

Rapport avseende Tomelilla kommuns hantering av Coronapandemin 2020 - 2021

Inledning

Undertecknad har på uppdrag av kommundirektör Britt-Marie Börjesson utvärderat hur Tomelilla som kommun hanterat pandemin dels i stort, och dels i paritet till de råd och restriktioner som utarbetats under perioden mars 2020 till november 2021. Rapporten omfattar således pandemins fas 1 – 3. Från november 2021 inleddes en fjärde fas med omikronvarianten som nu i februari 2022 förefaller att ha nått sin kulmen och klassificeringen av covid-19 som samhällsfarlig sjukdom kommer att hävas. Denna fas har framförallt haft en stor inverkan på personalförsörjningen inom kommunen men de erfarenheter som redovisas längre fram har varit till god hjälp för arbetet i fas 4.

I denna kortfattade rapport tas inte upp de mer generella och nationella frågorna kring hur pandemin har hanterats utan där finns dels ett antal genomförda utvärderingar, och dels kommande utredningar att tillgå. Bland annat kommer Coronakommissionens slutrapport i slutet av februari. Inriktningen här ligger på Tomelilla kommuns förmåga till ledning och styrning, arbetet med kommunikation internt och externt, beredskap inför händelsen och samverkansfrågor.

Rapporten bygger på genomgång av samtliga protokollförda möten (116) i den ledningsgrupp som koordinerat pandemin samt intervjuer med verksamhetschefer och särskilt berörda i förvaltningen samt kommunstyrelsens presidium. Kontakt har även tagits med representanter för primärvården. Genomgång av övriga relevanta dokument och beslut.

Sammanfattning

Tomelilla har jämförelsevis med många kommuner haft ett något lindrigare förlopp av pandemins första faser. Det kan vara vanskligt att spekulera i orsaker till detta då det kan bero på många olika omständigheter men några saker kan lyftas fram som möjliga. Det fanns goda etablerade hygienrutiner inom vård- och omsorg, en relativt god grundbemanning via heltid som norm samt ett visst restlager av skyddsutrustning att tillgå.

Pandemiplanen kom snabbt på plats vilket tidigt gav riktlinjer till verksamheten. En ledningsgrupp med stående möten en till två gånger i veckan bestående av verksamhetschefer, kommunledningskontorets avdelningschefer och kommunstyrelsens arbetsutskott etablerades direkt i inledningen av pandemin. Detta visar på kommunens förmåga att kunna anpassa sig till förändringar i omvärlden och någon mer formell krisorganisation behövde inte sammankallas. Viktigt är också att konstatera att en ledningskultur där samverkan och helhetssyn fanns på plats innan pandemin. Detta har också präglat hela organisationen. Erfarna nyckelpersoner inom förvaltningen har spelat stor roll.

Några statistiska uppgifter

Totalt antal personer per kommun med konstaterad covid-19 till vecka 4 2022 sedan vecka 10 2020.

Tomelilla	2255
Sjöbo	3232
Simrishamn	2560
Ystad	5972
Skurup	3162

Källa: Region Skåne

Avlidna i covid-19 per kommun, antal och åldersstandardiserat per 100 000 invånare till januari 2022.

	Antal	Per 100 000	Åldersstand
Tomelilla	8	58,7	46,2
Sjöbo	9	46,6	42,4
Simrishamn	28	145,8	90
Ystad	16	52,0	36,9
Skurup	20	125,3	131,8

Det åldersstandardiserade värdet visar hur dödstalen hade sett ut om varje kommun hade haft samma åldersstruktur som riket. Det gör siffrorna mer jämförbara mellan kommuner som har varierande andel äldre i sin befolkning. För Tomelillas del visar det på att kommunen har en äldre befolkningsstruktur än riket i stort.

Källa: Socialstyrelsen

Andel vaccinerade över 12 år med två doser

Tomelilla	82
Sjöbo	80,8
Simrishamn	85,3
Ystad	88,8
Skurup	82,1
Skåne	80,8

Källa: Region Skåne 22-02-07

Beredskap

Ingen kommun har haft någon egentlig beredskap för en pandemi av den här omfattningen. Tomelilla har under åren haft regelbundna ledningsövningar. Organisationen har haft anledning till att arbeta upp kontakter med andra myndigheter i samband med torka för några år sedan. Säkerhetsorganisationen var dock helt ny och oprövad. Säkerhetschefen kom på plats bara månader innan utbrottet.

Det som har varit en fördel för Tomelilla är de goda insatser som gjorts tidigare vad gäller rutiner och efterlevnad av dessa för vårdhygien som lett till färre fall av kräksjuka och vanlig influensa inom vård- och omsorg. Detta arbete tillsammans med relativt god grundbemanning bör ha påverkat i positiv riktning. Erfarna nyckelpersoner fanns att tillgå. Tomelilla hade också en andel i det lager av skyddsutrustning som byggts upp tidigare i sydöstra Skåne och som tidigt kunde ianspråkta. En del skyddsutrustning kunde erbjudas via mejeriet i Lunnarp och en del via kreativa lösningar inom kommunen.

Det fanns en pandemiplan som kunde revideras i ett tidigt skede.

En viktig faktor är också hur den befintliga kulturen i organisationen ser ut. Om man har etablerat en anda av samarbetsvilja, helhetssyn och prestigelöshet, förmåga till flexibilitet och initiativ redan innan en kris är ett faktum är mycket vunnet. I Tomelilla fanns mycket av detta på plats samt all verksamhet samlad i en förvaltning. Den mindre kommunen har också kortare beslutsvägar både i verksamhet och politik.

Ledning och styrning

Beslut om revidering av pandemiplanen togs snabbt och den fanns på plats redan i mitten av mars och gav övergripande riktlinjer till verksamheten. Mycket tidigt togs också beslut av kommundirektören att inrätta en ledningsgrupp för covid-19 bestående av ledande tjänstepersoner och kommunstyrelsens arbetsutskott (de tre i presidiet plus en ledamot). Grundbemanningen i gruppen av tjänstepersoner var förutom kommundirektören verksamhetscheferna, kommunikationschefen, HR-chefen, kanslichefen, ekonomichef, digitaliseringschef och säkerhetschefen. Till gruppen knöts också medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS). Genom att strukturera upp och organisera arbetet på detta sätt fanns möjlighet att fatta välgrundade och förankrade beslut som kunde följas upp i samma forum.

På den politiska nivån adjungerades ordförande i de olika nämnderna.

Denna grupp av politiker och tjänstepersoner har fungerat under hela pandemin och fått lägesrapporter, koordinerat insatser, diskuterat restriktioner och fattat beslut. Någon formell krisledningsnämnd har inte inrättats utan man har arbetat i en slags ”förstärkt ledning” i kommunens vanliga organisation. I den situationen samlas inte alla resurser i krisledningsnämnden men då Tomelilla bara har en förvaltning finns stora möjligheter att ändå allokera dessa. Frågor som krävt snabb handläggning har kunnat hanteras genom långtgående delegation och ordförandebeslut i vissa fall. Från början ett möte varje tisdag och under mer intensiva perioder både tisdagar och torsdagar samt ibland oftare. I huvudsak har mötena skett digitalt. Vid varje möte har minnesanteckningar förts som är diarieförda. 116 möten har hållits under perioden mars 2020 till november 2021. Vid genomgång av dem

framgår vikten av täta korta möten då situationen kan förändras snabbt. De ekonomiska följderna av pandemin har tidigt särredovisats.

När det gäller följsamhet och överväganden av restriktioner har Tomelilla i de fall det funnits tolkningsutrymme valt en medelväg. Den politiska ledningen har varit överens och det faktum att man bytt ordförande i kommunstyrelsen mellan 2020 och 2021 har inte påverkat detta. Tillsammans med tjänstepersonerna i ledningsgruppen har man kommit fram till att utgångspunkten för dessa beslut ska vara ur ett medborgarperspektiv. Tomelilla har ibland då haft andra tolkningar än övriga kommuner i sydöstra Skåne. Vad gäller de direktiv som inte har haft tolkningsutrymme har de följts rakt av.

Varje verksamhet har mött upp med ledning på ett motsvarande sätt. Inom vård- och omsorg har ofta dagliga möten varit regel. MAS har spelat en stor roll och hennes erfarenhet har haft stor betydelse i hela organisationen. Inom barn- och utbildning har elevhälsan haft en stor roll för rådgivning och vägval. Olika övriga grupperingar har också skett – exempelvis mellan HR och fackliga organisationer.

Beslut och överväganden har krävt snabb handläggning. Ordförandebeslut är en möjlighet som använts. Under långa perioder har det politiska arbetet skett digitalt vilket ger en del utmaningar när det gäller att få nämndsledamöter dels informerade om läget och dels att införstådda med ordförandens beslut. Här har Tomelillas ledande politiker lagt stor ansträngning vid att försöka få bred delaktighet trots brådskande beslut. I regel har nämnderna fått information om pandemiläget och dess konsekvenser vid varje sammanträde.

Det kan dock inte uteslutas att enskilda nämndsledamöter och ersättare kan ha upplevt sig utanför.

För att möta de många forum där pandemiinformation delas (Folkhälsomyndigheten, Region Skåne, Smittskydd Skåne, Kommunförbundet, Länsstyrelsen m fl) har i första hand säkerhetschefen med kommunikationschefen som ersättare avdelats som deltagare för att sedan förmedla information. Inom vård- och omsorg har särskild personal förutom MAS avdelats för motsvarande inom deras område. Genom att lägga informationsinhämtningen på detta sätt har verksamhetsledningen kunnat få en koncentrerad och samlad information.

Kommunikation

Coronapandemin har ställt stora krav på kommunikationsförmågan både externt och internt. I Tomelilla finns en central kommunikationsenhet som stått för den sammanhållande informationen på hemsidan till allmänheten och intranätet till de anställda samt vilket är viktigt biträtt verksamheterna med deras information i deras respektive kanaler. ”Frågor och svar” har tidigt funnits att tillgå. Kommunen har arbetet utifrån ett öppet förhållningsätt till massmedia. Nya frågeställningar har behövts hanteras när det gäller patientsekretess och medias intresse.

Kommunikationschefen har varit med från början i ledningsgruppen och även varit ställföreträdare vid olika samverkansmöten och har därigenom haft god inblick i skeendet. MAS har haft betydelse i att bemöta medarbetares oro.

I arbetet med rapporten har inte framkommit något problematiskt med kommunikationshanteringen. Det har inte kommit mycket frågor in till kommunledningen centralt eller varit några större reaktioner i befolkningen. De restriktioner som mest diskuterats bland allmänheten är kopplade till samlingslokaler och idrottsanläggningar.

Samverkan/samarbete

Intern

Det interna samarbetet mellan verksamheterna och samarbetet mellan den politiska nivån och förvaltningen bedöms ha fungerat på ett bra och förtroendefullt sätt. Här har den mindre kommunen fördelar av närhet och personkännedom.

Den av kommundirektören tidigt etablerade ledningsgruppen för Corona har präglats av vilja till arbete över verksamhetsgränserna och engagemang. Stort engagemang återfinns också i hela organisationen över tid trots hård belastning. Detta är något som regel inte uppstår i en särskild situation utan behöver byggas tidigare på en kultur där tillit och initiativ uppmuntras. Nyckelpersoner som visat sig ha rätt erfarenhet har kunnat kliva fram och bidra till hela förvaltningen. Regelbunden samverkan med fackliga organisationer kom snabbt igång.

Extern

De externa samarbetspartnerna har främst varit Folkhälsomyndigheten, Region Skåne, Länsstyrelsen, Kommunförbundet och övriga kommuner inom sydöstra Skåne.

Synpunkter finns på de statliga myndigheternas direktiv och rekommendationer som ibland kommit sent och krävt dels tolkning från Regionen och dels tolkning från kommunen internt. Länsstyrelsens möten har inte uppfattats som helt meningsfulla. Genom att avdela särskild personal att följa de olika samverkanskonferenser som varit tidskrävande har dock effektivitet i informationsspridningen kunnat uppnås.

Det samarbete som uppfattats som bra och stödjande är det med Region Skånes smittskydd, vårdhygien och primärvården samt med övriga kommuner i närområdet.

Representanter för primärvården i området konstaterar att samverkan med kommunen fungerat bra. Region Skåne bildade tidigt i pandemin en så kallad "Klustergrupp" bestående av primärvården i sydost och sjukhusen i Ystad och Simrishamn. I denna grupp ingick även områdets medicinskt ansvariga sjuksköterskor som då blev en länk mellan kommun och sjukvård. Verksamheterna hjälptes åt med att fördela tillgänglig skyddsutrustning. I samband med vaccinationer av personal inom kommunerna hade dock primärvården generellt önskat något mer stöd av kommunernas sjukvårdspersonal.

En stor del av vård- och omsorgsverksamheten bedrivs i entreprenadform. Regelbundna kontakter med dess ledning har funnits. Dessa verksamheter ingår också i MAS ansvar.

Personal och materialförsörjning

I och med att det fanns ett mindre lager av skyddsutrustning genom samarbetet i sydöstra Skåne hade Tomelilla en buffert inledningsvis. Periodvis har det dock funnits en oro över

tillgången. Tomelilla deltog i det kommunövergripande arbetet i Skåne för att snabbt upphandla och fördela skyddsutrustning. Näringslivet i kommunen bidrog också. I stort delar man dessa erfarenheter med övriga kommuner i Skåne vilket lett till att regionen byggt upp ett lager för framtiden.

Personalsituationen har varit ansträngd under pandemins första tre faser och ännu mer ansträngd under den fjärde fasen som pågår nu. Genom engagemang och stor lojalitet hos personalen har det gått att hålla igång verksamheten. Endast ett fåtal nedstängningar har behövts. En bra grundbemanning och heltid som norm bör ha spelat roll.

Erfarenheter

Det har inte varit nödvändigt att kalla in den formella krisledningsnämnden utan det har räckt med den ordinarie organisationen i ”förstärkt” läge.

Mycket snabbt inrättad ledningsgrupp med både ledande tjänstepersoner och kommunstyrelsens arbetsutskott med täta möten över tid.

Samtrimmad ledningsgrupp.

Politisk enighet vid beslut utifrån ett medborgarperspektiv.

En förvaltning med möjlighet att snabbt fatta beslut och flytta resurser.

Nyckelpersoner med rätt erfarenhet har funnits på plats. Exempelvis kommundirektör med erfarenhet från vård och omsorg och erfaren medicinskt ansvarig sjuksköterska. Den tillförordnade säkerhetschefens breda kunskap om kommunen.

Etablerade hygienrutiner.

Avdelade personer att följa de många samverkanforum som fanns för att spara tid och kraft åt verksamhetsledningen.

Ekonomisk särredovisning från början.

Utvecklingsbart

Stor arbetsbörda under lång tid för enskilda tjänstepersoner exempelvis MAS. För att få uthållighet krävs kanske en dubbelbemanning i sådana här situationer.

Att få demokratisk delaktighet även under dessa omständigheter. Digital kunskap för alla och teknik och teknik i aktuella lokaler.

Materialtillgång

Avstämningar i SÖSK

Trelleborg 2022-02-23

Roger Larsson Kommunkonsult AB