara till för Regionen. Inledningsvis stoppades då leveranser av extrautrustning men efter ett tag även leveranser av basutrustning, exempelvis handskar, förkläden och handsprit. Senare erbjöds kommunen, via Sveriges Kommuner och Regioner, att köpa material av samma leverantör men till betydligt högre priser än tidigare. Eftersom Kommunen endast hade små lager av basutrustning ställdes de inför en utmanande situation när deras tidigare huvudleverantör inte längre gick att förlita sig på.
- För att hantera situationen med stoppade leveranser bildade Medicinskt Ansvarig Sjuksköterska (MAS), Logistikansvarig och Enhetschef på Rehab, en arbetsgrupp i syfte att försöka upphandla nödvändigt skyddsmaterial. MAS har varit central i materialförsörjningsarbetet under pandemin eftersom Kommunens ordinarie logistik-enhet saknat kompetens inom sjukvård och dess utrustning. Arbetsgruppen har även ingått i ett samarbete med en logistikgrupp hos Länsstyrelsen.
- Samarbetet med Länsstyrelsen har överlag fungerat dåligt när det gäller materialförsörjning. Medarbetare beskriver i intervjuer att de hade förhoppningar om att få stöd från Länsstyrelsen, men att samverkan med dem endast lett till ytterligare administrativa uppgifter. Exempelvis genom att behöva fylla i Excel-filer och uppskatta förbrukning av material som varit svår att överblicka. Ett annat exempel som lett till ytterligare arbetsuppgifter och dessutom uppfattats som dubbla budskap är att frågor som diskuterats öppet i MAS-nätverket har varit sekretessbelagda i kontakt med Länsstyrelsen. Det stöd som Länsstyrelsen bidrog med var att distribuera en lista med tänkbara leverantörer. Informationen var knapphändig och det saknades till exempel bakgrundsinformation om leverantörerna, vilket bidrog till merarbete för Kommunen som fick lägga tid på att avgöra om leverantörerna var tillförlitliga. Här menar respondenterna att Länsstyrelsen hade kunnat förse dem med mer utförlig information och på så sätt sparat tid i leverantörsutvärderingarna. Samtidigt som Kommunen har tvingats till detta administrativa merarbete har de blivit konstant uppvaktade av leverantörer via mejl och telefon, vilket också bidragit till en ansträngd situation internt.
- Kommunen har till stor del stått ensamma i materialförsörjningsarbetet. Inte heller Regionen har haft förmåga att stötta med material och utlovad hjälp av Socialstyrelsen har uteblivit. Den regionala ansvarsfördelningen kring materialförsörjning har varit oklar för medarbetarna som verkat inom arbetsgruppen, eftersom ingen sägs ha vetat vilken aktör som hade ansvar. Trots detta har de ändå klarat av att möta behovet av material i verksamheterna.
- Avslutningsvis har pandemin inneburit att det ordinarie arbetet med logistik har fått stå tillbaka. En respondent menar att det finns en verksamhetsskuld inom organisationen, exempelvis vad gäller avtalsförvaltning.

Lagerhållning

- Kommunens lagerhållning har varit centralt organiserad och ej lokalt placerad i någon enhet, som till exempel ett boende. Material har alltid ha funnits till hands i respektive verksamhet och enhetschefen har varit den som ansvarat för lagerhållningen. Idag finns ett centralt lager kvar och ytterligare beställningar har gjorts för att säkra tillgången till material. Leverantörsledet sägs också vara under kontroll, men det finns en osäkerhet om vad som händer om skyddsmaterialet börjar ta slut.
- Det har inte funnits ett effektivt system för att stämna av befintliga nivåer av skyddsmaterial i de lokala enheterna. Under genomförda intervjuer menar respondenter ur vårdpersonalen att de återkommande behövt säga till för att inte materialet skulle ta slut. I enkätsvar framkommer dessutom att en enskild svarande menar att personalen fått kämpa för att få skyddsutrustning. Detta innebär alltså sammantaget att det finns ett behov av att styra tillförseln av skyddsmaterial mer effektivt.

Lagerhållning forts.

- Kommunen sägs, vid tidpunkten för datainsamlingen, inte ha en strategi klar för att framåt arbeta med upphandling av skyddsmaterial på ett strukturerat sätt. Idag följs dock den nationella strategin om att ha ett lager som ska räcka i tre månader. Ett regionalt lager som kan disponera skyddsmaterial har under intervjuerna framkommit som ett alternativ i att utveckla arbetet inom regionen. Oavsett strategi framåt behöver verksamheten dra lärdom av medarbetarnas samlade erfarenheter ur ett materialförsörjningsperspektiv.

Psykosociala perspektiv

- Oro i personalgrupperna har under pandemin haft olika orsaker. En bidragande orsak är den mediabild som visats, där vårdpersonal som arbetat i heltäckande dräkter skiljer sig mot Kommunens personal, vilka arbetat i kortärmat. En annan bidragande orsak har varit fackförbundens olika bud kring riktlinjer om adekvat skyddsutrustning, och som tillsammans med en hög grad skiftande riktlinjer från nationellt håll bidragit till oro. Sammantaget har detta inneburit att personalen internt haft olika syn på skyddsutrustningen.
- Arbetsmiljöverket ålade under våren Timrå kommun med förbud och vite att utföra "visst arbete". Rapporten som ligger till grund för denna begäran om åtgärd menar, bland annat, att skyddsutrustningen som sådan inte har varit tillräckligt skyddande, samt att det inte funnits tillräckligt med utrustning för varje medarbetare på deras respektive arbetsplatser. Kommunen har för varje given tidpunkt förhållit sig de aktuella nationella riktlinjerna, vilket inneburit utmaningar när de ändrats med kort varsel. Respondenterna med ansvar över, och insikt i, denna fråga internt menar att de har inväntat dessa nationella riktlinjer och tillägger att utrustningen aldrig har varit olaglig. Det har, till exempel, bytts standard på visir innan skrivelsen från Arbetsmiljöverket. Däremot är samma respondenters uppfattning att medarbetare i verksamheterna uppfattat utrustningen som otillräcklig, och avslutningsvis sägs det ha varit svårt att få personal att lita på att Kommunen haft tillräckligt med skyddsutrustning i lager.

Sammanfattning

- Kommunen har, trots stora utmaningar i samarbetet med andra aktörer, lyckats bra i att försörja sina verksamheter med material under pandemin. En bidragande faktor i detta arbete var sättet som personal omfördelades på för att tillsätta en logistikfunktion. Givet att Kommunen stått ensamma i materialförsörjningsfrågan finns här utvecklingspotential i att ta fram en långsiktig plan för materialförsörjningen som möjliggör ett mer hållbart arbetssätt tillsammans med andra regionala aktörer.
- Medarbetare i de lokala enheterna har, vid återkommande tillfällen, behövt be om tillförsel av skyddsmaterial. Detta med anledning av rädsla för att materialet inte skulle ta slut. Sammanfattningsvis finns här en systematisk utvecklingspotential i arbetet med att stämma av materialnivåer i de lokala enheterna.
- Beträffande det psykosociala perspektiv, där oro uppstår gällande skyddsmaterialet, kan sägas att Kommunen under pandemin konsekvent förhållit sig till de nationella riktlinjerna. Uppfattningen av dialogen med fackförbunden är att den, trots förelägganden om förbud, är god. Beträffande mediabildens roll i det psykosociala perspektivet finns utvecklingspotential i verksamhetens förmåga att bemöta medarbetarnas oro i tillräckligt stor utsträckning.

Rekommendationer

- **3.1 - Utveckla en långsiktig strategi i arbetet med materialförsörjning** – Respondenter beskriver att Kommunen stått ensamma i materialförsörjningsarbetet, och dessutom med en knapp lagerhållning av basala skyddsartiklar som förkläden, handskar och handsprit. Idag beskrivs situationen vara under kontroll. Respondenter vittnar dock fortfarande om att det inte finns en klarlagd strategi för att arbeta med materialförsörjning i fortsättningen av pandemin, om än att verksamheten förhåller sig till den nationella strategin om lagerhållning. För att öka verksamhetens förmåga att hantera kommande händelser av liknande slag rekommenderas Timrå kommun att utreda och besluta om en långsiktig strategi i materialförsörjningens organisering och funktion. Viktiga parametrar i detta arbete är dels behov av lager för basal skyddsutrustning, men också regional samverkan med övriga kommuner.
- **3.2 - Motverka oro bland medarbetarna med anledning av missvisande mediabild** – I en pandemi med hög osäkerhet om hur viruset påverkar en själv, nära och kära eller patienter är det inte enkelt för den enskilde medarbetaren att förhålla sig neutralt till en, i vissa fall, missvisande mediabild. För att Timrå kommun ska kunna öka sin kris- och pandemiberedskap inför kommande kriser och faser bör organisationen därför aktivt arbeta med att motverka en sådan mediabild. Ett sätt att aktivt bemöta oro med fakta för att motverka den osäkerhet som uppstår i dessa situationer är att samarbeta med Regionens medarbetare som besitter kompetens inom vårdhygien.
- **3.3 - Arbeta för tydlighet i ansvar och befogenheter** – Denna rekommendation behandlas något mer uttömmande under avsnittet "Samverkan", men sammanfattningsvis behöver Timrå kommun bidra till att tydliggöra vilka befogenheter och ansvar de regionala aktörerna har sinsemellan. Detta är särskilt viktigt för kommande kriser med ett långdraget förlopp där sjukvården är i fokus.

4.5

Samverkan

Detaljerade iakttagelser och rekommendationer

Region Västernorrland

- Kommunen upplever att Regionens prioritering var att minska belastningen på den regionala sjukvården och att de inte tog ansvar för att stötta kommunen med skyddsutrustningen eller att skydda de äldre. Detta beläggs ytterligare av den rapport som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) publicerade i ärendet "Tillsyn av Region Västernorrlands ansvar när det gäller medicinsk vård och behandling till äldre personer med misstänkt eller konstaterad covid-19 som bor på särskilt boende". IVO konstaterar bland annat att "äldre som bor på särskilt boende har inte fått vård och behandling utifrån den enskildes behov vid misstänkt eller konstaterad covid19". IVO bedömer följaktligen att "regionen varken fullgjort sina skyldigheter som vårdgivare eller sina skyldigheter som ytterst ansvarig huvudman för den vård och behandling som erbjuds till personer bosatta i regionen".
- Uppfattningen från Kommunen är att Sverige generellt kom igång för sent med provtagning och smittspårning. Detta har i förlängningen lett till påverkan i form av smitta på äldreboenden då ej provtagna skickades från sjukhus in i äldreboenden.
- Under krisen uppfattar Kommunen att Regionen har byggt upp en bra förmåga för smittspårning och provtagning men det finns samtidigt en frustration i hur Regionens smittskydd har prioriterat under pandemin. Bland annat deras hållning initialt att inga personer från äldreboenden skulle in i den regionala sjukhusvården. Kommunen har inte kapacitet att vårda smittade äldre, det saknas både utrustning och kompetens. Här upplevs att det finns en målkonflikt mellan att skydda de äldre och att inte överbelasta sjukhusvården som slår hårt mot Kommunen.
- MAS upplever att Regionen stöttade Kommunen med regler och riktlinjer vilket har varit en hjälp men att det har saknats stöd på plats. Till exempel har Kommunen köpt en tjänst på 20% av Regionens Vårdhygiensverksamhet som de inte kunde fullfölja. MAS har förståelse för den tuffa arbetssituationen som Vårdhygien har haft under pandemin men kan också konstatera att Kommunen hade behövt mer stöd från dem. Det har även funnits ett behov av att ha större tillgång till kompetensen inom Regionens smittskydd än vad som har erbjudits.

Länsstyrelsen Västernorrland

- Länsstyrelsen har haft som ett av sina uppdrag att rapportera in samlade lägesbilder från ett länsperspektiv gällande utvecklingen av Covid-19. Kommunchefen anser att det initialt fanns för många kanaler och rapporteringsformer för detta vilket innebar ett betungande administrativt arbete i en redan hårt belastad organisation. Över tid blev detta bättre och uppfattningen är att Länsstyrelsen lyssnade på Kommunens feedback i detta avseende och anpassade inrapporteringen.
- Andra respondenter som har arbetat mer operativt med rapporteringen till Länsstyrelsen beskriver uppgiften som frustrerande. Det har tagit mycket tid i anspråk och nyttan med rapporteringen har inte varit uppenbar.
- Även Länsstyrelsens samordnande roll har fungerat dåligt enligt flera respondenter. Varken vad gäller samordning, prioritering och fördelning av skyddsmaterial eller samordning gällande riktlinjer och kommunikation. Kommunen har saknat en operativ krisledningsfunktion utifrån ett geografiskt samordningsstöd, något de anser att Länsstyrelsen hade kunnat organisera och bemanna.

Samverkan

Politiken

- Kommunchefen beskriver att samarbetet med politiken har fungerat bra överlag även om det har funnits vissa spänningar. Kommunchefen argumenterade till exempel för att Krisledningsnämnden skulle aktiveras vilket det på vissa håll i politiken fanns andra åsikter om. Krisledningsnämnden tillträdde en gång för att ta beslut om omfördelning av skyddsutrustning i länet, ett beslut som enbart nämnden får ta. I just det fallet anser Kommunchefen att det var rätt att Krisledningsnämnden aktiverades men i övrigt anser han i efterhand att politiken hade rätt i sin inställning att inte aktivera krisledningsnämnden under pandemin.
- Politiken har stöttat Kommunen i att hantera situationen utanför krisledningsnämnden och enligt gällande styrmodell. De har till exempel accepterat de beslut som har tagits i ISF utan att opponera sig om att Kommunledningen klev in för mycket i förvaltningarna.

Fackföreningar

- Inom Kommunens ISF togs ett ställningstagande att inte ha samverkan med facken på Kommunledningsnivå med motiveringen att de då hamnar för långt ifrån verksamheten.
- Utifrån detta inrättade Barn- och utbildningsförvaltningen och Socialförvaltningen en fördjupad samverkan med facken i de respektive förvaltningarna. Många andra kommuner valde att ha samverkan på central nivå men Kommunen anser att ha den på en mer verksamhetsnära nivå var ett korrekt beslut.
- Socialförvaltningen har haft veckovisa avstämningar med Fackföreningen Kommunal och från Förvaltningens perspektiv har samverkan fungerat bra med dem. Bland annat gällande frågor som berör oro i personalgrupperna.
- Även fackliga representanter för Kommunal anser att samverkan har fungerat bra med Socialförvaltningen. Kommunal saknar samverkansavtal med Kommunen så de har haft veckovisa avstämningar med Verksamhetschef och Förvaltningschef i Socialförvaltningen utanför de officiella samverkansmötena.

Övrig samverkan

- Det har under pandemin funnits ett flertal samverkansforum mellan kommunerna i Regionen. Till exempel beskriver MAS att det var värdefullt att samverka med andra MAS:ar i Regionen för att dela med sig av erfarenheter och tillvägagångssätt. Även HR har haft samverkan med HR i andra kommuner vilket var bra när det kom till att kunna jämföra och se hur andra hanterade aktuella frågor som stress, oro, distansarbete etc.
- Flera Regionala och nationella forum har varit aktiva under pandemin. Bland annat beskriver förvaltningschefen för Barn- och ungdom att det var värdefullt att få ta del av lärdomar från hur utmaningar hanterades av andra verksamheter som de kunde ta med till sin.

Sammanfattning

- Samverkan med Region Västernorrland och Länsstyrelsen Västernorrland har överlag fungerat dåligt under pandemin.
- Regionen har inte stöttat Kommunen med det sjukvårdsstöd de har behövt för att skydda äldre medborgare. Bristande provtagning och utskrivning av sjuka patienter har orsakat smitta på äldreboenden. Det har även funnits större behov av stöd från Regionens smittskydd och vårdhygien än vad som har varit tillgängligt.
- Länsstyrelsen har inte kunnat stötta Kommunen med samordning av skyddsmaterial eller riktlinjer och kommunikation vilket har skapat en ansträngd situation för personalen som har behövt hantera dessa frågor med begränsade förutsättningar.
- Övrig samverkan så som med fackföreningar och kompetensnätverk på regional nivå har fungerat bra och varit ett stöd i pandemihanteringen.

Rekommendationer

- **4.1 – Arbeta för en tydlighet i ansvar och befogenheter** – Det har framgått tydligt under utredningen att samverkan med varken Regionen eller Länsstyrelsen har fungerat optimalt. Detta har medfört ett flertal allvarliga konsekvenser för Kommunen. Bland annat vad gäller förmågan att skydda äldre från smitta, hantera inköp av skyddsmaterial och tydlighet vad gäller riktlinjer och kommunikation. Kommunen kan givetvis inte själva ändra detta men bör verka för att tillsammans med övriga kommuner i regionen, Region Västernorrland och Länsstyrelsen i Västernorrland arbeta fram en tydlighet i ansvar och befogenheter.
- **4.2 – Utvärdera behovet av fortsatt tät samverkan med facken** – Kommunen har, genom tät dialog i förvaltningarna, lyckats bra i samverkan med facken. Detta har, bland annat, visat sig effektivt mot att stävja oro i personalgrupper. För att fortsättningsvis kunna dra nytta av detta samarbete bör samverkansstrukturen ses över.



TIMRÅ KOMMUN

5

Appendix

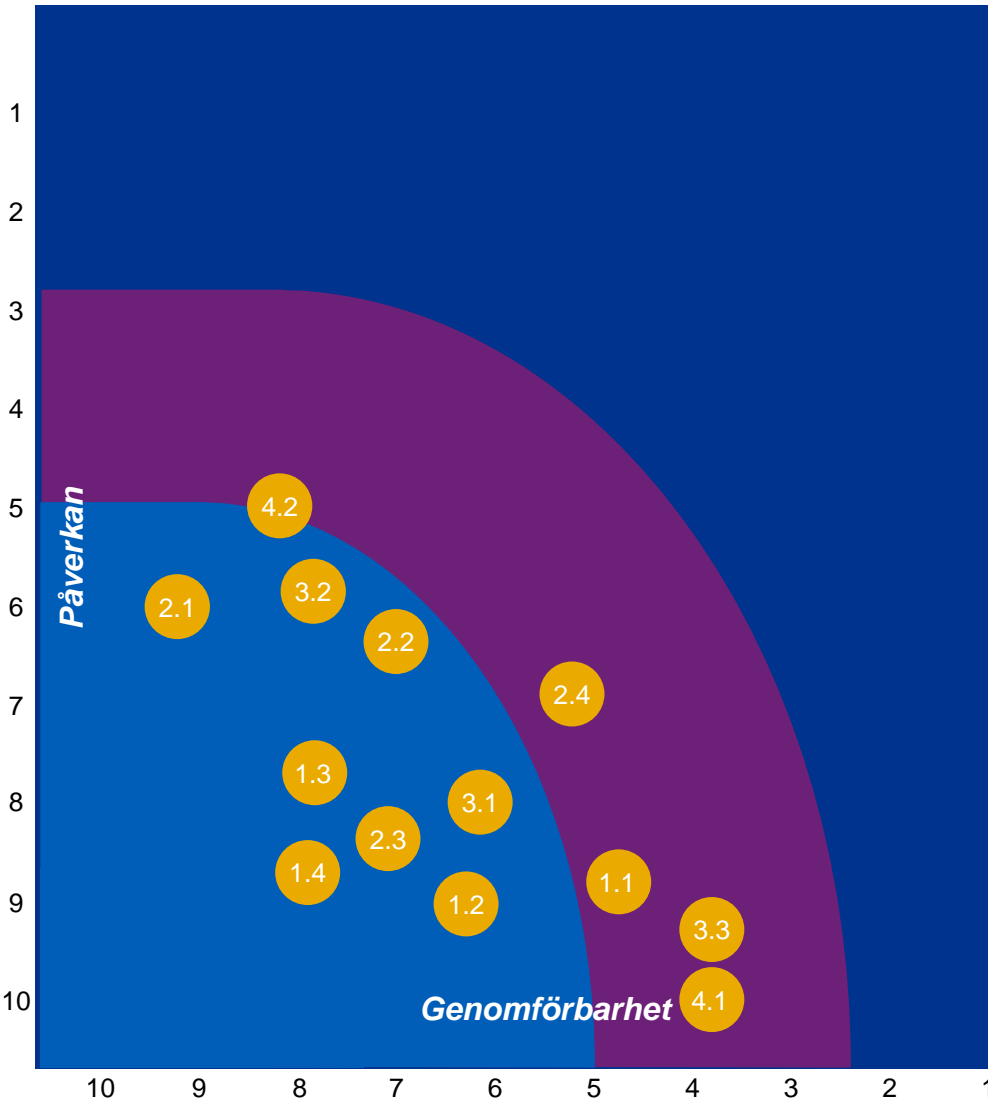
Kompletterande information



© 2020 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Document Classification: KPMG Confidential

Prioriteringsmatris för rekommendationer



#		
1.1	Styrning & koordinering	Utbildning i krisledning för lokala ledningsgrupper
1.2	Styrning & koordinering	Utveckla det nära ledarskapet
1.3	Styrning & koordinering	Uppdatera och anpassa planer
1.4	Styrning & koordinering	Effektivisera omfördelning av resurser
2.1	Kommunikation	Avlasta MAS med bredare sjukvårdskompetens i kommunikationsrollen
2.2	Kommunikation	Säkerställ att information uppfattas korrekt av medarbetare i vårdnära verksam
2.3	Kommunikation	Säkerställ att information når ut till medarbetare i vårdnära verksamheter
2.4	Kommunikation	Utvärdera effekten av Kommunens externa kommunikation till medborgare
3.1	Logistik & materielförsörjning	Utveckla en långsiktig strategi i arbetet med materielförsörjning
3.2	Logistik & materielförsörjning	Motverka oro bland medarbetarna med anledning av missvisande mediabild
3.3	Logistik & materielförsörjning	Arbeta för tydlighet i ansvar och befogenheter
4.1	Samverkan	Arbeta för en tydlighet i ansvar och befogenheter
4.2	Samverkan	Utvärdera behovet av fortsatt tät samverkan med facken

Appendix

Projektteam och projektplan



Cecilia Täfte
 Director
 KPMG Advisory
 Mobil: +46 70 303 33 44
 Cecilia.takte@kpmg.se



Jonas Andersson
 Manager
 KPMG Advisory
 Mobil: +46 70 930 05 88
 Jonas.andersson@kpmg.se



Oscar Stenberg
 Associate
 KPMG Advisory
 Mobil: +46 70 941 71 29
 Oscar.stenberg@kpmg.se

	Oktober			November				December				
Aktivitet	v.42	v.43	v.44	v.45	v.46	v.47	v.48	v.49	v.50	v.51	v.52	v.53
1. Initiering	■											
2. Datainsamling		■	■	■	◆							
3. Analys					■	■	■					
4. Rekommendationer								■	■	■		
Del- och slutrapportering	▲ Uppstart & planering	▲ Rapport & struktur					▲ Delrapport		▲ Slutrapport			

◆ Intervjuer ■ Aktivitet ▲ Styrgrupp ● Statusmöten

Appendix

Lista över genomförda intervjuer

Datum	Syfte	Namn	Roll
4/11-2020	Gruppintervju	Ulrica Hedlund Birgitta Andersson Linda Gyllenqvist	MAS Verksamhetschef stöd, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård Bitr, verksamhetschef stöd, vård och omsorg
4/11-2020	Intervju	Anna Hemmingsson	HR-strateg
4/11-2020	Intervju	Kristina Jönsson	Logistikansvarig
4/11-2020	Gruppintervju	Victoria Lindström Maria Nordström Petterson	Skyddsombudsman SSR-representant
4/11-2020	Intervju	Andreaz Strömgren	Kommunchef
4/11-2020	Gruppintervju	Lena Johansson Kerstin Svedberg Helene Backlin Carina Eriksen Johanna Burström Camilla Boman Johansson	Undersköterska och arbetsplatsombud Undersköterska korttidsvården Specialistundersköterska hemtjänsten Undersköterska poolen Boendehandledare Distriktssköterska
5/11-2020	Intervju	Ulrica Hedlund	MAS
5/11-2020	Intervju	Sara Grape-Junkka	Socialförvaltningschef
5/11-2020	Intervju	Inger Peterson	Enhetschef hemtjänsten
5/11-2020	Intervju	Ann-Christin Isaksson	Skolchef
5/11-2020	Intervju	Mattias Bouvin	Stabschef och lägesansvarig
14/11-2020	Intervju	Marie Zetterlund	Kommunikations- och marknadsansvarig