



Sociala omsorgsnämnden

§ 12

Dnr SON 2021-00208 1.1.3.1

Revisionsrapport - Borås Stads hantering av Coronapandemin

Sociala omsorgsnämndens beslut

Sociala omsorgsnämnden beslutar

att notera informationen i bilaga Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen

att till Stadsrevisionen i Borås stad avge svar enligt kapitel 5 i bilaga Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen.

Sammanfattning av ärendet

Kommunforskning i Västsverige (KFi) har på uppdrag av Stadsrevisionen i Borås Stad genomfört en granskning av Borås Stads hantering av coronapandemin. Stadsrevisionen önskar svar från Sociala omsorgsnämnden senast den 31 januari 2022 om vad nämnden anser om granskningens resultat och rekommendationer.

Sociala omsorgsförvaltningen (SOF) ansåg att en mer förvaltningsspecifik uppföljning också borde göras. Syftet var att tydliggöra hur SOF hanterat pandemin, konsekvenser av pandemihanteringen och att, eventuellt, komplettera KFi:s slutsatser om pandemihanteringen i Borås stad med sådant som är relevant för just SOF.

Föreliggande ärende omfattar dels uppföljning av pandemihantering på Sociala omsorgsförvaltningen, dels svar på Stadsrevisionens fråga om KFi:s kommunövergripande granskning. I bilagan ”Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen” redogörs både för pandemihanteringen på SOF och KFi:s granskning samt en jämförelse mellan resultat på kommunövergripande nivå och det som framkommit av uppföljningen på SOF specifikt.

Sociala omsorgsnämnden föreslås notera informationen i bilaga Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsnämnden och till Stadsrevisionen i Borås stad avge svar enligt kapitel 5 i samma bilaga.

Beslutsunderlag

- 1.Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen
2. Decentraliserad krisorganisation. Borås stads hantering av coronapandemin.
3. Rapportsammandrag. Borås stads hantering av coronapandemin.
4. Missiv från Stadsrevisionen i Borås stad



Sammanträdesdatum
2022-01-24

Sociala omsorgsnämnden

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Revisionsrapport - Borås Stads hantering av Coronapandemin

Sociala omsorgsnämndens beslut

Sociala omsorgsnämnden beslutar

att notera informationen i bilaga Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen

att till Stadsrevisionen i Borås stad avge svar enligt kapitel 5 i bilaga Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen.

Sammanfattning

Kommunforskning i Västsverige (KFi) har på uppdrag av Stadsrevisionen i Borås Stad genomfört en granskning av Borås Stads hantering av coronapandemin. Stadsrevisionen önskar svar från Sociala omsorgsnämnden senast den 31 januari 2022 om vad nämnden anser om granskningens resultat och rekommendationer.

Sociala omsorgsförvaltningen (SOF) ansåg att en mer förvaltningsspecifik uppföljning också borde göras. Syftet var att tydliggöra hur SOF hanterat pandemin, konsekvenser av pandemihanteringen och att, eventuellt, komplettera KFi:s slutsatser om pandemihanteringen i Borås stad med sådant som är relevant för just SOF.

Föreliggande ärende omfattar dels uppföljning av pandemihantering på Sociala omsorgsförvaltningen, dels svar på Stadsrevisionens fråga om KFi:s kommunövergripande granskning. I bilagan ”Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen” redogörs både för pandemihanteringen på SOF och KFi:s granskning samt en jämförelse mellan resultat på kommunövergripande nivå och det som framkommit av uppföljningen på SOF specifikt.

Sociala omsorgsnämnden föreslås notera informationen i bilaga Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsnämnden och till Stadsrevisionen i Borås stad avge svar enligt kapitel 5 i samma bilaga.

Beslutsunderlag

- 1.Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen
2. Decentraliserad krisorganisation. Borås stads hantering av coronapandemin.

3. Rapportsammandrag. Borås stads hantering av coronapandemin.
4. Missiv från Stadsrevisionen i Borås stad

Beslutet expedieras till

1. Stadsrevisionen

Yvonne Persson
Ordförande

Magnus Stenmark
Förvaltningschef



RAPPORT

Datum
2022-01-05

Sida
1(18)

Uppföljning av pandemihantering Sociala omsorgsförvaltningen

Innehåll

1	Bakgrund	4
1.1	Sammanfattning av KFi:s granskning och Stadsrevisionens rapportsammandrag	4
2	Syfte, frågeställningar och metod	6
3	Pandemihanteringen på SOF	7
3.1	Smittskyddsåtgärder	8
3.2	Hälsa- och sjukvård	9
3.3	Krisorganisation	9
3.4	Kommunikation	10
4	Konsekvenser av pandemihanteringen på SOF	12
4.1	Organisatorisk nivå	12
4.2	Individ- och brukarnivå	13
4.3	Sammanfattning	14
5	Pandemihanteringen – Borås stad och Sociala omsorgsförvaltningen	15
6	Slutsatser om pandemihanteringen på SOF	18

1 Bakgrund

Kommunforskning i Västsverige (KFi) har på uppdrag av Stadsrevisionen i Borås Stad genomfört en granskning av Borås Stads hantering av coronapandemin. Syftet med granskningen var att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin ur ett organiserings-, lednings- och styrningsperspektiv. Syftet har även varit att skapa ett underlag för ett brett lärande kring hanteringen av pandemin.

Stadsrevisionen översände rapporten till Sociala omsorgsförvaltningen den 1 november 2021. Stadsrevisionen önskar svar från Sociala omsorgsnämnden senast den 31 januari 2022.

1.1 Sammanfattning av KFi:s granskning och Stadsrevisionens rapportssammandrag

I granskningen konstateras att förvaltningarna i Borås stad har kunna ta höjd för såväl brukar- som medarbetarperspektiv genom att arbeta efter tre uttalade huvudmål; förhindra smitta, skydda riskgrupper och hålla igång kärnverksamheten. Enligt granskningen var många av de tidiga besluten också de mest omfattande, samtidigt som de fattades i en tidsperiod då kunskapen om pandemin var som minst. I det mest akuta inledningsskedet fick dock Borås stad en viss respittid innan pandemin slog till med full kraft. Det möjliggjorde att Borås stad hann mobilisera och lära av andra kommuners hantering i den initiala fasen. Trots det beskrivs det av många som en utmanande balansgång att under de förutsättningar som rådde förmå fatta rätt beslut, i rätt tid.

Sammantaget ges ett gott betyg åt kommunens förmåga att möta pandemins utmaningar. Krisledningsarbetet bedöms ha fungerat väl och en decentraliserad organisation och strategi bedöms vara en viktig framgångsfaktor. Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att Borås stads pandemihantering i huvudsak varit ändamålsenlig.

Det konstateras att pandemin påverkat kommunen i omfattande utsträckning. Hanteringen har inneburit stora omställningar och ansträngningar i många av Borås stads verksamheter. En sak som lyfts fram är att flera verksamheter ser en verksamhetsutvecklings-, utbildnings- och uppföljningsskuld med anledning av att pandemiarbetet prioriterats och att en stor del av resurser krävts till att upprätthålla kärnverksamheten. Det framgår också att redan befintliga brister i organisation och verksamhet tenderat att bli *än* tydligare under pandemin. Slutligen lyfts fram att snabbt fattade beslut, i stora volymer, ibland kommit att överväldiga verksamheterna så att de inte förmått omsätta dem i handling.

Granskningen avslutas med ett antal rekommendationer som kan ligga till grund för fortsatt utvecklingsarbete.

- Erfarenheter pekar på vikten av en grundläggande och välfungerande struktur. Det är viktigt att hålla krisberedskap och krisledningsfrågor levande även i ”fredstid”.
- En viktig förmåga under kris är flexibilitet och omallokering av personal. Det som förefaller utmanande är ”mottagarsidan”, dvs.

kärnverksamhetens förmåga att ta till sig förändringar och omsätta dem. Fortsatt utveckling bör ta denna observation som utgångspunkt.

- De former av organisering och ledning som praktiseras i vardagen i vanliga fall tenderar att fungera bäst även i kristider. Något att beakta inför planering av framtida krisledning.
- Viktigt att utveckla det mellankommunala arbetet för att även vid framtida kriser kunna dra nytta av andras erfarenheter.
- Pandemin har inneburit ett omfattande lärande och många erfarenheter har gjorts. Viktigt att aktiva förvalta de kunskapsvinster som gjorts. Hur kan erfarenheterna göras till vinnande innovationer?

2 Syfte, frågeställningar och metod

I samband med att den kommunövergripande granskningen behandlas av Sociala omsorgsnämnden (SON) bedömer Sociala omsorgsförvaltningen (SOF) att en mer förvaltningsspecifik uppföljning bör göras. Syftet är att tydliggöra hur SOF hanterat pandemin, konsekvenser av pandemihanteringen och att, eventuellt, komplettera KFi:S slutsatser om pandemihanteringen i Borås stad med sådant som är relevant för just SOF.

Syftet konkretiseras i tre frågeställningar.

1. Hur har pandemihanteringen på SOF sett ut?
2. Vilka konsekvenser har pandemin, och pandemihanteringen, fått på SOF? Särskilt med fokus på brukarna.
3. I vilken utsträckning är de slutsatser som dras på kommunövergripande nivå, i KFi:s granskning, också giltiga för SOF?

Föreliggande rapport avser att besvara frågeställningarna genom att (1) sammanfatta och analysera åtgärder som vidtagits av SOF med anledning av pandemin, (2) identifiera och beskriva konsekvenser av pandemin och pandemihanteringen för brukarna samt (3) studera om de slutsatser som dras på kommunövergripande nivå, i KFi:s granskning, också är giltiga för SOF.

För att svara mot frågeställningarna har data inhämtats från olika källor. Nedan anges vilka underlag som använts.

- Förvaltningsledningens anteckningar kring krisberedskap.
- Svar på begäran om uppgifter med anledning av covid-19 till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).
- Uppföljning på individnivå med anledning av stängning av daglig verksamhet.
- Patientsäkerhets- och kvalitetsberättelse 2020.
- Utvärdering av deltagares erfarenheter av nedstängningen av daglig verksamhet.
- Självvärdering, Socialomsorgsförvaltningen.

3 Pandemihanteringen på SOF

Med anledning av pandemin träffades förvaltningsledningen (FVL) regelbundet från mars 2020 till juni 2021. I början av pandemin hade FVL möten varje dag. Med tiden kom mötesfrekvensen att glesas ut, till en gång i veckan eller varannan vecka. Med på mötena fanns även inledningsvis enhetschef för hälso- och sjukvård och/eller medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och senare under pandemin även fackliga representanter och andra tjänstepersoner på SOF. I självvärderingen beskrivs arbetet med att formalisera krisledningen på följande sätt.

”Eftersom det inte fanns en struktur eller kunskap att falla tillbaka på fick vi börja från noll. Sätta samman rätt team, vikten av att fokusera på rätt frågor, med rätt expertis/kunskap, att fatta beslut på rätt grunder etc. Så det mest kritiska var att hitta strukturen för beslutsfattandet.”

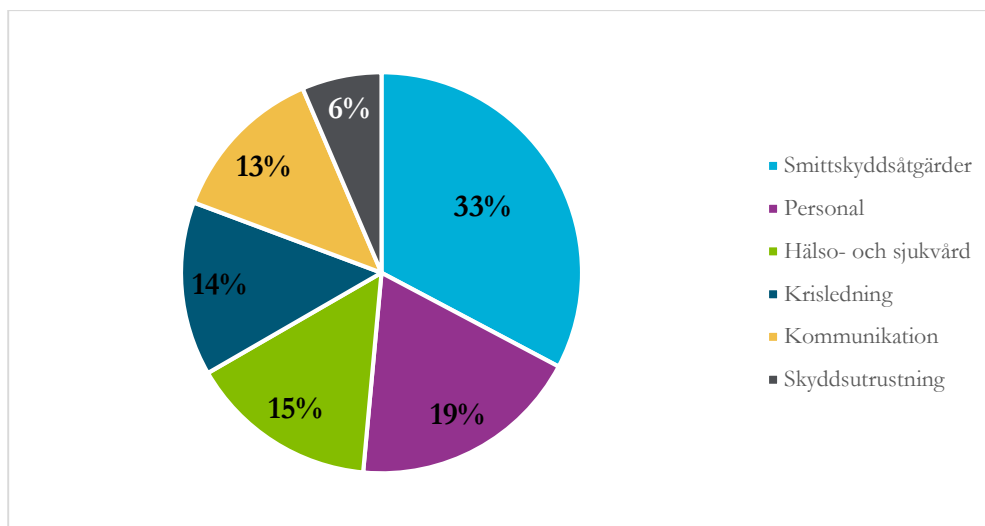
På mötena fördes anteckningar. Av dessa kan utläsas att det fattades en mycket stor mängd beslut, och vidtogs många åtgärder, i mars månad 2020. Hela 90 beslut fattades och/eller åtgärder vidtogs den månad då pandemin slog till med full kraft i Borås. Av dessa 90 beslut/åtgärder rörde en knapp tredjedel (28 st.) smittskyddsåtgärder av olika slag, de allra flesta (71 %) med direkt inverkan på brukarnas vardag. En femtedel (19 st.) av beslut/åtgärder rörde personalrelaterade frågor. Beslut och åtgärder kopplade till kommunikation (15 st.) och krisledningens organisation (13 st.) utgjorde omkring 15 procent av den totala mängden i mars månad.

Månaden efter, i april 2020, fattades 38 beslut/vidtogs åtgärder. Denna månad dominerades av hälso- och sjukvårdsrutiner av olika slag, 37 procent av beslut/åtgärder.

Efter april månad sjönk volymen beslut och åtgärder och krisorganisationen förefaller ha gått in i ett hanterande och verkställande stadium, snarare än beslutande. Verksamheterna kämpar på utifrån nya förutsättningarna och trots stora utmaningar och påfrestningar framförallt för hälso- och sjukvårdsorganisationen, så blir pandemihanteringsläget i någon mån vardag.

En ökning av beslut ses först i november 2020. Det sammanfaller väl med pandemins andra våg. Vid den här tidpunkten fattas nya beslut och rutiner revideras. Men grunden från våren 2020 finns där och man börjar inte från ruta noll.

Sammantaget fattades beslut/vidtogs åtgärder med anledning av pandemin 173 gånger under perioden mars 2020 till augusti 2021. Diagrammet nedan visar fördelning av beslut/åtgärder.



3.1 Smittskyddsåtgärder

Förvaltningsledning beslutade om 56 åtgärder som antingen syftade till att begränsa smittspridningen eller kompensera för negativa effekter av vidtagna smittskyddsåtgärder. 36 av dem påverkade främst brukare, direkt eller indirekt. Det handlade framförallt om nedstängning eller begränsningar av insatser. Den mest omfattande åtgärden, att stänga ner daglig verksamhet, beslutades av SON den 23 mars 2020. Andra åtgärder handlade om att begränsa aktiviteter med personal och avrådan från att delta i offentliga sammanhang. I självvärderingen beskriver förvaltningsledningen hur läget var i mars 2020 enligt nedan.

”Till en början visste ingen exakt hur smittan spreds, ändå var förvaltningsledningen ansvarig för att ge riktlinjer och direktiv för att minimera smittspridning och skydda både personal och brukare. Många av de (tidiga) besluten var både de mest omfattande, men samtidigt dem som fattades på minst underlag.”

Beslutet att stänga ner daglig verksamhet fattades mot grundval av de tre huvudmålen (1) förhindra smittspridning, (2) skydda riskgrupper samt (3) upprätthålla kärnverksamheten. Åtgärden minskade risken för att brukare reste utanför sina boenden och personal från den dagliga verksamheten utlokaliseras till gruppboenden som en extra förstärkning. Argumentationen var att man på så vis skyddades riskgrupperna (brukarna) samtidigt som kärnverksamheten kunde upprätthållas med stöd av extra personal.

Av självvärderingen framgår att *”Det har varit ett nära samarbete mellan politik och administration och besluten har fattats i samförstånd.”*

Flera av de smittskyddsåtgärder som vidtogs hade en tydlig juridisk dimension. Beslutet om ”besöksförbud”/stark avrådan från besök på bostäder med särskild service LSS är ett exempel. En annan åtgärd var att uppmana gruppboendena att jobba för att brukarna stannade hemma på boendet så mycket som möjligt. Det beslutades också att om det fanns konstaterad smitta på en enhet så skulle inga brukare därifrån få delta på daglig verksamhet. Samtliga dessa beslut befinner sig i en gråzon i förhållande till lagstiftningen eftersom LSS inte medger några inskränkningar i brukarnas fri- och rättigheter. I anteckningar från

förvaltningsledning framgår inte att besluten genomlysts från just en juridisk synvinkel.

Flertalet åtgärder syftade till att kompensera för uteblivna insatser/aktiviteter med anledning av beslutade smittskyddsåtgärder. Det vidtogs omfattande åtgärder för att mildra konsekvenserna av tillfälligt stängd verksamhet. Bland annat inventerades vilka brukare som riskerade att fara särskilt illa av nedstängningen av daglig verksamhet och åtgärder vidtogs för att minska konsekvenserna för just dem. Nedan ses citat om kompensatoriska åtgärder från SOF:s svar till IVO i december 2020.

”När daglig verksamhet stängdes ned så identifierade enhetschefer de brukare med omfattande behov som förvaltningen bedömde skulle reagera negativt när deras rutiner och struktur ändrades. Via myndighetsavdelningen ska alla dessa brukare (de som endast hade DV som insats) ha kontaktats och erbjudits andra kompletterande insatser t.ex. mer assistans, ledsagning etc.”

Ett viktigt, övergripande, kompensatoriskt beslut rörde omallokering av personal från daglig verksamhet till gruppboenden för att där utöka aktivitetsnivån. 17 av 56 smittskyddsåtgärder berörde framförallt personal. Det handlade t.ex. om inställda utbildningar, rutiner för arbetsplatsträffar (APT), rutiner för screening och smittspårning samt distansarbete. Tre åtgärder träffade vare sig personal eller brukare, det handlade om SON:s sammanträden, ferieungdomar och praktikanter samt allmänhetens frågestund.

3.2 Hälsa- och sjukvård

26 beslut/åtgärder rör hälso- och sjukvårdsorganisationen. En mycket stor del av pandemihantering handlar självklart om just hälso- och sjukvårdsinsatser och flera åtgärder som klassificerats som ”smittskyddsåtgärder” skulle också ha kunnat tematiseras som ”hälso- och sjukvård”. Det framgår av anteckningarna att HSV-organisationen var satt under press under lång tid men att arbetet fortskred med noggrannhet och uthållighet i rutiner och riktlinjer. Inte minst handlade det om att uppdatera och implementera befintliga rutiner, för vissa rutiner finns uppemot tio versioner.

Hälso- och sjukvårdsåtgärder spände över ett stort område, allt ifrån hygienrutiner till samverkan med regioner, organisation för vaccination och smittspårning. I SON:s patientsäkerhets- och kvalitetsberättelse 2020 summeras arbetet på följande sätt.

”Året har helt kommit att domineras av pågående pandemi och åtgärder kopplade till den. Hälso- och sjukvårdsverksamheten har varit hårt belastad av pandemin och genomfört otaliga åtgärder för att minska smittspridningen.”

3.3 Krisorganisation

24 beslut och åtgärder på SOF handlade om att upprätta och säkerställa en ändamålsenlig förvaltningsövergripande krisorganisation. Samtliga beslut och åtgärder genomfördes våren 2020. Det handlade främst om att sätta en organisation, med tydlighet i ansvar och roller, struktur för statistik och data för

att vidta rätt åtgärder, riskanalyser och prioriteringsordningar. Data från anteckningarna styrks av SOF:s självvärdering och illustreras av citatet nedan.

”Det var under första och delvis andra vågen som all struktur i form av riskbedömningar, mötesformer, rutiner och riktlinjer skapades. Den tredje vågen har därmed inte berört oss nämnvärt.”

Av SOF:s självvärdering framgår att det saknades tillräcklig beredskap för en pandemi. Det fanns ingen struktur för krishantering eller krisberedskap, såsom krisplaner eller riskbedömningar, utan dessa skapades efterhand. Nedan ett citat från självvärderingen.

”Till en början var upplevelsen smått kaotisk - ingen visste vad eller hur eller varför man skulle göra saker. Det utvecklades efter hand när alla parter funnit sina roller och ansvar.”

Efter hand upplevs de olika parterna ha hittat sina roller och mandat. Enligt SOF:s självvärdering var dock ett återkommande problem att det inte var självklart på vilken nivå beslutsfattande skulle ske eftersom det saknades besluts- och delegationsordning för den här typen av kriser. Upplevelsen är att en del viktiga beslut hellre kunde ha fattats centralt, men istället sköts de ut till förvaltningarna för beslut. Iakttagelsen får stöd av förvaltningsledningens anteckningar där gränssnittet mot Borås stads centrala krisorganisation är en återkommande frågeställning som diskuteras. I anteckningarna finns också flera tecken på osäkerhet i vad som är frågor för SOF:s ledning att besluta om, och vad som ska beslutas kommunövergripande. Citatet nedan, från självvärderingen, illustrerar problemet.

”Samtidigt är det inte en enda person från vår förvaltning som ingått i den centrala krisledningen vilket skapat en hel del otydlighet. Om man ska arbeta hierarkiskt måste det finnas en beslutsordning, ansvarsfördelning och informationsstruktur i linjen till de olika förvaltningarna. Länken mellan central krisledning och förvaltningen har helt saknats.”

3.4 Kommunikation

SOF identifierade tidigt information och kommunikation som en nyckelfråga för att kunna hantera pandemin på ett bra sätt. I självvärderingen beskrivs det som två viktiga frågor för att nå ut till medarbetarna. Nedan ett citat om vad SOF upplevde som framgångsrikt.

”Vi hittade rätt mötesformer och mötesdeltagare, samt såg vikten av att ha kontinuerlig kommunikation ut i verksamheten. En framgångsfaktor var att ”sälla” bland all information och kärnfullt försöka tolka budskap till både chefer och personal.”

22 beslut/åtgärder kategoriseras under temat kommunikation. Frågan om kommunikation inbegriper också frågeställningar om samverkan, internt och externt. Det handlar om allt ifrån kommunikation med brukare och anhöriga, personal och med externa samverkanspartners som region och privata vårdgivare. En viktig del av arbetet handlade om att säkerställa att information från SOF överensstämde med information från andra nämnder och staden centralt.

4 Konsekvenser av pandemihanteringen på SOF

Utvärdering av konsekvenser av pandemin och hantering av denne på SOF kan göras från flera utgångspunkter. I föreliggande uppföljning beskrivs tänkbara konsekvenser på organisatorisk nivå och individ-/brukarnivå. Kapitlet avslutas med en sammanfattande bedömning av konsekvenser.

4.1 Organisatorisk nivå

SOF bedömer i självvärderingen att både Borås stad i sin helhet och förvaltningen hanterat pandemin väl. På organisatorisk nivå har förvaltningens kärnverksamhet kunnat upprätthållas och service till brukarna har kunnat utföras utan avbrott. Det konstateras också att smittspridningen varit låg i verksamheterna, både bland brukare och personal. Däremot anges följande i självvärderingen.

”... svårt att veta om det beror av väl valda arbetsätt/metoder/beslut eller om det är ”tur” – men oavsett har det varit framgångsrikt arbete för förvaltningen.”

Det mest ingripande beslutet får sägas vara stängningen av daglig verksamhet. Enligt den individuppföljning som genomfördes sensommaren 2020 så resulterade inte stängningen av daglig verksamhet i ett ökat antal individavvikelser. Visserligen ökade HSL-avvikelserna väsentligt i förhållande till året innan, men ökningen beror främst på att digitalt signeringssystem (MCSS) infördes i verksamheterna. Sol- och LSS-avvikelser minskade för den aktuella tidsperioden år 2020 i förhållande till året innan. Utifrån stickprov kan inga avvikelser härledas till stängningen av daglig verksamhet.

Det är troligt att de omfattande kompensatoriska åtgärder som vidtogs fick till effekt att verksamheten förmådde upprätthålla kvaliteten i de stöd och insatser som man har att leverera. På övergripande organisatorisk nivå har pandemihanteringen alltså lett till att kontinuiteten i kärnverksamheten säkerstälts.

Pandemihanteringen har lett till flera positiva effekter. Bland annat har kompetensen och benägenheten att genomföra riskbedömningar och riskanalyser ökat väsentligt. Om den kompetensen vidmakthålls i verksamheterna så borgar det för en mer proaktiv förvaltning i framtiden.

På förvaltningsövergripande nivå måste också hälso- och sjukvårdsarbetet nämnas - själva epicentret för hela pandemihanteringen. Det är tydligt att hälso- och sjukvårdsorganisationen varit framgångsrik på SOF. Trots belastningar som pandemin inneburit har t.ex. digitalt signeringssystem implementerats med mycket gott resultat. Nedan ses motiveringen till att just HSV-organisationen vann priset för årets bedrift på SOF år 2020.

”HSV-teamet har utstrålat en riktig kämparglöd under coronapandemin. De har arbetat ihärdigt, många gånger intill bristningsgränsen.

— HSV-teamet (har) hjälpt förvaltningen att navigera kring alla svåra frågor om covid-19. De har sakligt, tydligt och snabbt informerat om rutiner och arbetsätt för att säkra upp ute

på enheterna och de har alltid funnits tillgängliga för frågor utifrån ett smittskyddsperspektiv. HSV-teamets fantastiska arbete bidrar till en god och säker vård för våra brukare.”

En konsekvens av pandemin har blivit att SOF belastas av en betydande ”uppföljnings- och utbildningsskuld”. Under året har flera mätningar och uppföljningar inte genomförts, dels av smittskyddsskäl, dels av resursbrist på grund av ändrad prioritering. Det är svårt att i dagsläget överblicka hur denna skuld ska kunna återbetalas och vilka effekter det kan tänkas få för verksamheten.

4.2 Individ- och brukarnivå

Det finns i huvudsak två källor att vända sig till för att få information om hur pandemin, och pandemihanteringen, påverkat brukarna. Det handlar om uppföljning av brukarnas upplevelse av att daglig verksamhet stängdes och indikerade brister med koppling till pandemin år 2020.

4.2.1 Utvärdering av deltagares erfarenheter av nedstängningen av daglig verksamhet

Syftet med utvärderingen var att få veta hur brukarna - de som ytterst påverkades av beslutet att stänga daglig verksamhet - upplevde sin situation och för att synliggöra målgruppens åsikter och erfarenheter. SOF genomförde en enkätundersökning för att kunna besvara frågeställningen. 68 brukare deltog i undersökningen som var utformad med tre frågor. Flera verksamheter uppger att frågorna var för svåra för flera brukare vilket ledde till en låg svarsfrekvens och dessutom ställdes frågorna en relativt lång tid efter att beslutet om att stänga ner daglig verksamhet fattades. Nedan sammanfattas resultaten från undersökningen.

- Tre av fyra brukare (75 %) uppger att de fick **den information de behövde när daglig verksamhet stängde**. Det är positiva siffror som tyder på att verksamheterna gjort ett bra jobb med att förklara och prata om pandemin och dess konsekvenser.
- Två av tre brukare (66 %) tycker att det var **dåligt att daglig verksamhet stängdes**. På grund av frågans utformning är det svårt att veta om de tyckte att själva beslutet att stänga var dåligt, eller det faktum att de inte kunde gå till daglig verksamhet. Fritextsvar tyder på att brukarna uppfattade frågan som att den gällde hur det blev för dem, och svaren blev då följaktligen; *”Det var långsamt, tråkigt och jobbigt. Dåligt och man saknade personalen.”*
- Drygt hälften av brukarna (51 %) säger att de inte hade **aktiviteter att göra när daglig verksamhet stängdes**. Det är en bekymmersam siffra som tyder på att förvaltningen inte fullt ut kunnat kompensera för stängningen av daglig verksamhet, trots att personal omlokalisades för att stötta upp i gruppboende och servicelägenheter.

4.2.2 Indikerade brister med koppling till pandemin år 2020

År 2020 rapporterades tio LSS- och tre SoL-avvikelser med koppling till pandemin och/eller hanteringen av pandemin. I de allra flesta fallen handlar det om uteblivna insatser på grund av personalbrist utifrån höga sjuktal i konstaterad eller misstänkt covid-19. Det är dock tänkbart att personalbrist, på grund av höga sjuktal under pandemin, kan ha lett till att avvikelser *inte* rapporterades. Viktigt

att komma ihåg att avvikelser rapporteras av personal vilket gör att det inte fångar brukarnas upplevelser av pandemin.

Tio av 46 inkomna klagomål under året rörde pandemin eller hanteringen av pandemin. Åtta av klagomålen kom från anhöriga till brukare. Hälften av klagomålen rörde konsekvenser av nedstängningen av daglig verksamhet, där anhöriga uttryckte stor oro för konsekvenserna. Den andra hälften av klagomålen rör gruppboende LSS och handlar främst om kritik mot de smittskyddsåtgärder och restriktioner som boende påverkats av.

4.3 Sammanfattning

Det finns en viss diskrepans mellan SOF:s bedömning av hur väl restriktioner kompenseras med andra insatser och brukarnas uppfattningar. Hälften av brukarna som berördes av nedstängning av daglig verksamhet anser inte att de kompenseras med andra aktiviteter.

En relativt stor andel av inkomna klagomål rörde pandemin och dess hantering. Motsvarande kan inte ses i avvikelserrapporter. Detta förhållande sätter fingret på i vilken utsträckning vi fångat de berördas uppfattningar om konsekvenser av pandemin, och i vilken utsträckning vi kan förlita oss på personals rapporteringsbenägenhet för att identifiera brister i verksamheten.

Pandemihanteringen förefaller sammanfattningsvis ha varit framgångsrik på förvaltningsövergripande nivå. Smittan har begränsats, riskgrupper har skyddats och kärnverksamheten har bibehållit sin kontinuitet. På individnivå är det svårare att dra säkra slutsatser om pandemihanterings effekter. Brukarnas uppfattningar har inte systematiskt och strukturerat tillfrågats om sina upplevelser och de få frågor som har ställts till brukarna har inte gett alltigenom positiva svar.

Det är viktigt att påpeka att SOF inte har genomfört några undersökningar med fokus på medarbetarnas upplevelse under pandemin. Det är därför inte möjligt att dra slutsatser om pandemihanteringen utifrån ett medarbetarperspektiv.

5 Pandemihanteringen – Borås stad och Sociala omsorgsförvaltningen

Utifrån resultaten i uppföljningen av SOF:s pandemihantering kan jämförelser med KFi:s och Stadsrevisionens granskning göras. Nedan anges några sådana jämförelser.

Övergripande bedömning

Enligt Stadsrevisionen har Borås stads pandemihantering i huvudsak varit ändamålsenlig. Krisledningsarbetet bedöms ha fungerat väl och decentraliserad organisation och strategi bedöms vara en viktig framgångsfaktor. Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att Borås stads pandemihantering i huvudsak varit ändamålsenlig.

Sociala omsorgsförvaltningen

Föreliggande rapport ger stöd för att SOF:s pandemihantering kan bedömas på samma sätt. Den har i huvudsak fungerat väl och verksamhetens kontinuitet har trots stora påfrestningar upprätthållits. Styrkan med en decentraliserad styrning och ledning har även på SOF ha varit en framgångsfaktor. Däremot ser SOF att otydligheter och brister i fördelningen av ansvar och mandat mellan central krisledning och förvaltningsledning har påverkat arbetet negativt. Utifrån det underlag som föreliggande rapport baserats på går det heller inte att utläsa hur brukare och medarbetare uppfattat pandemihanteringen. Den övergripande bedömningen blir därmed något osäker, eftersom viktiga perspektiv inte vägts in.

Krisledning och kontinuitet

Enligt KFi:s granskning var många av de tidiga besluten också de mest omfattande, samtidigt som de fattades i en tidsperiod då kunskapen om pandemin var som minst. I det mest akuta inledningsskedet fick dock Borås stad en viss respittid innan pandemin slog till med full kraft. Det möjliggjorde att Borås stad hann mobilisera och lära av andra kommuners hantering i den initiala fasen. Trots det beskrivs det av många som en utmanande balansgång att under de förutsättningar som rådde förmå fatta rätt beslut, i rätt tid.

Sociala omsorgsförvaltningen

Här ses en närmast total överensstämmelse mellan KFi:s slutsatser och erfarenheterna från SOF. I mars 2020 fattade förvaltningsledning och SON en mycket stor mängd beslut, under stark tidspress och med otillräckligt beslutsunderlag. Flera av besluten hade stor påverkan på brukare och personal och i vissa avseenden var besluten juridiskt tveksamma.

Påverkan på verksamheten

KFi konstaterar att pandemin påverkat kommunen i omfattande utsträckning. Hanteringen har inneburit stora omställningar och ansträngningar i många av Borås stads verksamheter. En sak som lyfts fram är att flera verksamheter ser en verksamhetsutvecklings-, utbildnings- och uppföljningsskuld med anledning av att pandemiarbetet prioriterats och att en stor del av resurser krävts till att upprätthålla kärnverksamheten. Samtidigt ses också positiva sidoeffekter med

pandemihanteringen då omställningar gjort det möjligt att pröva nya arbetssätt som kan komma att bli värdefulla i framtiden, även då pandemin är över.

Sociala omsorgsförvaltningen

Också vad gäller påverkan på verksamheten ses en stor överensstämmelse med SOF:s erfarenheter. Pandemin har inneburit betydande ansträngningar och även på SOF finns numera en tydlig utbildnings- och uppföljningsskuld. Med den slimmade organisation som finns på SOF är det osäkert om ”skulden” kan betas av inom rimlig framtid. Också på SOF ses positiva bieffekter. Ett exempel är att digitaliseringsarbetet har kommit igång på riktigt. Det bör i förlängningen kunna leda till ett mer kostnadseffektivt arbetssätt vilket kan frisätta resurser till kärnverksamheten.

Rekommendationer

Granskningen avslutas med ett antal rekommendationer som kan ligga till grund för fortsatt utvecklingsarbete. Jämförelse med SOF:s erfarenheter görs under respektive punkt.

- KFi:s granskning pekar på vikten av en grundläggande och välfungerande struktur för krisledning. Det är viktigt att hålla krisberedskap och krisledningsfrågor levande även i ”fredstid”.

Sociala omsorgsförvaltningen konstaterar att inte mycket fanns på plats i form av struktur och organisation för kris i form av pandemi. SOF började på noll och utvecklades därifrån. Förvaltningen behöver ha bättre ordning på grundläggande riktlinjer, kris- och kontinuitetsplaner med mera inför framtida kriser.

- Enligt KFi:s granskning är en viktig förmåga under kris att det finns en flexibilitet och möjlighet till omallokering av personal. Det som förefaller utmanande är ”mottagarsidan”, dvs. kärnverksamhetens förmåga att ta till sig förändringar och omsätta dem. Fortsatt utveckling bör ta denna observation som utgångspunkt.

Sociala omsorgsförvaltningen instämmer i att flexibilitet och omallokering av personal är nyckelfaktorer vid kriser. Däremot upplever SOF inte att det varit påfallande problematiskt att omsätta det i handling under pågående pandemi.

- KFi framhåller att de former av organisering och ledning som praktiseras i vardagen i vanliga fall tenderar att fungera bäst även i kristider. Något att beakta inför planering av framtida krisledning.

Sociala omsorgsförvaltningen har sett att den vanliga besluts- och arbetsledargången på förvaltningen fungerat mycket väl även under kris. Däremot konstateras betydande svårigheter i gränssnittet mellan central krisledning och SOF:s. Pandemin har även i detta avseende satt ljuset på ett problem som länge funnits i Borås stad. Detta bör beaktas och åtgärdas inför planering av framtida krisledning.

- Enligt KFi viktigt att utveckla det mellankommunala arbetet för att även vid framtida kriser kunna dra nytta av andras erfarenheter.

Sociala omsorgsförvaltningen upplever möjligen inte att pandemin inneburit särskilt stora mellankommunala kontakter och samordningsvinster. Däremot har samverkan med region och andra förvaltningar varit avgörande. Mellankommunal samverkan är dock något som i allra högsta grad bedöms som värdefullt. För att den ska kunna ske krävs dock att någon aktör är ”möjliggörare”, lämpligtvis Sveriges kommuner och regioner (SKR).

- KFi konstaterar att pandemin har inneburit ett omfattande lärande och att många erfarenheter har gjorts. Viktigt att aktivt förvalta de kunskapsvinster som gjorts. Hur kan erfarenheterna göras till vinnande innovationer?

Sociala omsorgsförvaltningen delar helt denna rekommendation. Det finns stora vinster att göra om erfarenheter och nyvunnen kunskap integreras in i det vardagliga arbetet, både vad gäller personalfrågor och organisatoriska förändringar.

6 Slutsatser om pandemihanteringen på SOF

I KFi:s granskning står: ”Styrkor och svagheter som finns till vardags i organisationen blir extra tydliga i kris är en iakttagelse som beskrivs.”. Det förefaller vara en alltigenom giltig slutsats även för SOF. Pandemin har tydliggjort vad som är styrkor och svagheter i dagens SOF.

Styrkor

- *Information och kommunikation* som en självklart integrerad del av verksamheten. Tidigt identifierades att kommunikation med rätt aktörer i rätt tid var en framgångsfaktor. Information tillgänglighetsanpassades t.ex. till brukare.
- *Stort engagemang och handlingskraft*
 - Pandemin gjorde att alla drog åt samma håll – ”stuprörsorganisationen” gav vika för den gemensamma uppgiften.
 - Engagemang för uppdraget, att leverera stöd och service.
 - Handlingskraft, t.ex. vid omläggning av verksamhet för att trygga kontinuitet.
- *En stark HSV-organisation som tar ansvar*
- Förmåga att *flexibelt* anpassa sig till ny verklighet
 - Digitalisering är nu norm.
 - Ödmjukhet inför att ta till sig positiva sidoeffekter.

Svagheter

- *Bristande fokus på brukaren*
 - Ingen befintlig struktur för att fråga efter, och ta in, brukarnas uppfattningar.
 - Individuppföljning saknar helt input från brukarna själva. Avvikelsehanteringssystemet utgår enbart från personal, inte brukare.
 - Bristande beredning av beslut med direkt påverkan på brukarna utifrån juridiska aspekter och värdegrundsperspektiv.
- *Bristande dokumentation och beslutsapparat*
 - Saknas övergripande sammanställningar av konstaterat smittade och eventuellt avlidna i covid 19.
 - Osystematiska anteckningar från FVL, avsaknad av loggbok.
 - Svårt att se vad som är beslut och vem som fattat det. Saknas också underlag inför beslut – svårt med spårbarhet i ärendehantering.
 - Avsaknad av kris- och kontinuitetsplan.