

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-01-19

Diarienummer:
KSN-2022-03569

Handläggare:
Hannes Vidmark

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens pandemihantering

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets bilaga 1

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av kommunens pandemihantering för yttrande. Yttrandet ska vara kommunrevisionen tillhanda senast 10 mars 2023.

Revisionen bedömer att kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin i allt väsentligt har varit ändamålsenlig.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret i samråd med vård- och omsorgsförvaltningen.

Föredragning

Kommunrevisionen konstaterar att pandemin var en extraordinär händelse som hade långgående samhällseffekter. Pandemin påverkade ett stort antal verksamheter inom Uppsala kommun och inom näringslivet och civilsamhället. Kommunens normala styrning och formerna för beslutsfattande var utmanade och det ställde krav på tidig krisledning och krisorganisation.

Mot den bakgrunden genomförde kommunrevisionen under hösten 2020 en förstudie om hanteringen av pandemin. Utöver revisionens förstudie finns ett antal andra granskningar och utvärderingar av kommunens hantering av pandemin. I den nu

genomförda granskningen har revisionen beaktat iakttagelser och konstaterade brister i de tidigare gransknings- och utvärderingsrapporterna.

Syftet med den nu genomförda granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin varit ändamålsenlig. Granskningen omfattar hela pandemin under perioden mars 2020 till och med mars 2022 och utgår från följande frågor:

1. Har en dokumenterad, aktuell och heltäckande risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Innefattar analysen risken för en pandemi?
2. Har det funnits en tillräcklig krisberedskap och krisorganisation under pandemin?
3. Har beslut och vidtagna åtgärder under pågående pandemi fattats av behöriga beslutsorgan?
4. Har det funnits tillräckliga system för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut?
5. Har en tillräcklig uppföljning, analys och utvärdering av inträffad pandemi genomförts? Vilka brister har upptäckts och har åtgärder genomförts eller planerats?
6. Har rapportering till den politiska organisationen skett i tillräcklig omfattning? (kommunikation mellan tjänstemän - förtroendevalda, mellan KLN - övriga förtroendevalda)

Granskningen har genomförts genom undersökning av styrande dokument, analys av andra utvärderingar och genom stickprov av pandemirelaterade beslut. Vidare har intervjuer av utvalda förtroendevalda och tjänstepersoner hållits och en enkätundersökning riktad till samtliga förtroendevalda genomförts.

Revisionens samlade bedömning är att kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin i allt väsentligt har varit ändamålsenlig. Revisionen lyfter fram att det fanns en heltäckande risk- och sårbarhetsanalys som, även om den inte omfattade pandemi specifikt, tillsammans med *Ledningsplan inför och vid allvarlig störning* gjorde att det funnits tillräcklig krisberedskap och krisorganisation under pandemin. Tidiga beslut om central organisering, tidig aktivering av krisledningsnämnden och inrättande av ett covidkansli skapade goda förutsättningar för krishantering.

Revisionen konstaterar också att det funnits system för omvärldsbevakning samt rapportering internt och till andra myndigheter. Vidare har uppföljning, analys och utvärdering av pandemin genomförts i tillräcklig omfattning.

Revisionen för i granskningsrapporten fram att medborgare i riskgrupper inom andra verksamheter än äldreomsorg och skolan inte har varit fokus för någon utvärdering inom kommunen. Kommunstyrelsen rekommenderas därför av revisorerna att överväga en sådan utvärdering inom vård- och omsorgsförvaltningens område, till exempel inom LSS-verksamhet.

Pandemin hade stora konsekvenser inom all kommunal vård- och omsorg, inte minst inom de verksamheter som omfattade riskgrupper. Även om mycket fokus har kommit att riktas mot äldreomsorgen har ett minst lika omfattande utvecklingsarbete rörande hygienrutiner och annat smittskydd, vaccination av personal, personalresurser och liknande genomförts inom all vård- och omsorg i Uppsala kommun. I anslutning till den första vågen 2020 genomförde vård- och omsorgsförvaltningen en egen utvärdering av hantering av covid inom omsorgsnämndens område där LSS ingår (OSN-2020-00853).

Utvärderingen hösten 2020 följdes av löpande uppföljning, anpassning och utveckling inom LSS-området. Arbetet finns beskrivet i omsorgsnämndens årsbokslut för 2020 och för 2021. Eftersom en utvärdering redan genomförts och arbetsformer och rutiner därefter successivt har utvecklats är det tveksamt om ytterligare en utvärdering utvecklar arbetet.

På frågan om beslut och vidtagna åtgärder under pågående pandemi fattats av behöriga beslutsorgan är svaret ja, och kommunrevisionen bedömer att det funnits en god följsamhet till beslutsorganisationen.

I vissa beslutsunderlag funnits formaliaavvikelser i förhållande till de rutiner som förvaltningen tagit fram för att säkerställa kvalitet i handläggningen av beslutsärenden. Under våren 2020 togs beslutsunderlag fram på mycket kort tid för att hantera situationen och de olika stegen i beredningsrutinerna behövde i vissa fall forceras. Senare under pandemin kunde en bättre följsamhet till rutinerna upprätthållas.

Förslag till yttrande från kommunstyrelsen återges i ärendets bilaga 1.

Sammantaget anser förvaltningen att granskningen är väl genomarbetad och har ett fokus på politisk ledning som inte kommit fram lika tydligt i andra utvärderingar. Den blir därmed ett bra underlag i den löpande utvecklingen av kommunens krisberedskap.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 19 januari 2023
- Bilaga 1, yttrande från kommunstyrelsen
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeKommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@ uppsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert diarienummer: KRN-2022-00014Handläggare:
Hannes Vidmark

Yttrande över granskning av kommunens pandemihantering

Kommunstyrelsen yttrar sig nedan över de rekommendationer som kommunrevisionen riktat till kommunstyrelsen och krisledningsnämnden utifrån granskningen.

Rekommendation 1

Att säkerställa en ökad följsamhet till rutinen för ärendeberedning/beslutsfattande. Vår granskning visar att en del tjänsteskrivelser inte möter de krav som rutinen fastställer.

Under våren 2020 spreds smittan snabbt och när konsekvenserna började synas behövde beslutsunderlag tas fram på mycket kort tid. En följd av situationen blev att vissa steg i handläggningsrutinerna ibland behövde forceras. Senare under pandemin kunde en bättre följsamhet till rutinerna upprätthållas.

Kommunstyrelsen noterar revisionens bedömning att det funnits en god följsamhet till beslutsorganisationen och att samtliga granskade beslut har fattats av rätt beslutsorgan och bedömer att verksamheten bedrivits ändamålsenligt.

Rekommendation 2

Att överväga att genomföra en utvärdering med fokus på verksamheter inom vård- och omsorgsförvaltningen som riktar sig till medborgare som tillhörde någon av riskgrupperna, till exempel LSS-verksamhet.

Pandemin hade stora konsekvenser inom all kommunal vård- och omsorg, inte minst inom de verksamheter som omfattade riskgrupper. Även om mycket fokus har kommit att riktas mot äldreomsorgen har ett minst lika omfattande utvecklingsarbete rörande hygienrutiner och annat smittskydd, vaccination av personal, personalresurser och liknande genomförts inom all vård- och omsorg i Uppsala kommun. I anslutning till den första vågen 2020 genomförde vård- och omsorgsförvaltningen en egen utvärdering av hantering av covid inom omsorgsnämndens område där LSS ingår (OSN-2020-00853).

Utvärderingen hösten 2020 följdes av löpande uppföljning, anpassning och utveckling inom LSS-området. Arbetet finns beskrivet i omsorgsnämndens årsbokslut för 2020 och för 2021. Eftersom en utvärdering redan genomförts och arbetsformer och rutiner därefter successivt har utvecklats är det tveksamt om lärdomar från ytterligare en utvärdering kommer att utveckla arbetet.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

**Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom**

Granskning av pandemihantering

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens hantering av Covid 19-pandemin. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin i allt väsentligt har varit ändamålsenlig.

Granskningen visar att kommunen 2019 genomförde en dokumenterad, aktuell och heltäckande risk- och sårbarhetsanalys, där samtliga förvaltningar och bolag omfattades. Analysen innefattar risken för en extraordinär händelse, dock inte explicit en pandemi. Under pandemin har en tillräcklig krisberedskap och krisorganisation funnits på plats, med bl a en tidigt aktiverad krisledningsnämnd och inrättande av ett covid-kansli. Det finns en god följsamhet till beslutsorganisationen och samtliga granskade beslut har fattats av rätt beslutsorgan. Samtliga granskade tjänsteskrivelser är dock inte upprättade i enlighet med gällande rutin.

Vi bedömer även att det funnits tillräckliga system för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut under pandemins förlopp. Pandemin har följts upp, analyserats och utvärderats vid fem tillfällen under pandemin. Åtgärder har planerats och/eller genomförts då brister har identifierats. En löpande rapportering bedöms ha skett i tillräcklig utsträckning till den politiska organisationen.

Kommunrevisionen har vidare noterat att den enkät som sändes ut till förtroendevalda fick en låg svarsfrekvens. Vi beklagar det.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och krisledningsnämnden att vidta följande åtgärder

- Att säkerställa en ökad följsamhet till rutinen för ärendeberedning/beslutsfattande. Vår granskning visar att en del tjänsteskrivelser inte möter de krav som rutinen fastställer.

- Att överväga att genomföra en utvärdering med fokus på verksamheter inom vård- och omsorgsförvaltningen som riktar sig till medborgare som tillhörde någon av riskgrupperna, till exempel LSS-verksamhet.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2023-03-10 till kommunrevisionen@upsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com. Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprövningen varför tidsramarna inte kan överskridas.

För kommunrevisionen


Per Davidsson, ordförande

Granskning av kommunens pandemihantering

Uppsala kommun

December 2022

Jenny Nordqvist

Linn Bergman

Charlie Winde








Henrik Fagerlind, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens pandemihantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin varit ändamålsenlig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin *allt väsentligt* har varit ändamålsenlig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Har en dokumenterad, aktuell och heltäckande risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Innefattar analysen risken för en pandemi?	Ja 
2. Har det funnits en tillräcklig krisberedskap och krisorganisation under pandemin?	Ja 
3. Har beslut och vidtagna åtgärder under pågående pandemi fattats av behöriga beslutsorgan?	KS:  Delvis KLN:  Ja
4. Har det funnits tillräckliga system för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut?	Ja 
5. Har en tillräcklig uppföljning, analys och utvärdering av inträffad pandemi genomförts? Vilka brister har upptäckts och har åtgärder genomförts eller planerats?	Ja 
6. Har rapportering till den politiska organisationen skett i tillräcklig omfattning? (kommunikation mellan tjänstemän - förtroendevalda, mellan KLN - övriga förtroendevalda)	Ja 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till *kommunstyrelsen* och *krisledningsnämnden*:

- Att säkerställa en ökad följsamhet till rutinen för ärendeberedning/beslutsfattande. Vår granskning visar att en del tjänsteskrivelser inte möter de krav som rutinen fastställer.

- Att överväga att genomföra en utvärdering med fokus på verksamheter inom vård- och omsorgsförvaltningen som riktar sig till medborgare som tillhörde någon av riskgrupperna, till exempel LSS-verksamhet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Allmänna iakttagelser	7
Granskningsresultat	9
Risk- och sårbarhetsanalys	9
Krisberedskap och krisorganisation	10
Beslut och vidtagna åtgärder	14
System för att hantera myndigheters rekommendationer och beslut	16
Uppföljning, analys och utvärdering	17
Rapportering	20
Samlad bedömning	24
Bilaga - Enkät svar	27

Inledning

Bakgrund

Sverige har sedan våren 2020 tvingats hantera en omfattande pandemi, Covid-19, förorsakat av ett Coronavirus. Pandemin har resulterat i en ökad dödlighet, främst bland äldre, och fått långtgående samhällseffekter. Pandemin har påverkat ett stort antal verksamheter inom Uppsala kommun, liksom näringslivet och civilsamhället.

Under en sådan extraordinär händelse som coronapandemin utmanas kommunens normala styrning och de gängse formerna för beslutsfattande. Att tidigt få igång en krisledning och krisorganisation är väsentligt, där en tillräcklig krisberedskap är av vikt. Uppsala var en av det relativa fåtal kommuner som tidigt aktiverade sin krisledningsnämnd. Kommunrevisionen genomförde mot denna bakgrund under hösten 2020 en förstudie rörande hanteringen av pandemin. Förstudien, som var övergripande till sin karaktär, identifierade några utvecklingsområden, bl a relativt stort personberoende, behov av ökad samverkan mellan exempelvis äldreförvaltningen och omsorgsförvaltningen och viss osäkerhet kring förväntningar och roller.

Även andra gransknings- och utvärderingsinsatser har vidtagits, på såväl nationell och lokal nivå. I Uppsala har exempelvis en konsultfirma utvärderat Uppsala kommuns krishantering inom Äldreomsorgen under Coronapandemin. Utvärderingen visade bl a att verksamheten varit alltför slimmad vilket har medfört att det inte finns kapacitet att ställa om verksamheten, att brister avseende chefsstöd och tydlighet i arbetsledning förelegat samt att uppföljning som görs som underlag till beslut och åtgärder inte alltid varit tillräcklig.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning rörande kommunövergripande styrning, krisledning och beslutsfattande med fokus på krisledningsnämnden och kommunstyrelsen. Iakttagelser och konstaterade brister utifrån andra gransknings- och utvärderingsrapporter kommer att beaktas och översiktligt sammanfattas.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin varit ändamålsenlig.

Revisionsfrågor:

1. Har en dokumenterad, aktuell och heltäckande risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Innefattar analysen risken för en pandemi?
2. Har det funnits en tillräcklig krisberedskap och krisorganisation under pandemin?
3. Har beslut och vidtagna åtgärder under pågående pandemi fattats av behöriga beslutsorgan?
4. Har det funnits tillräckliga system för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut?

5. Har en tillräcklig uppföljning, analys och utvärdering av inträffad pandemi genomförts? Vilka brister har upptäckts och har åtgärder genomförts eller planerats?
6. Har rapportering till den politiska organisationen skett i tillräcklig omfattning? (kommunikation mellan tjänstemän - förtroendevalda, mellan KLN - övriga förtroendevalda)

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser
- MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser

Avgränsning

Granskningen är kommunövergripande och omfattar perioden mars 2020 till och med mars 2022. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen och krisledningsnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av styrande dokument inom området. Genomförda gransknings- och utvärderingsinsatser (av kommunen och andra aktörer) har analyseras. Stickprovskontroller av fattade pandemirelaterade beslut har genomförts.

Följande intervjuer har genomförts:

- krisledningsnämndens och kommunstyrelsens presidium
- koncernledning: biträdande stadsdirektör, säkerhetschef och senior adviser
- utbildningsförvaltningen: utbildningsdirektör, gymnasiechef, grundskolechef och avdelningschef
- vård- och omsorgsförvaltningen: direktör vård- och omsorgsförvaltningen, välfärdsutvecklare/krisledningskoordinator och avdelningschef äldreomsorg ordinärt boende

Vidare har en digital enkätundersökning genomförts. Enkäten skickades ut till samtliga ledamöter och ersättare i styrelse och nämnder, totalt 336 personer. I enkäten och hanteringen av svaren har vi inte särskilt svaren mellan ordinarie ledamöter och ersättare. Möjlighet har funnits att välja fler än ett svarsalternativ på frågan inom vilka politiska organ man har uppdrag inom (i de fall personer sitter i fler än en nämnd/styrelse). Svarsfrekvensen uppgick totalt till 38 procent. Svarsfrekvensen¹ för respektive nämnd framgår nedan.

¹ Vid färre än tio svar per nämnd, redovisas inte svarsfrekvensen.

- Arbetsmarknadsnämnden: Färre än 10 svarande
- Gatu- och samhällsmiljönämnden: 50 procent (11 av 22)
- Idrotts- och fritidsnämnden: Färre än 10 svarande
- Kommunfullmäktige: 35 procent (43 av 124)
- Kommunstyrelsen: 59 procent (17 av 29)
- Kulturnämnden: 55 procent (12 av 22)
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden: Färre än 10 svarande
- Namngivningsnämnden: Färre än 10 svarande
- Omsorgsnämnden: 55 procent (12 av 22)
- Plan- och byggnadsnämnden: 50 procent (11 av 22)
- Räddningsnämnden: Färre än 10 svarande
- Socialnämnden: 38 procent (10 av 26)
- Utbildningsnämnden: 46 procent (12 av 26)
- Äldrenämnden: 55 procent (12 av 22)
- Överförmyndarnämnden: Färre än 10 svarande

Eftersom svarsfrekvensen på totalnivå samt per nämnd understiger 60 procent är resultatet inte representativt för gruppen (förtroendevalda i Uppsala kommun) som helhet. Resultatet kan däremot användas för att exemplifiera olika svarandes uppfattningar. I rapporten har vi redovisat resultatet på totalnivå och även jämfört det totala resultatet med svaren från kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, socialnämnden och utbildningsnämnden.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Henrik Fagerlind, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Allmänna iakttagelser

Kommunallagen (2017:725)

Bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen anger att kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen ska kommunen, för varje ny mandatperiod, fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Lagen säger vidare att det i varje kommun ska finnas en krisledningsnämnd med uppgift att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Ordförande i krisledningsnämnden bedömer när en händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordningen anger att varje kommun ska hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser. Varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska även krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap framgå.

MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

Skrivelsen innehåller närmare föreskrifter om de risk- och sårbarhetsanalyser som avses i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Kommunen ska anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalys till de egna behoven och till övriga förutsättningar. Arbetet ska i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning

MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser

Syftet med risk- och sårbarhetsanalysarbetet är att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om hot, risker och sårbarheter inom det egna verksamhetsområdet samt att skapa ett underlag för egen planering. Underlaget utgör dessutom en viktig källa för information till medborgare och anställda. Analyserna

ska även omfatta verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag och som kan komma att beröras av en extraordinär händelse, liksom eventuella entreprenörer som kommunen har avtal med.

Kommunen ansvarar för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, oavsett situationens omfattning och karaktär, och tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bland annat ha en organisation för krishantering, planer och förberedda lokaler. I ansvaret ingår även att kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.

Coronakommissionen

Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, den 30 juni 2020 att tillsätta en kommission med uppdrag att utvärdera regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och spridningens effekter. Coronakommissionen avslutades den 25 februari 2022 då slutbetänkandet överlämnades. Kommissionens övergripande bedömningar var bland annat att vägvalet i smittskyddet med inriktningen på råd och rekommendationer som människor förväntades att frivilligt följa i grunden var riktigt, att det vidtogs för få och sena åtgärder och att regeringen omgående borde ha tagit ledningen i alla delar av krishanteringen.

Granskningsresultat

Risk- och sårbarhetsanalys

Revisionsfråga 1: Har en dokumenterad, aktuell och heltäckande risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Innefattar analysen risken för en pandemi?

lakttagelser

Vi har tagit del av Uppsala kommuns riskanalys- och sårbarhetsanalys daterad 2019-09-03. Analysen har tagits fram genom metoden "FORSA" som är Totalförsvarets forskningsinstituts modell för risk- och sårbarhetsanalys. Analysen utgörs av fem block:

1. Verksamhetsbeskrivning med fokus på prioriterade uppgifter och kritiska beroenden
2. Identifiering av oönskade händelser, sannolikheter och konsekvenser
3. Händelseanalys med fokus på sårbarheter, beroenden och förmågor
4. Analys av åtgärdsbehov, åtgärdsförslag
5. Arbetsredogörelse/rapportskrivning

I analysen anges att arbetet har letts, samordnats och dokumenterats av avdelningen för säkerhet och beredskap vid kommunledningskontoret. Block 1 och 2 genomfördes med respektive förvaltning och bolag. Block 3 och 4 genomfördes kommungemensamt en heldag under ledning av externa konsulter. Alla förvaltningar och bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet engagerades i arbetet med alla block och de förvaltningar som inte bedriver samhällsviktig verksamhet deltog i block 3 och 4.

Analysen innehåller bland annat samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område, kritiska beroenden och risker för kommunens samhällsviktiga verksamhet och behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Risken för specifikt en pandemi lyfts inte, men analysen utgår från hur kommunen ska hantera en extraordinär händelse. Kommunen definierar en extraordinär händelse som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.

Vid intervjuer framgår att förvaltningarna även tagit fram egna risk- och sårbarhetsanalyser med hjälp av samma metod som användes vid den kommunövergripande analysen. Inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) och covidkansliet hade i framtagnandet huvudsakligen en stödjande roll. De förvaltnings-specifika analyserna har reviderats efter pandemins utbrott och beskrivs vid intervjuer numera även omfatta risken för pandemi. Riskanalyserna har sammanställts i rapporter som sammanfattar riskerna och lämnar rekommendationer. I den första rapporten, daterad 2020-04-07, handlar majoriteten av riskerna om personalbrist och

vilka konsekvenser personalbristen får för verksamheten och dess resultat, exempelvis avseende säkerhet för brukare och samhället i stort.

Intervjuade beskriver även att kommunen redan innan pandemin hade tränat på olika katastrofscenarion samt behövt hantera andra kriser. Det gjorde att det fanns en erfarenhet i organisationen av krishantering som underlättade arbetet under pandemin. Övningarna lyfts av de intervjuade som en viktig del i det förberedande arbetet och beskrivs ha varit en av de främsta anledningarna till att de upplevde att det fanns god beredskap i organisationen.

Bedömning

Har en dokumenterad, aktuell och heltäckande risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Innefattar analysen risken för en pandemi?

Bedömning: Ja

Bedömningen baseras på att kommunen genomförde en risk- och sårbarhetsanalys som omfattar kris- och katastrofberedskap år 2019. Den kommunövergripande analysen innefattar risken för en extraordinär händelse, dock inte explicit en pandemi. Bedömningen baseras även på att analysen omfattade samtliga förvaltningar och bolag. Bedömningen baseras därtill på att förvaltningarna har gjort egna analyser som har reviderats samt innefattar risken för en pandemi.

Krisberedskap och krisorganisation

Revisionsfråga 2: Har det funnits en tillräcklig krisberedskap och krisorganisation under pandemin?

lakttagelser

I *Ledningsplan inför och vid allvarlig störning*, beslutad av KF 2017-11-07, anges riktlinjer för samverkan och ledning vid allvarliga verksamhets- och samhällsstörningar. Den övergripande strukturen vid allvarliga störningar består av följande funktioner med olika syften och uppdrag som läggs till den ordinarie organisationen:

- *Inriktningsfunktion* säkrar verksamhetsnytta och effektivitet genom inriktade beslut. Funktionen består av interna och vid behov externa aktörer med mandat att överenskomma inriktning. Internt är inriktningsfunktionen bemannad av berörda förvaltningsdirektörer, vd-ar eller motsvarande med beslutsmandat. I det fall en krisledningsnämnd är aktiv ger inriktningsfunktionen prioriteringar inom ramen för nämndens beslut.
- *Samverkansfunktion* anpassar aktiviteter så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Funktionen prioriterar åtgärder och resurser till de mest angelägna behoven. Består av avdelnings- och enhetschefer och personal med mandat och kunskap och vid behov externa aktörer representerade på motsvarande nivå.
- *Samordningsstöd* stödjer samordningsfunktionen genom kommungemensamt analys-, kommunikations- och administrativt stöd.

- *Krisledningsnämnd (KLN)* fattar politiska beslut föranledda av händelsens art och omfattning. KLN övertar vid behov och i nödvändig utsträckning övriga nämnders (och bolagstyreلسers där så framgår av bolagsordningen) verksamhetsområden.

Av ledningsplanen framgår vidare att kommunen har en tjänsteperson i beredskap (TiB). Syftet med TiB är att hantera och initiera samordning vid eller när det finns risk för störningar. TiB hanterar i första hand störningar som uppstår plötsligt och ska uppmärksamma den berörda förvaltningen eller bolaget om händelsen som sedan ansvarar för att i sin tur initiera hantering i den egna organisationen.

I ledningsplanen beskrivs att krisledningsnämnden (KLN) kan sammankallas på begäran av en enskild ledamot och nämnden ska då ta ställning till om nämnden ska träda i funktion. Ordföranden i krisledningsnämnden kan även bedöma när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar att det då ska ske. Krisledningsnämnden kan vid extraordinära händelser fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som är nödvändig för att möjliggöra en effektiv hantering av störningen. Av reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna framgår att det råder personunion mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och krisledningsnämnden.

Ledningsplanen aktiverades den 27 februari 2020 och i samband med det beslutade stadsdirektören om central organisering i form av inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) i enlighet med gällande krisplan. ISF leddes av en ordförande (tillika biträdande stadsdirektör) och en vice ordförande (tillika säkerhetschef), vilka gick in i krisorganisationen på heltid vilket innebar att en del ordinarie arbetsuppgifter lämnades över till kollegor. Den inriktade funktionen inom ISF har bestått av koncernledning (förvaltningschefer samt VD för kommunala bolag) och den samordnande funktionen har samlat stabs-/avdelnings-/enhetschefer som utsetts av verksamheterna.

Av protokoll från krisledningsnämndens sammanträden framgår att KLN aktiverades och genomförde det första sammanträdet med anledning av pandemin den 16 mars 2020. Vidare framgår att KLN i vissa delar tog över verksamhetsområden från andra nämnder och har även fattat beslut i frågor som i ordinarie verksamhet finns under kommunstyrelsens eller nämndernas ansvar. De intervjuade beskriver att aktiveringen av KLN gav en viktig signaleffekt i kommunen kring att situationen krävde effektivitet och samverkan.

Av inkommet underlag framgår även att ISF-funktionen avslutades den 1 september 2020 och att arbetet övertogs av ett så kallat covidkansli. Syftet med kansliet var dels att frigöra ISF för hantering av eventuella andra kriser, dels att ledningsplanens syfte är att användas relativt kortsiktigt då den implicerar stora mandat att kalla på kommunens samlade resurser. Med stängningen av ISF-funktionen och ersättandet av ett kansli signalerades att arbetet med pandemihanteringen gick in i en ny, mer långsiktig och uthållig fas. I kansliets arbetsbeskrivning anges att dess huvudsakliga uppdrag var att följa utvecklingen av pandemin i och utanför kommunen, identifiera behov av åtgärder och samverkan inom kommunen samt vid behov stödja verksamheterna i

covid-relaterade frågor. Kansliets arbetsuppgifter var bland annat att informera om pågående utveckling, identifiera frågor för fortsatt arbete, ta fram lägesbilder och veckovis rapportera till Länsstyrelsen, kommunledning och politisk ledning. Vid intervjuer bekräftas att beskrivningen stämmer väl överens med hur kansliet arbetade. Flera intervjuade beskriver kansliet som en viktig samordnande funktion och att de har upplevt tydlighet och ett bra stöd från kansliet.

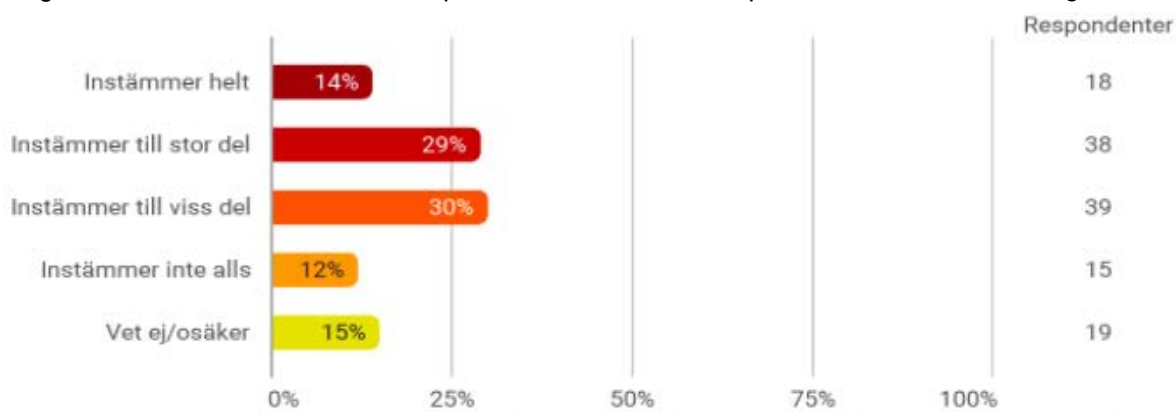
Av inkommet underlag framgår därtill att koncernledningen (förvaltningschefer, bolagens VD:ar och utpekade nyckelpersoner) genomförde veckovisa möten i stor sett under hela perioden från mars 2020 till april 2022. Vid mötena redovisades aktuell lägesbild och beslut fattades om inriktning och åtgärder på övergripande nivå. Dokumentationen från dessa möten består huvudsakligen av presentationer som även har använts för informationsspridning i resten av organisationen. Presentationerna innehåller bland annat internationell, nationell, regional och lokal lägesbild, nuläge per förvaltning och bolag samt uppföljning av vaccinationer.

Vid intervjuer framgår en generell bild av att det har funnits en tydlighet i krisorganisationen under pandemin. Vid första vågen beskrivs det ha funnits vissa oklarheter kring vilket ansvar som fanns hos ISF-funktionen respektive hos förvaltningarna, men att det hanterades och tydliggjordes allt eftersom. Flera intervjuade lyfter även att de upplever att besluten generellt sett har fattats snabbt och att det har funnits en god samverkan inom kommunen.

De intervjuade beskriver att det under pandemin vid flera tillfällen funnits utmaningar med bemanningen inom vård- och omsorgsförvaltningen till följd av stor sjukfrånvaro och behov av försiktighetsåtgärder. För att underlätta bemanningen skapades resursteam där medarbetare inom olika verksamheter fick lära sig hur man arbetar på olika enheter för att snabbt kunna ställa om och byta arbetsområde. Vidare beskrivs att det inledningsvis under pandemin rådde brist på skyddsmaterial, men att inköp- och upphandlingsavdelningen agerade snabbt för att köpa in material.

I den enkät som skickades till de förtroendevalda politikerna i kommunen ställde vi frågan om de upplever att kommunen haft en tillräcklig krisberedskap för att hantera pandemin. 14 procent av de svarande instämmer helt till påståendet. 29 procent instämmer till stor del och 30 procent instämmer till viss del. 12 procent svarar att de inte instämmer alls och 15 procent vet inte eller är osäkra. Se diagram 1 nedan. I svaren från kommunstyrelsen och socialnämnden noterar vi att det är en högre andel som instämmer till stor del jämfört med det totala resultatet (50 procent kommunstyrelsen och 40 procent socialnämnden), och en lägre andel som instämmer till viss del. För omsorgsnämnden och utbildningsnämnden noterar vi inga väsentliga skillnader mot det totala resultatet.

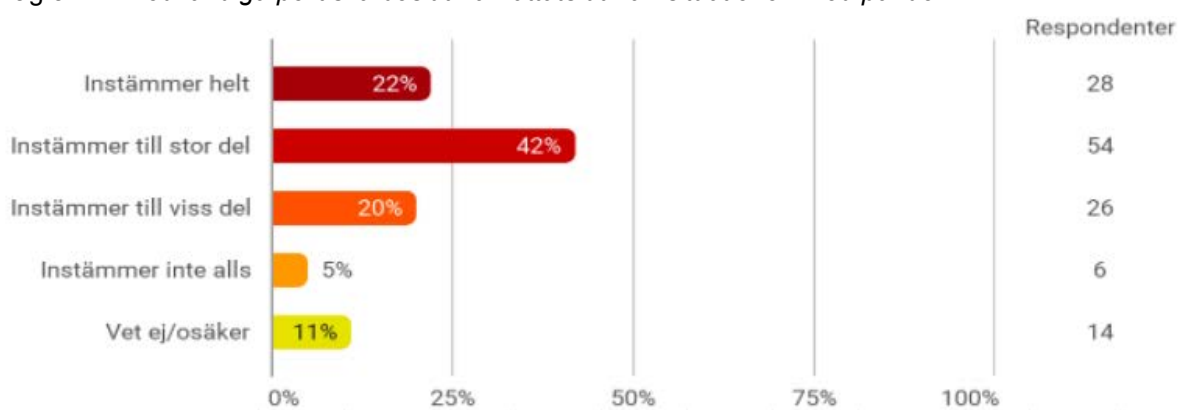
Diagram 1: Kommunens krisberedskap för att hantera covid-19-pandemin har varit tillräcklig.



Vi ställde även frågan om respondenterna upplever att nödvändiga politiska beslut har fattats utifrån situationen med pandemin. 22 procent instämmer helt och 42 procent instämmer till stor del. 20 procent instämmer till viss del och 5 procent svarar att de inte instämmer alls. 11 procent vet inte eller är osäkra. Se diagram 2 nedan.

Kommunstyrelsen och utbildningsnämnden har en högre andel som instämmer helt eller till stor del jämfört med det totala resultatet. Från styrelsen svarar 88 procent att de instämmer helt eller till stor del och motsvarande siffra för utbildningsnämnden är 84 procent. För omsorgsnämnden och socialnämnden noterar vi inga väsentliga skillnader mot det totala resultatet.

Diagram 2: Nödvändiga politiska beslut har fattats utifrån situationen med pandemin.



Bedömning

Har det funnits en tillräcklig krisberedskap och krisorganisation under pandemin?

Bedömning: Ja

Bedömningen baseras på att det finns en dokumenterad och beslutad ledningsplan inför och vid allvarig störning. Bedömningen baseras även på att beslut om central organisering fattades tidigt, att krisledningsnämnden aktiverades redan i mitten av mars 2020 samt att ett covidkansli inrättades. Bedömningen baseras därtill på att det vid intervjuer framgår att krisberedskapen och krisorganisationen upplevs ha varit tillräcklig under pandemin, vilket även enkätsvaren indikerar.

Beslut och vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 3: Har beslut och vidtagna åtgärder under pågående pandemi fattats av behöriga beslutsorgan?

lakttagelser

Kommunens beslutsorganisation regleras i följande dokument:

- *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*, senast reviderat före pandemin av kommunfullmäktige 2019-09-16 (§ 278)
- *Delegations- och arbetsordning för kommunstyrelsen*, fastställd av kommunstyrelsen 2021-06-16

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Avseende krisledningsnämnden framgår att krisledningsnämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Krisledningsnämnden har rätt att överta beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt i den uppkomna krisen. Vidare anges att krisledningsnämnden ska sammankallas på begäran av en enskild ledamot och nämnden då kollegialt ska ta ställning till om nämnden ska träda i funktion samt att undantag från bestämmelserna om kallelse kan göras för krisledningsnämnden.

I delegations- och arbetsordningen framgår att kommunstyrelsens ordförande, förste vice eller andre vice ordförande har rätt att besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Utöver det innehåller inte dokumentationen någon information med bäring på granskningsområdet.

Vi har granskat tre beslut i kommunstyrelsen och tre beslut i krisledningsnämnden som avser ärenden med koppling till pandemin utifrån följande frågeställningar:

- *Har beslut fattats i enlighet med gällande beslutsorganisation?*
- *Är följsamhet till dokumenterade riktlinjer och rutiner för berednings- och beslutprocessen tillräcklig?*

Av det genomförda stickprovet framgår att samtliga granskade beslut är fattade av rätt beslutsorgan.

Den generella bilden som framträder vid intervjuer är att det har funnits en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna under pandemin. Det beskrivs att krisledningsnämnden inledningsvis tog över beslutanderätten inom olika områden, men att nämnderna fick tillbaka beslutanderätten allt eftersom arbetet i krisledningen tydliggjordes och organisationen stabiliserades. Av flera intervjuade framhålls att de

anser att de beslut som behövt fattas på politisk nivå har gjorts samt att de, vad som kan bedömas, även fattats i rimlig tid.

Av Uppsala kommuns rutin *Handlägga ärenden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige* (daterad 2020-02-13) framgår att handläggning av ett ärende ska avslutas med att en tjänsteskrivelse tas fram. Tjänsteskrivelsen är förvaltningens redovisning och bedömning av ärendet och ska ge en beskrivning av ärendet inför att de förtroendevalda ska besluta i det. Tjänsteskrivelsen ska innehålla ett antal rubriker, exempelvis förslag till beslut, beredning och beslutsunderlag. Vidare anges att det ska framgå att förvaltningen har beaktat konsekvenserna av förslaget utifrån barnperspektivet, jämställdhetsperspektivet och näringslivsperspektivet. Tjänsteskrivelserna ska vara tydliga, tillgängliga och effektiva och följa språklagen 2009:600.

Vid avstämning med kommunen anges att de ordinarie lednings- och styrningsfunktioner gäller så långt möjligt under en kris. Ett undantag är aktivering av krisledningsnämnden som kan överta hela eller delar av ansvaret från andra nämnder. Eftersom ärendena då inte avgörs i kommunstyrelsen blir processen något kortare, men i övrigt gäller rutinen även för ärenden under kris och för ärenden till krisledningsnämnden.

Utifrån stickprovet konstaterar vi att det för tre av de sex granskade beluten finns tjänsteskrivelser som är upprättade i enlighet med rutinen. För två beslut (ett fattat av styrelsen och ett av krisledningsnämnden) framgår det inte om förvaltningen har beaktat konsekvenserna av samtliga perspektiv som anges i riktlinjerna. Beslut av krisledningsnämnden gällande rekommendationer till medarbetare och förtroendevalda i Uppsala kommunkoncern saknar tjänsteskrivelse eller annat beslutsunderlag. Vid avstämning med kommunen beskrivs att ärendet skrevs fram under sammanträdet och att det inte fanns något övrigt underlag till beslutet. Ärendet var det första pandemirelaterade beslutet som krisledningsnämnden fattade och kommunen befann sig således i en brådskande situation vid tidpunkten för beslutet.

Bedömning

Har beslut och vidtagna åtgärder under pågående pandemi fattats av behöriga beslutsorgan?

Bedömning KS: Delvis

Bedömningen baseras på att det finns en god följsamhet till beslutsorganisationen och att samtliga granskade beslut har fattats av rätt beslutsorgan. Bedömningen baseras även på att inte samtliga granskade tjänsteskrivelser är upprättade i enlighet med gällande rutin.

Bedömning KLN: Ja

Bedömningen baseras på att det finns en god följsamhet till beslutsorganisationen och att samtliga granskade beslut har fattats av rätt beslutsorgan. Vi noterar att en av de granskade tjänsteskrivelserna inte är upprättad i enlighet med gällande rutin, men har tagit hänsyn till att ärendet var det första pandemirelaterade beslutet som KLN fattade.

System för att hantera myndigheters rekommendationer och beslut

Revisionsfråga 4: Har det funnits tillräckliga system för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut?

lakttagelser

Som framgår av revisionsfråga 2, inrättades covidkansliet i ett tidigt skede av pandemin och kansliet ansvarade bland annat för att informera om pågående utveckling och veckovis rapportering till Länsstyrelsen, kommunledning och politisk ledning. Kansliet beskrivs vid intervjuer ha genomfört och strukturerat omvärldsbevakning och utifrån det skapat tydliga lägesbilder. Som underlag för lägesbilden hade kommunen även regelbunden avstämning med regionens smittskyddsläkare. Kansliet tog därtill in underlag från forskningsprojektet Crush Covid, fastighetsägare, myndigheter och organisationer för att bedöma smittans utveckling och påverkan på samhället och näringslivet.

Under större delen av pandemin hade kommunstyrelsens arbetsutskott en stående informationspunkt rörande pandemin. Information lämnades då muntligen eller genom en skriftlig lägesrapport som skickades ut av covidkansliet.

Inom kommunen skickades det ut veckovisa enkäter till ett urval av förvaltningarna och bolagen för att få en lägesbild av hur situationen såg ut i kommunen. Vidare deltog kommunen i veckovis regional samverkan gällande pandemin under ledning av Länsstyrelsen.

De intervjuade lyfter att de sällan blev överraskade av nyheter eller rekommendationer från myndigheter tack vare det arbete som genomfördes för att fånga upp myndigheters rekommendationer och beslut. Därtill beskrivs att det även fanns en god samverkan mellan kommunen och regionen, exempelvis gällande framtagande av rekommendationer, hygienrutiner och vaccinationer.

Bedömning

Har det funnits tillräckliga system för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut?

Ja

Bedömningen baseras på att det genom covidkansliet fanns en tydlig organisation för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut samt att kommunstyrelsen löpande tog del av information om pandemin. Bedömningen baseras även på att det fanns olika former för att sammanställa lägesbilder, för omvärldsbevakning och för samverkan med relevanta aktörer.

Uppföljning, analys och utvärdering

Revisionsfråga 5: Har en tillräcklig uppföljning, analys och utvärdering av inträffad pandemi genomförts? Vilka brister har upptäckts och har åtgärder genomförts eller planerats?

lakttagelser

Kommunen har genomfört fem utvärderingar av pandemin med hjälp av externa utförare.

Den första utvärderingen fokuserar på perioden mars-november 2020 och är en utvärdering av kommunens kriskommunikation och samverkan med civilsamhälle och näringsliv. Slutsatserna var att kommunen agerade snabbt och kommunicerade via kanaler som nådde många, men att vissa utsatta grupper inte nåddes av kommunikationen. Vidare konstateras att samverkansgruppen etablerades tidigt men att samverksansformerna byggde på kommunens behov och inte civilsamhällets. Näringslivet upplevde kommunen som en uppskattad och positiv partner under pandemin. Kommunstyrelsen tog del av utvärderingen i samband med sammanträdet 2021-03-03 § 53 och beslutade att uppdraga till kommunledningskontoret att genomföra föreslagna åtgärder i enlighet med utvärderingens rekommendationer. Rekommendationerna var bland annat att skapa förutsättningar för systematisk uppföljning av kommunens kommunikation, stärka arbetet med digitala verktyg och flerspråkighet samt att stärka samarbetet med civilsamhället.

Den andra utvärderingen fokuserade på kommunens inriktnings- och samordningsfunktion och avser perioden mars-december 2020. Slutsatserna var att det inledningsvis fanns en viss osäkerhet kring vilka frågor som skulle hanteras i linjen respektive i ISF, samt gällande beslutsmandat. Oklarheterna upplevs dock internt ha klarats ut snabbt. Ledningen uppfattades internt som en sammanhållande kraft för Uppsala kommun och det upplevdes finnas en god samverkan och förståelse mellan tjänstepersoner och politiker. Utvärderingen presenterades för kommunstyrelsen 2021-03-03 § 54. Styrelsen beslutade att uppdraga till kommunledningskontoret att genomföra föreslagna åtgärder utifrån utvärderingens rekommendationer, att överlämna åtgärdsförslaget om att utveckla egen krisledningsorganisation till äldrenämnden, samt att uppdraga till kommunledningskontoret att senast i december återkomma till kommunstyrelsen med en redovisning om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av utvärderingen. Vid avstämning med kommunen framgår att redovisningen ingick som en del i årsredovisningen som hanterades av styrelsen 2022-04-06 §106. Av rapporteringen framgår att samtliga av de föreslagna åtgärderna med undantag för en bedömdes vara genomförda. För respektive åtgärdsförslag framgår även vilka åtgärder som vidtagits.

Vidare har en utvärdering gjorts avseende krishantering inom äldreomsorgen där verksamhetscheferna på kommunens särskilda boenden fick besvara en enkät. Utvärderingen visar att äldreförvaltningen inte var tillräckligt förberedd och organiserad för att kunna hantera en sådan kris som pandemin innebär. Det fanns inte tillräckliga

personalresurser och det saknades uppföljningsrutiner på förvaltningsnivå. Initialt saknades skyddsutrustning på de särskilda boendena och inom hemtjänsten. Vidare konstaterades att personalen inte hade tillräcklig kunskap inom basal vårdhygien och att det förelåg brist på sjuksköterskor. Utvärderingen presenterades för äldrenämnden 2021-05-06 § 61 och nämnden beslutade att de åtgärder som presenteras i rapporten skulle tas om hand inom ramen för plan för välfärdsutveckling samt att som ytterligare åtgärd lägga till att nämnden ska säkerställa tillgången på skyddsutrustning efter pandemin.

En fjärde utvärdering genomfördes under hösten 2021 av utbildningsförvaltningen rörande pandemins påverkan på barns och elevers lärande i kommunen. Utvärderingsrapporten visar att barn i förskolan påverkades genom förändrad introduktion till förskolan, koncentrationsförmåga och sociala färdigheter. Eleverna i grundskolan utvecklade sin digitala kompetens, men lärandets sociala aspekter var utmanande att ersätta med de digitala arbetssätten. Av rapporten framgår även att det i gymnasieskolan har varit svårt eller omöjligt att ersätta de sociala aspekterna med digitala arbetssätt. Det har påverkat lärandet samt trivsel, motivation, koncentration och engagemang hos gymnasieeleverna. Över alla skolformer har barn och elever med särskilda behov, utlandsfödda barn och barn från socioekonomiskt utsatta områden drabbats hårdare. Rapporten visar samtidigt att det även finns exempel på elever som har trivts och mått bättre av de digitala arbetssätten. Av rapporten framgår slutligen att utbildningsförvaltningen har påbörjat ett arbete för att uppnå en starkare central styrning i digitaliseringsarbetet i form av en så kallad digital färdplan för att möta behov hos elever, lärare, ledning, vårdnadshavare och central stab. Rapporten presenterades för utbildningsnämnden 2022-02-10 § 11 som ett informationsärende.

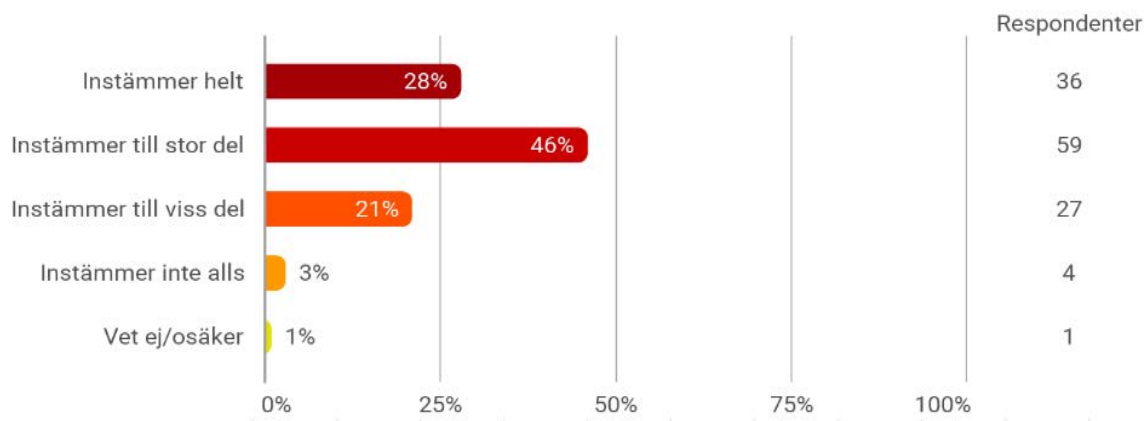
Den femte utvärderingen presenterades i juni 2022 och fokuserar på kommunens hantering av den fjärde vågen av pandemin. Utvärderingen konstaterar att Uppsala kommun har hanterat fjärde vågen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt avseende anpassning av nya arbetssätt och rutiner. De arbetssätt och strukturer som upprättades i tidigare faser av pandemin kunde snabbt återupptas när fjärde vågen inleddes, exempelvis att jobba hemifrån och användningen av digitala verktyg. Kommunstyrelsen tog del av utvärderingen 2022-09-28 § 210 som ett informationsärende.

Under pandemin togs många beslut i kommunens olika beslutande organ med bäring på pandemin, främst av kommunstyrelsen. Vid avstämning med kommunen framgår att det i diariet finns ungefär 130 ärenden och över 3 000 händelser märkta med "covid". Vid intervjuer lyfts att kommunstyrelsens beslut om att underlätta för det lokala näringslivet och att kommunen skulle följa de rekommendationer som kom från Folkhälsomyndigheten som särskilt viktiga i kommunens hantering av pandemin. På motsvarande sätt lyfts krisledningsnämndens beslut om att aktivera krisledningsnämnd och beslut om att medge att medarbetare i Uppsala kommun utförde arbetsuppgifter hemifrån som särskilt viktiga.

Enkäten innehöll två frågor avseende digital teknik som syftade till att ta reda på hur ledamöterna upplevde de digitala nämndmötena. I den första frågade vi om de

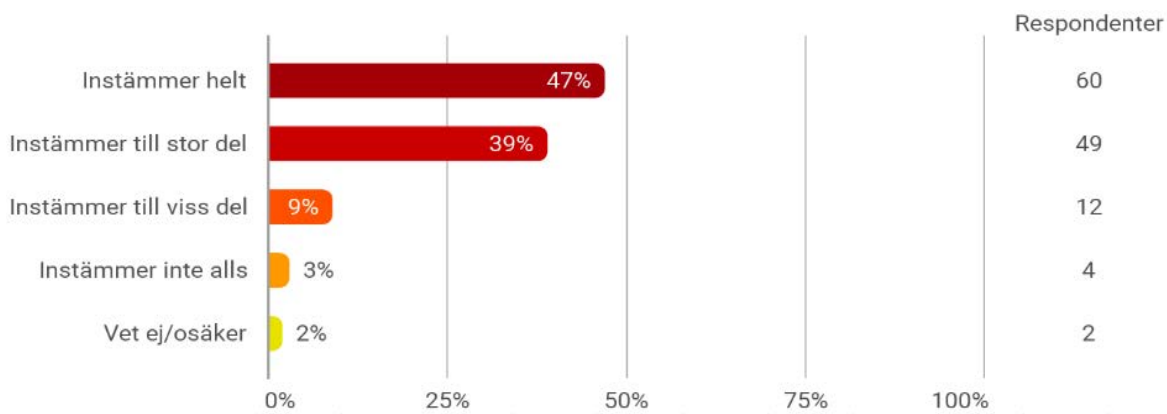
förtroendevalda upplever att den digitala tekniken fungerade väl. 28 procent svarade att de instämmer helt och 46 procent att de instämmer till stor del. 21 procent instämmer till viss del och 3 procent instämmer inte alls. 1 procent vet inte eller är osäkra. Se diagram 3 nedan. Svarande från omsorgsnämnden instämmer till påståendet i lägre grad jämfört med det totala resultatet. 54 procent av de svarande från omsorgsnämnden instämmer helt eller till stor del och 45 procent instämmer till viss del eller inte alls. I resultatet från de övriga nämnderna ser vi inga väsentliga skillnader jämfört med det totala resultatet.

Diagram 3: Den digitala tekniken för till exempel nämndsmöten har fungerat väl.



Vi ställde även frågan om de förtroendevalda upplever att de kunde genomföra sitt politiska uppdrag med hjälp av den digitala tekniken. 86 procent av de svarande instämmer helt eller till stor del. 9 procent instämmer till viss del och 3 procent instämmer inte alls. 2 procent vet inte eller är osäkra. Se diagram 4 nedan. Svarande från omsorgsnämnden och utbildningsnämnden instämmer till påståendet i lägre grad jämfört med det totala resultatet; 63 procent av omsorgsnämnden och 67 procent av utbildningsnämnden instämmer helt eller till stor del.

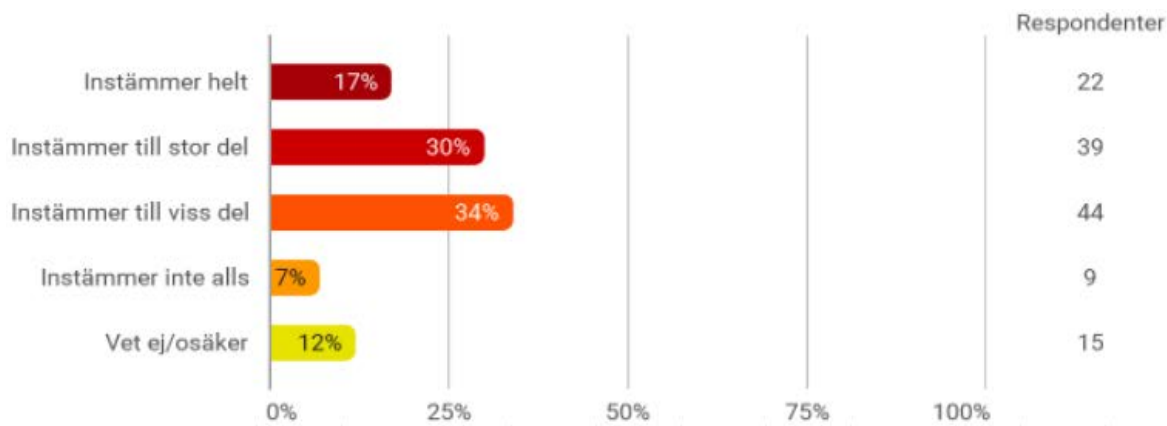
Diagram 4: Jag har kunnat genomföra mitt politiska uppdrag med hjälp av den digitala tekniken.



Enkäten innehöll även en fråga avseende huruvida kommunens vidtagna åtgärder skedde inom en rimlig tid. 17 procent instämmer helt med påståendet och 30 procent instämmer till stor del. 34 procent svarar att de instämmer till viss del och sju procent instämmer inte alls. Tolv procent svarar att de inte vet eller är osäkra. Se diagram 5 nedan. För denna fråga skiljer sig svaren när vi titar på respektive nämnds svar. I svaren från kommunstyrelsen är det sex procent som instämmer helt, 56 procent instämmer till

stor del och 31 procent instämmer till viss del. Från omsorgsnämnden instämmer nio procent helt, 45 procent till stor del, 27 procent till viss del och 18 procent inte alls. Av de svarande från socialnämnden instämmer 50 procent till stor del och tio procent till viss del, 40 procent svarar att de inte vet eller är osäkra. Resultatet för utbildningsnämnden är i enlighet med resultatet på totalnivå.

Diagram 5: Kommunens vidtagna åtgärder skedde inom en rimlig tid.



Bedömning

Har en tillräcklig uppföljning, analys och utvärdering av inträffad pandemi genomförts? Vilka brister har upptäckts och har åtgärder genomförts eller planerats?

Bedömning: Ja

Bedömningen baseras på pandemin har följts upp, analyserats och utvärderats vid fem tillfällen under pandemin; tre utvärderingar har varit kommun/verksamhetsövergripande, en utvärdering har fokuserat på äldreomsorgen och en har fokuserat på skolan. Vi noterar att det inte har gjorts någon utvärdering med fokus på andra verksamheter (än äldreomsorgen) som också riktar sig till medborgare som tillhörde någon av riskgrupperna, till exempel LSS-verksamhet. Bedömningen baseras även på att åtgärder har planerats och/eller genomförts då brister har identifierats.

Rapportering

Revisionsfråga 6: Har rapportering till den politiska organisationen skett i tillräcklig omfattning? (kommunikation mellan tjänstemän - förtroendevalda, mellan KLN - övriga förtroendevalda)

lakttagelser

Som framgår av föregående revisionsfråga, har fem utvärderingar av pandemin genomförts och tre av dessa har presenterats för kommunstyrelsen. Den utvärdering som rörde äldreomsorgen presenterades för äldrenämnden och utvärderingen rörande skolan presenterades för utbildningsnämnden.

Utöver denna rapportering har *kommunstyrelsen* under perioden mars 2020 till och med mars 2022 bland annat tagit del av följande rapportering med bäring på pandemin:

- 2020-04-15 § 107 Informationsärende: Information om Coronaviruset och kommunens hantering

- 2020-06-10 § 186 Informationsärende: Statusuppdatering om covid-19
- 2021-02-10 § 37 Informationsärende: Statusuppdatering om covid-19

Vid motsvarande genomgång av *krisledningsnämndens* protokoll för samma period har bland annat följande rapportering gjorts:

- 2020-03-27 § 14 Informationsärende: Statusuppdatering om Covid-19
- 2020-04-02 § 22 Informationsärende: Statusuppdatering om Covid-19
- 2021-04-16 § 21 Informationsärende: Information om aktuellt läge och möjlig utveckling

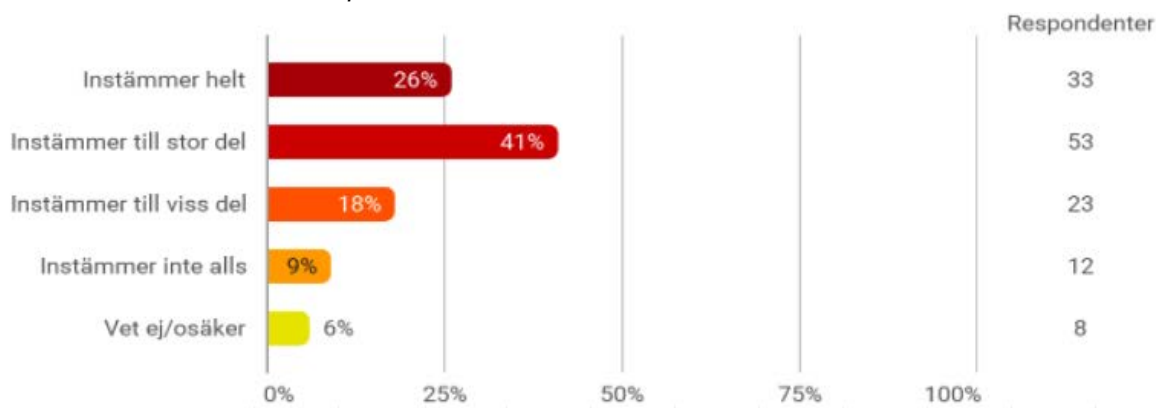
Som framgår av revisionsfråga 4 hade kommunstyrelsens arbetsutskott en stående informationspunkt för pandemin vid sammanträdena där utskottet tog del av information muntligen eller genom en skriftlig lägesrapport som skickades ut av kansliet.

Vid intervju beskrivs att covidkansliet löpande bevakade de ärenden som beslutades av kommunstyrelsen eller krisledningsnämnden gällande pandemin. I bevakningen sammanställdes status för beslut och uppdrag, vem som var ansvarig för dem samt om besluten fortsatt var aktuella eller hade ersatts av nya beslut.

Vid intervju med förvaltningarna anges att de informerat nämnderna löpande både muntligt och skriftligt utifrån behov. Företrädare från kommunstyrelsen beskriver vid intervju att de upplever att de fått den information de behövde från kommunen. Det har i vissa situationer dock funnits viss frustration kring att det varit svårt att tolka informationen som kommit från Folkhälsomyndigheten och andra statliga beslut och rekommendationer.

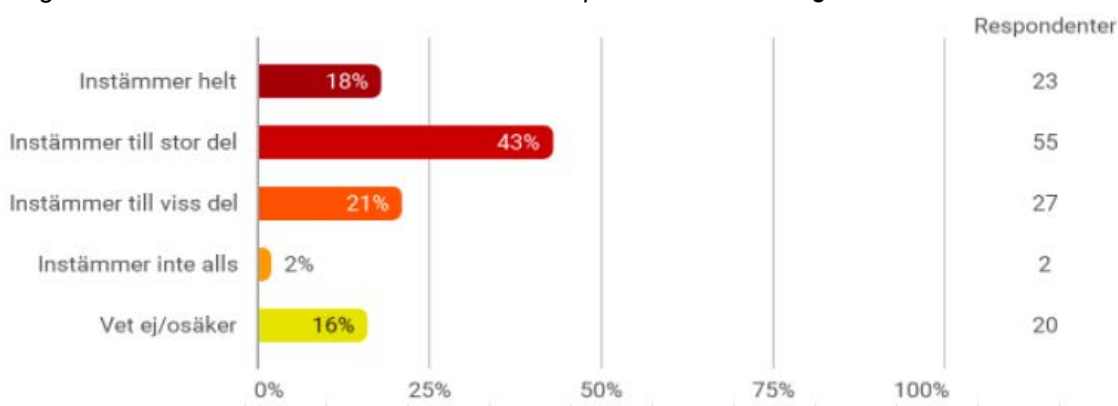
I enkäten ställde vi frågan om de förtroendevalda politikerna upplever att de fått tillräckligt med information om hur kommunens verksamhet påverkats av pandemin. 67 procent svarar att de instämmer helt eller till stor del. 18 procent instämmer till viss del, 9 procent instämmer inte alls och 6 procent vet inte eller är osäkra. Se diagram 6 nedan. Svarande från omsorgsnämnden instämmer i högre grad till påståendet jämfört med svaren på totalnivå. 45 procent från nämnden instämmer helt och 36 procent instämmer till stor del. 18 procent instämmer inte alls. För de övriga nämnderna noterar vi inga väsentliga skillnader mot resultatet på totalnivå.

Diagram 6: Jag har fått tillräckligt med information om hur kommunens verksamheter har påverkats av situationen med pandemin.



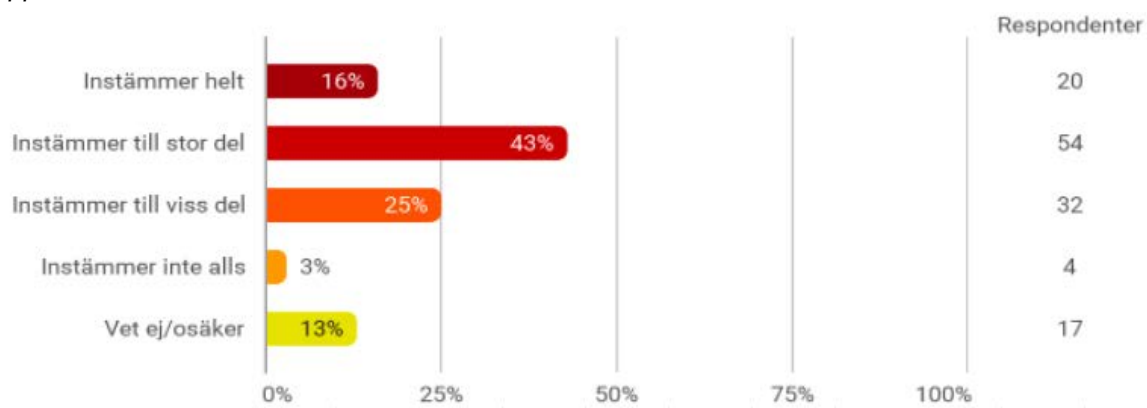
I enkäten frågade vi även om samverkan mellan verksamheter och politisk nivå har fungerat väl. 18 procent svarar att de instämmer helt till påståendet. 42 instämmer till stor del, 21 procent instämmer till viss del och 2 procent instämmer inte alls. 16 procent svarar att de är osäkra eller inte vet. Se diagram 7 nedan. I svaren från utbildningsnämnden är det en lägre andel som instämmer helt eller till stor del till påståendet. Åtta procent instämmer helt, 33 procent instämmer till stor del och 42 procent instämmer till viss del. Övriga (17 procent) svarar att de inte vet eller är osäkra. Från socialnämnden är det istället ett högre andel, 70 procent, som instämmer helt eller till stor del.

Diagram 7: Samverkan mellan verksamheter och politisk nivå har fungerat väl.



Vi frågade även om samverkan på den politiska nivå har fungerat väl. Utifrån svaren kan vi konstatera en liknande fördelning av svaren som i frågan gällande samverkan med verksamheten. 16 procent instämmer helt och 43 procent instämmer till stor del. 25 procent instämmer till viss del, 3 procent instämmer inte alls och 13 procent är osäkra. Se diagram 8 nedan. I svaren från socialnämnden är det ingen som instämmer helt med påståendet. 50 procent instämmer till stor del, 20 procent till viss del och 10 procent instämmer inte alls.

Diagram 8: *Samverkan på den politiska nivån har fungerat väl, till exempel mellan majoritet och opposition.*



Bedömning

*Har rapportering till den politiska organisationen skett i tillräcklig omfattning?
(kommunikation mellan tjänstemän - förtroendevalda, mellan KLN - övriga
förtroendevalda)*

Bedömning: Ja

Bedömningen baseras på att det genom protokoll samt av intervju- och enkätsvar framgår att det har skett en omfattande rapportering till den politiska organisationen samt att kommunikationen mellan tjänstepersoner och förtroendevalda respektive mellan krisledningsnämnden och övriga förtroendevalda har uppfattats vara tillräcklig.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens pandemihantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin varit ändamålsenlig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens och krisledningsnämndens styrning, krisledning och beslutsfattande under coronapandemin *allt väsentligt* har varit ändamålsenlig. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till *kommunstyrelsen* och *krisledningsnämnden*:

- Att säkerställa en ökad följsamhet till rutinen för ärendeberedning/beslutsfattande. Vår granskning visar att en del tjänsteskrivelser inte möter de krav som rutinen fastställer.
- Att överväga att genomföra en utvärdering med fokus på verksamheter inom vård- och omsorgsförvaltningen som riktar sig till medborgare som tillhörde någon av riskgrupperna, till exempel LSS-verksamhet.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Har en dokumenterad, aktuell och heltäckande risk- och sårbarhetsanalys genomförts kopplat till kris- och katastrofberedskap? Innefattar analysen risken för en pandemi?	Ja Kommunen genomförde en risk- och sårbarhetsanalys som omfattar kris- och katastrofberedskap år 2019. Den kommunövergripande analysen innefattar risken för en extraordinär händelse, dock inte explicit en pandemi. Analysen omfattade samtliga förvaltningar och bolag och förvaltningarna har gjort egna analyser som har reviderats samt innefattar risken för en pandemi.



2. Har det funnits en tillräcklig krisberedskap och krisorganisation under pandemin?

Ja

Det finns en dokumenterad och beslutad ledningsplan inför och vid allvarlig störning. Beslut om central organisering fattades tidigt, att krisledningsnämnden aktiverades redan i mitten av mars 2020 samt att ett covidkansli inrättades. Vid intervjuer och av enkätsvar framgår att krisberedskapen och krisorganisationen upplevs ha varit tillräcklig under pandemin.



3. Har beslut och vidtagna åtgärder under pågående pandemi fattats av behöriga beslutsorgan?

KS: Delvis

Det finns en god följsamhet till beslutsorganisationen och samtliga granskade beslut har fattats av rätt beslutsorgan. Samtliga granskade tjänsteskrivelser är inte upprättade i enlighet med gällande rutin.



KLN: Ja

Det finns en god följsamhet till beslutsorganisationen och samtliga granskade beslut har fattats av rätt beslutsorgan. En av de granskade tjänsteskrivelserna inte är upprättad i enlighet med gällande rutin, men hänsyn har tagits till att ärendet var det första pandemirelaterade beslutet som KLN fattade.





4. Har det funnits tillräckliga system för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut?

Ja

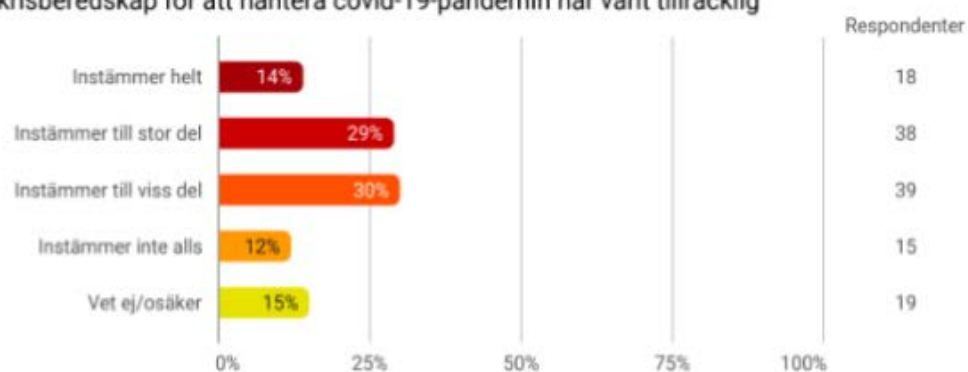
Genom covidkansliet fanns en tydlig organisation för att fånga upp och hantera myndigheters rekommendationer och beslut samt att kommunstyrelsen löpande tog del av information om pandemin. Det fanns olika former för att sammanställa lägesbilder, för omvärldsbevakning och för



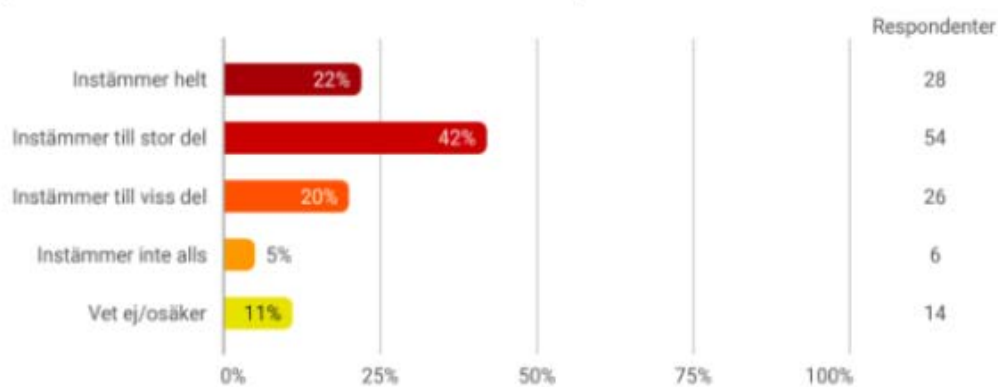
	<p>samverkan med relevanta aktörer.</p>	
<p>5. Har en tillräcklig uppföljning, analys och utvärdering av inträffad pandemi genomförts? Vilka brister har upptäckts och har åtgärder genomförts eller planerats?</p>	<p>Ja</p> <p>Pandemin har följts upp, analyserats och utvärderats vid fem tillfällen under pandemin. Åtgärder har planerats och/eller genomförts då brister har identifierats.</p>	
<p>6. Har rapportering till den politiska organisationen skett i tillräcklig omfattning? (kommunikation mellan tjänstemän - förtroendevalda, mellan KLN - övriga förtroendevalda)</p>	<p>Ja</p> <p>Genom protokoll samt av intervju- och enkätsvar framgår att det har skett en omfattande rapportering till den politiska organisationen samt att kommunikationen mellan tjänstepersoner och förtroendevalda respektive mellan krisledningsnämnden och övriga förtroendevalda har uppfattats vara tillräcklig.</p>	

Bilaga - Enkät svar

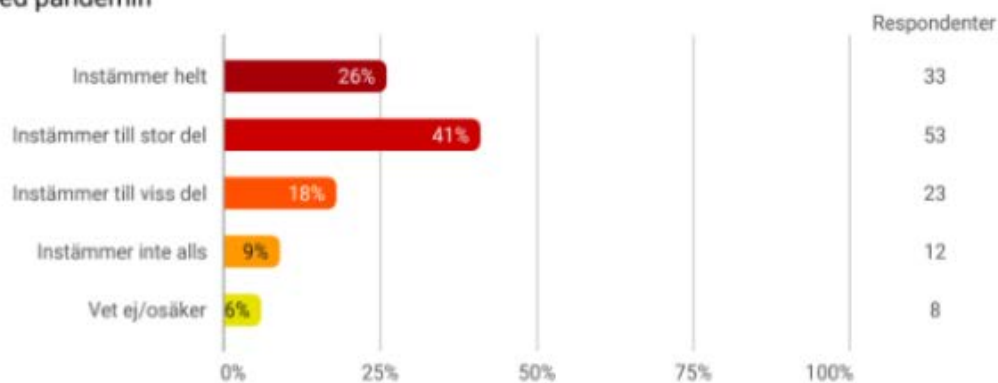
Kommunens krisberedskap för att hantera covid-19-pandemin har varit tillräcklig



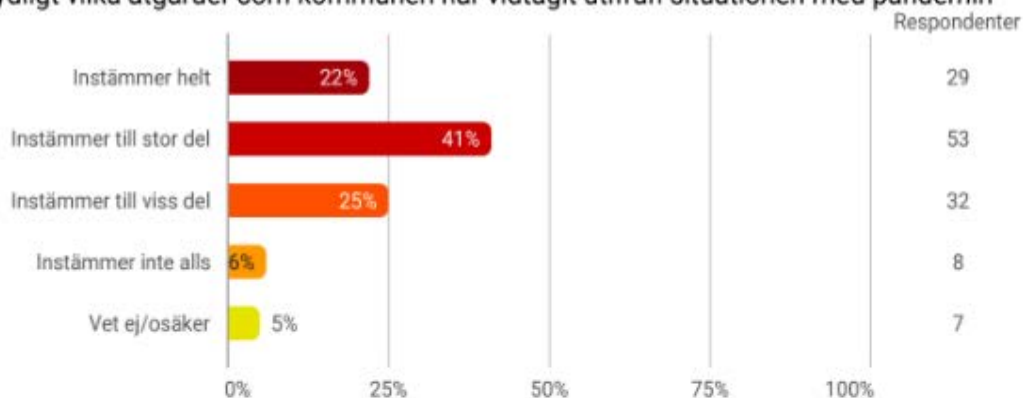
Nödvändiga politiska beslut har fattats utifrån situationen med pandemin



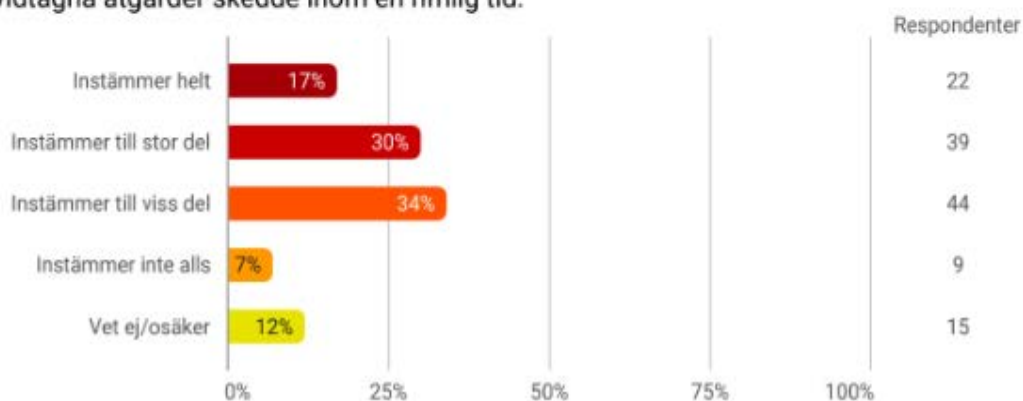
Jag har fått tillräckligt med information om hur kommunens verksamheter har påverkats av situationen med pandemin



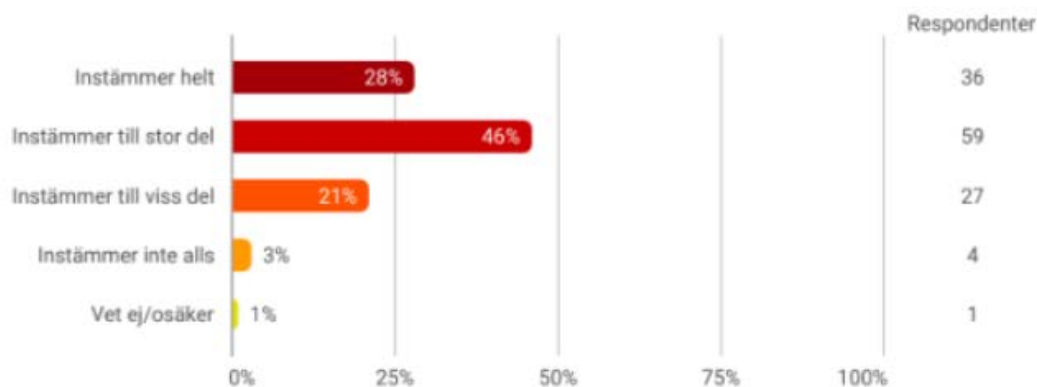
Det har varit tydligt vilka åtgärder som kommunen har vidtagit utifrån situationen med pandemin



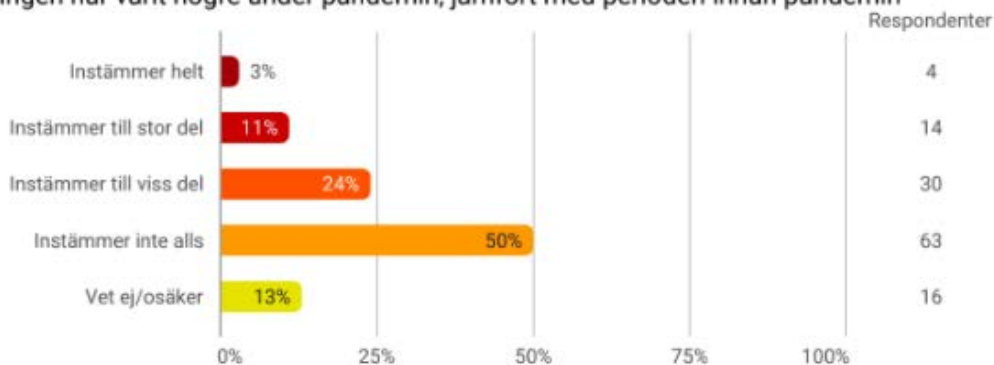
Kommunens vidtagna åtgärder skedde inom en rimlig tid.



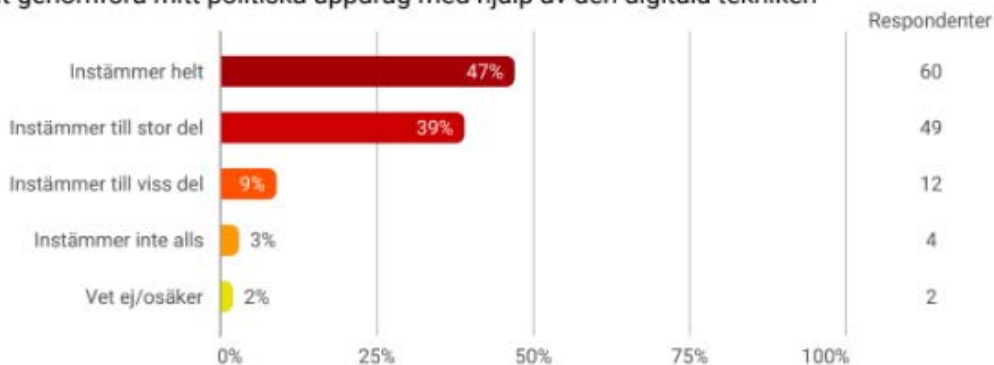
Den digitala tekniken för till exempel nämndsmöten har fungerat väl



Arbetsbelastningen har varit högre under pandemin, jämfört med perioden innan pandemin



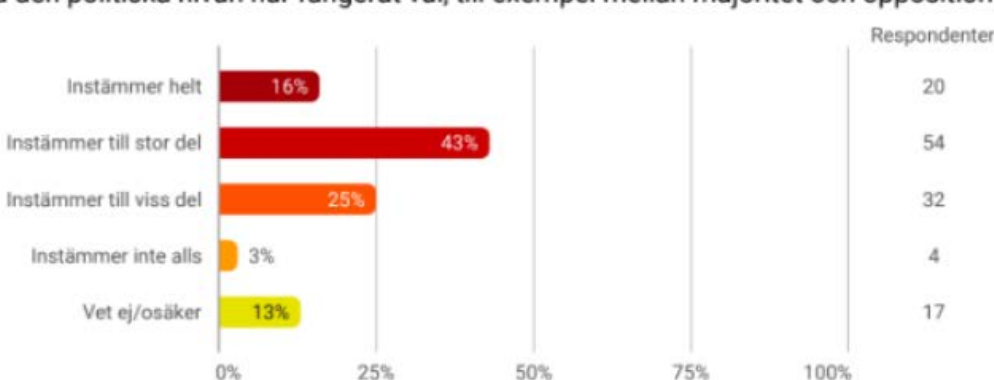
Jag har kunnat genomföra mitt politiska uppdrag med hjälp av den digitala tekniken



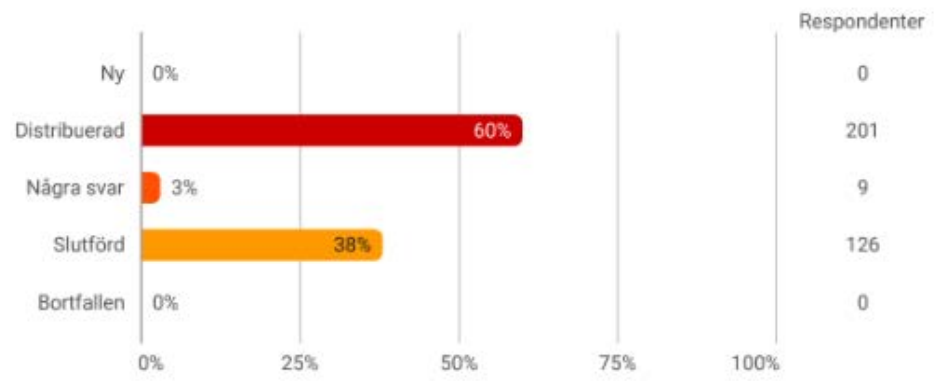
Samverkan mellan verksamheter och politisk nivå har fungerat väl



Samverkan på den politiska nivån har fungerat väl, till exempel mellan majoritet och opposition



Sammanlagd status



2022-12-16

Lena Salomon

Jenny Nordqvist

Uppdragsledare

Projektledare

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