

Regionfullmäktige

För beaktande till

Regionstyrelsen

Hälso- och sjukvårdsnämnden

För kännedom till

Patientnämnden

Regionutvecklingsnämnden

Samverkansnämnden för sydöstra
sjukvårdsregionen

Trafik- och samhällsplaneringsnämnden
samt i övrigt enligt bifogad sändlista

HANTERING AV LÄRDOMAR FRÅN PROVTAGNING OCH ANALYS SAMT VACCINATIONER I SAMBAND MED COVID-19-PANDEMIN

Regionens revisorer har gett PwC i uppdrag att granska regionens hantering av lärdomar från provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19-pandemin. Revisorerna ställer sig bakom PwC:s revisionsrapport och vill särskilt lyfta fram följande:

- Den revisionella bedömningen är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte helt vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig utveckling av verksamheten med anledning av erfarenheter från hantering av provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19.
- Vi bedömer att det funnits strukturer och arbetssätt som gett förutsättningar för att dra lärdomar från såväl provtagnings- och analyskapaciteten som av vaccinationerna.
- Regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har inte initierat någon samlad utvärdering för att tydliggöra lärdomar från provtagning och analys eller vaccinationer. Det har däremot skett utvärderingsarbete inom organisationen med indirekt koppling till områdena.
- Åtgärder bedöms delvis ha vidtagits med hänsyn till resultat av utvärdering. Åtgärd har bland annat vidtagits för att säkra en ökad kapacitet för analyser.

Anders Senestad
Ordförande

Anna-Lena Sörenson
Vice ordförande

Bifogas: Revisionsrapport ”Hantering av lärdomar från provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19-pandemin”. Handlingarna finns tillgängliga på www.regionostergotland.se/Demokrati-och-insyn/Politisk-styrning/Revision/

Deltagare

REGION ÖSTERGÖTLAND 232100-0040 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: Anders Lennart Senestad

Anders Senestad
Förtroendevald revisor

2023-03-22 15:40:32 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: Anna-Lena Kerstin Sörenson

Anna-Lena Sörenson
Förtroendevald revisor

2023-03-22 10:14:09 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Hantering av lärdomar från provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19-pandemin

Region Östergötland

Mars 2023

Karin Magnusson

Sofia Tuvhag

Matti Leskelä



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Östergötland genomfört en granskning av regionens hantering av lärdomar från provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19-pandemin. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig utveckling av verksamheten med anledning av erfarenheter från hantering av provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden **inte helt** vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig utveckling av verksamheten med anledning av erfarenheter från hantering av provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|---|--|---|
| 1. Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende provtagnings- och analyskapacitet under covid-19? | Ja Vi bedömer att verksamheten har dragit lärdom, strukturer och arbetssätt bedöms ha bidragit till detta. Styrelsen och nämnden har i tillräcklig grad hållits informerade om de beslut som fattats i verksamheten utifrån de lärdomar som dragits där. Regionen har i allt väsentligt agerat utifrån nationella rekommendationer för provtagning och analys. |  |
| 2. Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende vaccinationer mot covid-19? | Ja Vi bedömer att strukturer och arbetssätt har medgett ett fortlöpande lärande i organisationen. Regionens genomförande av vaccinationerna har i stort skett i enlighet med nationella rekommendationer. Styrelsen och nämnden har i tillräcklig grad hållits informerade om de beslut som fattats i verksamheten. |  |
| 3. Har regionen tillsett att det genomförts utvärdering med fokus på vaccinationer samt provtagning och analys? | Nej Vår bedömning är att regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden inte initierat någon samlad utvärdering för att tydliggöra lärdomar från provtagning och analys och/eller vaccinationer. |  |
| 4. Har regionen vidtagit åtgärder med hänsyn till resultat av gjorda utvärderingar? | Delvis Vi bedömer att åtgärder har vidtagits för att säkra en ökad kapacitet vad gäller analyser. Regionstyrelsen beslutade även om utökad kapacitet för provtagning i ett läge då kapaciteten behövde stärkas för att efterleva nationella rekommendationer. |  |

Innehållsförteckning

| | |
|---|----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| Revisionskriterier | 4 |
| Avgränsning | 4 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Lärdomar avseende provtagnings- och analyskapacitet | 6 |
| Lärdomar avseende vaccinationer | 9 |
| Genomförda utvärderingar | 12 |
| Vidtagna åtgärder | 13 |

Inledning

Bakgrund

Genom att utvärdera den egna förmågan att hantera covid-19-pandemin kan regionen få en tydlighet i vad som krävs för att bibehålla eller stärka förmågan inom olika områden som kan vara centrala oavsett kommande händelser och kriser. På så sätt skapas förbättrade förutsättningar för att hantera framtida utmaningar.

I princip finns det inte några delar av den regionala verksamheten som varit utan påverkan under pandemin men det finns områden som utsatts för särskild prövning. Revisionen har identifierat provtagning och analys samt vaccinationer som centrala vid hantering av pandemin.

Provtagning är ett grundläggande inslag i arbetet med att begränsa och stoppa utbrott av smittsamma sjukdomar. Regionen ansvarar för att vidta sådana åtgärder som syftar till att hindra spridning av smittsamma sjukdomar. Varje region är således ansvarig för att provtagning och analys utförs enligt hälso- och sjukvårdslagen och smittskyddslagen. Under pandemin riktades kritik mot Region Östergötlands tidvis bristande provtagnings- och analyskapacitet för covid-19.

Vaccinationshantering har varit och är ett av de viktigaste åtagandena som regionerna har haft och har kopplat till covid-19. Inför vaccinationsstarten ansvarade Folkhälsomyndigheten för att ta fram en nationell plan för prioritering av vaccinationer. Planen var en rekommendation som skulle utgöra ett stöd till regionernas egna beslut om prioritering av grupper för vaccination mot covid-19. Syftet är att respektive region ska kunna ta beslut med hänsyn till olika förutsättningar. Med hänsyn till att det inledningsvis var brist på vaccin kom prioriteringshanteringen att bli central, liksom administration och hantering av vaccinationsbokning och köer. Region Östergötland var först i landet med att börja vaccinera mot covid-19 den 27 december 2020.

Enligt reglemente för Region Östergötland ska hälso- och sjukvårdsnämnden utifrån ett behovs- och medborgarperspektiv beställa hälso- och sjukvård och ansvara för att tillgodose befolkningens behov av hälso- och sjukvård. Reglementet tydliggör att regionstyrelsen är regionens förvaltande organ och styrelse för regionens samlade verksamheter. Därav har såväl hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen ansvar i de frågor som granskningen omfattar.

Med anledning av genomförd riskanalys har Region Östergötlands revisorer givit PwC i uppdrag att granska om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att erfarenhet från pandemin tagits till vara på ett sätt som bidrar till en ändamålsenlig verksamhet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig utveckling av

verksamheten med anledning av erfarenheter från hantering av provtagning och analys samt vaccinationer i samband med covid-19.

Revisionsfrågor:

- Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende provtagnings- och analyskapacitet under covid-19?
- Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende vaccinationer mot covid-19?
- Har regionen tillsett att det genomförts utvärdering med fokus på vaccinationer samt provtagning och analys?
- Har regionen vidtagit åtgärder med hänsyn till resultat av gjorda utvärderingar?

Redaktionell justering av revisionsfrågorna har skett under granskningen.

Revisionskriterier

Överenskommelse mellan Staten och Sveriges Kommuner och Regioner om ökad nationell testning för covid-19 2020 och 2021

Den första överenskommelsen godkändes den 11 juni 2020. Genom överenskommelsen åtog sig regionerna att i de fall de befinner sig i sen eller tidig pandemisk fas¹ utöka PCR-testningen till en sådan grad att personer som enligt någon form medicinsk bedömning skulle testas för covid-19 kunde erbjudas avgiftsfri testning. För 2021 och 2022 träffades liknande överenskommelser.

Folkhälsomyndigheten: Nationell plan för vaccination mot covid-19 (del 1, 2 och 3)

I smittskyddsförordningen (2004:255) bemyndigas Folkhälsomyndigheten (FHM) att meddela föreskrifter avseende vaccinationer i nationella vaccinationsprogram. FHM:s plan presenterades i tre delar daterade 4 december 2020 (del 1), 29 december 2020 (del 2) samt 4 februari 2021 (del 3). Planen var en rekommendation som skulle utgöra stöd till regionernas egna beslut om prioritering av grupper för vaccination mot covid-19.

Överenskommelse om genomförande av vaccinering mot covid-19, 2021

Överenskommelsen slöts mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) den 8 december 2020. Regionernas ansvar omfattade att förbereda för att vaccineringen omedelbart skulle kunna starta när godkänt vaccin levererats till regionen samt att skyndsamt genomföra vaccination mot covid-19 enligt målsättningen i överenskommelsen och Folkhälsomyndighetens rekommendationer om prioriteringar.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta erfarenheter från som berör områdena provtagning och analys samt vaccination avseende covid-19. Granskningen avgränsas till att i huvudsak gälla tillvaratagande av erfarenheter från pandemins första två år, 2020 och 2021. Granskningsobjekt är regionstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden. När vi använder begreppet "regionen" avser vi båda dessa.

Vi ämnar inte pröva beslut som fattats av särskild sjukvårdsledning eller det ansvar som sjukvårdsledningen haft. Däremot kontrolleras om organisation, struktur och arbetsätt

¹ Det pandemiska förloppet beskrevs utifrån tre faser: en tidig fas med ett fåtal fall, en pandemisk fas med ett stort antal fall samt en sen pandemisk fas där antalet fall minskar.

skapat förutsättningar att hantera lärdomar samt att styrelsen och nämnden tillförsäkrar sig tillräcklig information i frågan.

Metod

Granskning har genomförts av framtagna risk- och konsekvensanalyser samt behovsanalyser avseende vaccinationer samt provtagning och analys i regionen. Styrande dokument och riktlinjer som omfattat det två områdena har granskats, däribland vaccinationsplaner, pandemiplaner och rutiner. Vidare har vi granskat minnesanteckningar från möten då lärdomar från vaccinationer samt provtagning och analys har behandlats samt regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll från 2020 och 2021.

12 intervjuer har genomförts i grupp eller enskilt. Samtliga har skett på distans genom videomöte. Följande funktioner har intervjuats:

- Vårddirektörer, smittskyddsläkare, säkerhets- och beredskapschef (tillika centrumchef för katastrofmedicinskt centrum) och regiondirektörens strateg.
- Vaccinationssamordnare och utvecklingsansvarig i vaccinationsgruppen
- Tidigare centrumchef för diagnostikcentrum, verksamhetsområdeschef för laboriemedicin, verksamhetschef för patientnära laboriemedicin, tidigare projektledare för provtagnings- och analysverksamheten covid-19 samt överläkare inom klinisk mikrobiologi.
- Tidigare centrumchef för primärvårdscentrum, primärvårdsområdeschef för västra länsdelen och tidigare verksamhetschef för vårdcentralen Finspång.

Granskningen har kvalitetssäkrats internt i enlighet med PwC:s rutin för kvalitetssäkring av revisionsrapporter. Samtliga intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten innan fastställande.

Granskningen har följts av de förtroendevalda revisorerna Torbjörn Pettersson och Bror-Tommy Sturk.

I rapporten använder vi "provtagning och analys" som uttryck för hela den kedja som testning av covid-19 omfattar.

Granskningsresultat

Lärdomar avseende provtagnings- och analyskapacitet

Revisionsfråga 1: Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende provtagnings- och analyskapacitet under covid-19?

lakttagelser

Provtagning och analys sticker ut nationellt sett i Region Östergötland

Under hösten 2020 genomförde Region Östergötland provtagning och analys av covid-19 i egen regi. Verksamheten hade tillgång till aktuell statistik där de kunde följa aktuell kapacitet. Vid ett par tillfällen var situationen ansträngd och den 8 november uppstod ett tillfälle där inga medborgartider fanns tillgängliga. Enligt intervjuer samt dokumenterade underlag berodde detta på brist på analysmaterial och problem med analysutrustning.

Intervjuuppgifter ger bilden av att bristande kapacitet vid ett par tillfällen ledde till att nationella rekommendationer inte kunde följas. Även i underlaget till Coronakommissionens andra delbetänkande (SOU 2021:89) framgår att regionen under hösten 2020 hade problem med sin analysutrustning, vilket gjorde att man "under den perioden fick prioritera vård- och omsorgsmiljöer". I betänkandet slås fast att Region Östergötland provtagit en relativt liten andel av befolkningen jämfört med andra regioner. I underlaget anges att regionen tagit ett principbeslut om att alla prover skulle analyseras i egen regi. Vid intervjuer framkommer att de laboratorier som Folkhälsomyndigheten vid tidpunkten upphandlat saknade en kvalitetssäkrad analys. Granskade underlag visar att prover skickades för analys av extern leverantör för första gången under perioden 23 dec 2020 till 15 feb 2021.

I vår granskning framkommer skilda åsikter från intervjuade avseende regionens provtagnings- och analysverksamhet. Vissa framhåller att det inte varit medicinskt motiverat att provta i den utsträckning som de nationella rekommendationerna gav uttryck för. Andra har åsikten att regionen borde varit snabbare med att öka provtagningskapaciteten. Ytterligare ett perspektiv som framhålls är att oavsett ställningstagande fanns inte förutsättningarna att så snabbt öka provtagningskapaciteten.

Nämnden och styrelsen har getts löpande information om beslut och aktuellt läge

Vid intervjuer beskrivs att det under ca två års tid skickades veckomail från regiondirektörens strateg till den politiska ledningsgruppen (PLG). PLG består, enligt gällande reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder giltigt från 1 januari 2023, av presidierna i regionstyrelsen och nämnderna. Vid intervju verifieras att sammansättningen var densamma under 2020 och 2021. Utdrag från utsända veckomail visar att de omfattat aktuell information om provtagning och analys samt en sammanställning av beslut som fattats i regional särskild sjukvårdsledning (RSSL) och

politiskt. Vid intervju uppges att de viktigaste besluten kommunicerades via veckomailen. Under 2020 och 2021 uppges att veckomöten vid behov hölls med PLG som komplement till veckomailen. Presentationer från veckomötena visar att de omfattat statistik och aktuell information avseende bland annat provtagning och analys.

Regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll visar att styrelsen och nämnden vid majoriteten av sammanträdena under 2020 och 2021 getts information om aktuellt läge gällande covid-19-pandemin. Det saknas i regel bilagda handlingar eller presentationer vid dessa tillfällen där det framgår vad informationen omfattat. Vi har begärt in flera presentationer som visats vid sammanträdena under perioden och kan verifiera att informationen bland annat omfattat provtagnings- och analyskapacitet.

Av protokollen framgår att styrelsen i februari 2021 gavs information om statistik avseende provtagning för covid-19. Bilagd presentation visar bland annat andel positiva prover. I maj och juni 2020 gavs styrelsen information avseende utökad provtagning för covid-19. Både nämndens och styrelsens delårsrapporter under 2021 omfattar fördjupad statistik avseende provtagning. Antal laboratoriebekräftade smittade samt antal och andel positiva svar i förhållande till antal prover redovisas.

Krisorganisationen och befintliga nätverk möjliggjorde diskussion om lärdomar

Särskild sjukvårdsledning var aktiverad i regionen under huvuddelen av de två år som denna granskning omfattar. Detta framgår av en artikel på regionens intranät från den 9 mars 2022. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22) ska särskild sjukvårdsledning ha befogenhet och förmåga att bland annat leda personal, omdisponera resurser samt samverka med andra aktörer på lokal, regional och nationell nivå. I regionens Kris- och katastrofmedicinska beredskapsplan från 2019 framgår att särskild sjukvårdsledning är en ledningsfunktion som åstadkommer inriktning och samordning av hälso- och sjukvårdens insatser vid särskild händelse.

Inom primärvårdscentrum formades en covidgrupp som arbetade med såväl vaccinationer som provtagning. Enligt intervjuade omfattade covidgruppen ett tiotal personer med representation från primärvården i samtliga länsdelar. Med utgångspunkt i den regionövergripande Kris- och katastrofmedicinska beredskapsplanen från 2019 och dess bilaga "Smittskydd och beredskap inför influensapandemi" tog primärvårdens covidgrupp fram en pandemiplan för primärvården. Den presenterades i början av april 2020 och omfattar flera exempel på analys av risker samt åtgärder för att minimera eller undvika dessa. Riskerna är inte specifikt inriktade på provtagning eller vaccinationer, men berör på olika sätt dessa områden. Exempelvis finns en handlingsplan för ökad belastning i primärvården utifrån olika scenarier av bortfall i personal och smitta.

Intervjuade beskriver att primärvårdens covidgrupp varit ett forum för diskussion om utveckling av verksamheten samt för att förmedla information och nya rutiner till verksamheterna. Gruppens ledare var också deltagande i RSSL, vilket beskrivs ha underlättat kommunikation och förankring. Under en period hölls även dagliga

informationsmöten från covidgruppens företrädare till samtliga verksamhetschefer i primärvården. Exempel på presentationer vi tagit del av verifierar detta.

I mitten av april 2020 kom FHM med en nationell strategi för diagnostik av covid-19. Med anledning av detta tillsatte RSSL en utredning för utökad provtagning och laboratorieanalys. En styrgrupp för provtagning tillsattes också. Detta har verifierats genom dokumenterade beslut från RSSL samt intervjuer. En funktion inom diagnostikcentrum utsågs som kontaktperson för utredningen. Vid intervju med kontaktpersonen beskrivs uppdraget som "provtagningsprojektet" och dennes roll som projektledare. Projektet anges ha omfattat att bygga upp regionens provtagnings- och analyskapacitet och övergick därefter till linjearbete under verksamhetschefs ansvar.

Inom provtagningsprojektet hölls daglig genomgång med RSSL och veckovisa möten med styrgruppen. Även andra forum för att diskutera lärdomar beskrivs av intervjuade. Bland annat fanns nationella grupperingar för mikrobiologer samt regional arbetsgrupp tillsammans med Region Kalmar län och Region Jönköpings län. Intervjuad vid enheten klinisk mikrobiologi beskriver även samverkan med Linköpings universitet för att utveckla analysarbetet. Vi har tagit del av ett dokument från september 2020 där lärdomar som dragits kring analysmetoder beskrivs.

Inom diagnostikcentrum och provtagningsprojektet genomfördes bedömning av behovet av provtagning och analyser. Vi har tagit del av dokument som omfattar bedömning av vilka effekter vaccinationer, olika virusvarianter och olika metoder vid smittspårning skulle ha på provtagningen.

Vad det gäller riskanalyser så kan vi också konstatera att sådan presenterades den 23 september 2020 inför förändring av organisationstillhörighet för den centrala provtagningen från medicincentrum till diagnostikcentrum. Ytterligare en riskbedömning vi tagit del av omfattar risker vid snabb utökning av analyskapacitet i egen regi. Där anges bland annat risken för undanträngningseffekter.

Vid intervjuer beskrivs exempel på hur analys av nuläge resulterat i utveckling av verksamheten under arbetets gång. Inom provtagningsprojektet analyserades bland annat smittspridningen i olika delar av länet och en provtagningsbuss flyttades till områden med hög smittspridning. Vi har tagit del av underlag som verifierar att statistik följdes avseende bland annat kapacitet för provtagning och laboratorieanalys, andel positiva analyser samt smittspridning i länet. De intervjuade ger uttryck för att det har funnits strukturer i regionen som möjliggjort diskussioner om lärdomar avseende provtagnings- och analyskapaciteten.

Lärdomar har dragits avseende arbetssätt

Vid intervjuer med funktioner som arbetat inom diagnostikcentrum och haft ledande befattningar i regionen beskrivs flera lärdomar avseende regionens provtagnings- och analysverksamhet. En lärdom är att säkerställa kompetens för att bygga egna analyser vid nya typer av sjukdomar.

Flera lärdomar beskrivs även av intervjuade avseende arbetssätt vid krissituationer. Bland annat lyfts att ett utbrott av Vankomycinresistenta enterokocker (VRE) inträffade i regionen under hösten 2021 då RSSL var aktiverad. Utbrottet kunde enligt intervjuade avhjälpas relativt snabbt på grund av de snabba beslutsvägar som den särskilda ledningen medgav. Detta uppges ha lett till en ny rutin att en särskild utbrottsgrupp ska tillsättas vid regionala smittoutbrott. Vi har inte tagit del av något skriftligt underlag som verifierar denna rutin.

Ytterligare en lärdom som lyfts av intervjuade är vikten av tydlighet i roller och uppdrag, inte minst mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Primärt har det varit frågan om smittskyddsläkarens roll och mandat i förhållande till de förtroendevaldas ansvar och uppdrag. Särskilt tydligt har den frågan blivit vad det gäller beslut som rör provtagning och analys.

Bedömning

Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende provtagnings- och analyskapacitet under covid-19?

Ja.

Vi kan konstatera att ordinarie styrmodell ersatts av särskild sjukvårdsledning under majoriteten av de granskade åren.

Flera exempel visar hur verksamheten dragit lärdom av det som skett, exempelvis genom att utveckla arbetssätt vid smittoutbrott. Vår bedömning är att strukturer och arbetssätt där kunskaper löpande samlades in och värderas för att underbygga beslut bidragit till detta.

Utifrån de informationsunderlag som förtroendevalda tagit del av bedömer vi att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i tillräcklig grad hållits informerade om de beslut som fattats i verksamheten utifrån de lärdomar som dragits där.

Vi bedömer att regionen i allt väsentligt har agerat utifrån nationella rekommendationer för provtagning och analys, men kan konstatera att det funnits perioder då provtagnings- och analyskapaciteten inte varit tillräcklig.

Lärdomar avseende vaccinationer

Revisionsfråga 2: Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende vaccinationer mot covid-19?

lakttagelser

Regionen arbetade utifrån nationella rekommendationer för vaccinationen

Region Östergötlands vaccinationsplan för covid-19 togs fram den 18 december 2020 och uppdaterades därefter flera gånger². I vaccinationsplanen beskrivs vilka målgrupper som ingår i respektive fas av vaccinationerna. Målgrupperna överensstämmer med FHM:s nationella plan för vaccinationerna. Intervjuade inom flera olika verksamheter

² Vi har tagit del av vaccinationsplaner daterade 2020-12-18 (Dnr KMC-2020-17), 2021-01-27 (Dnr KMC-2020-71) samt 2021-02-22 (Dnr KMC-2020-71)

förmedlar en entydig bild av att regionen följde FHM:s rekommendationer gällande vaccinationerna och inte gjorde några särskilda anpassningar. Denna hållning stärks av förslag till svar på motioner och svar på nämndinitiativ som avgivits från regionstyrelsen. Den 3 februari 2021 avgavs svar på ett nämndinitiativ avseende vaccinationerna där det framgår att regionen arbetar i enlighet med nationell vaccinationsplan.

Enligt intervjuade gjordes däremot flera förtydliganden till nationella rekommendationer avseende prioritering för vaccinationer. Exempelvis gjordes ett ställningstagande avseende sjukvårdspersonal. I ett dokument daterat 8 februari 2021 framgår bland annat att verksamheter som är lokalmässigt förlagda utanför sjukhusen men som tillhör en sjukhusbaserad klinik ska räknas som en del av sjukhusen i vaccinationsinsatsen. Vidare anges att ansvarig chef kan identifiera nyckelpersoner för vaccination i sin verksamhet för att säkerställa en välfungerande sjukvård.

Vaccinationerna organiserades initialt under ledning av en vaccinsamordnare och utfördes i primärvården och senare på vaccinationscentraler runt om i länet. Sedan september 2022 sker arbetet genom en nyinrättad vaccinationsklinik inom primärvårdscentrum. Detta följer av beskrivning vid intervju med regionens vaccinsamordnare samt presentationer vi tagit del av. Vid granskningens genomförande pågår vaccinationerna mot covid-19 fortfarande.

Nämnden och styrelsen har getts löpande information om beslut och aktuellt läge

Som redogjorts för i föregående revisionsfråga kan vi utläsa av protokoll att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden löpandes getts information avseende pandemin. Vi har genom insamlade underlag kunnat verifiera att informationen omfattat vaccinationer. Vid ett par tillfällen framgår av protokoll att informationen specifikt rört vaccinationer. Så var fallet på regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämndens respektive sammanträden i december 2020. Som nämnts tidigare har aktuell information och beslut fattade i RSSL även delgetts presidierna i styrelsen och nämnden genom den politiska ledningsgruppens veckomail och veckomöten. Utdrag från veckomail och presentationer från veckomöten verifierar att dessa omfattat statistik och aktuellt läge avseende vaccinationerna.

Regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delårsrapporter under 2021 omfattar statistik avseende vaccinationer mot covid-19.

Analysen skedde löpande av behov, risker och lärdomar

I regionen etablerades en vaccinationsgrupp under ledning av vaccinsamordnaren. Intervjuer och erhållna underlag visar att dagliga avstämningar genomfördes mellan vaccinationsgruppen och RSSL. Diskussioner om risker, behov och utveckling av verksamheten skedde löpande både på dessa möten samt vid vaccinationsgruppens egna möten som genomfördes varje dag eller varje vecka under olika perioder. Mötena beskrivs av intervjuade ha präglats av ett risktänkande. Underlag vi tagit del av visar

även att erfarenheter och lärdomar kopplade till vaccinationerna diskuterades inom primärvårdens covidgrupp samt vid möten med verksamhetschefer i primärvården.

Behovsanalyser genomfördes av vaccinationsgruppen inför att vaccinationerna startade. Vaccinationsplanen omfattar ett avsnitt om planeringsförutsättningar för Region Östergötland i vilket antalet uppskattade individer för respektive fas av vaccinationerna framgår. Vi har även tagit del av en intern vaccinationsplan som omfattar en leveransplan för vaccin från FHM samt antal individer per ålderskategori fördelat på respektive vårdcentrals upptagningsområde. Den interna vaccinationsplanen lyfts av intervjuade som en framgångsfaktor för regionens vaccinationer.

Flera risk- och konsekvensanalyser genomfördes också. En så kallad omfallsplanering daterad 18 februari 2021 omfattar scenarierna "peak i maj" samt "vaccination över sommaren". Förslag på lösningar för att utöka antalet vaccinationer anges. Vi har även tagit del av en omfallsanalys från RSSL den 18 juni 2021 som omfattar beskrivning av risker för vaccinationssamordningen på lång och kort sikt inklusive åtgärder. Vid intervjuer framhålls att de huvudsakliga riskerna som identifierats för vaccinationerna omfattade brist på tid för att implementera nya rekommendationer eller ställningstaganden från FHM samt konflikter och trängning i vaccinationskön.

Rutiner har funnits för att hantera olika typer av avvikelser vid vaccinationerna, exempelvis rutin för hantering av överblivna doser. Rutinen är daterad 16 februari 2021 och anger vilka grupper som i turordning ska erhålla överblivna doser i primärvården respektive på sjukhus. Turordningen anges baseras på den nationella prioriteringsordningen. Om vaccin som blivit över inte kan användas enligt rutinen anges att närmaste chef ska kontaktas för ställningstagande till fortsatt hantering.

Lärdomar har dragits avseende rutiner för införande av nytt vaccin

En lärdom som intervjuade beskriver är vikten av ett strukturerat införande av nya vaccin. Med anledning av detta har en checklista för införande av nya vaccin tagits fram. Vi har tagit del av checklisten och den omfattar bland annat planering, utbildning och kommunikation. Vidare anges vilka medicinska dokument som behöver skapas samt åtgärder som krävs i journalsystem.

Ytterligare en erfarenhet som lyfts av intervjuade rör vaccination i utsatta grupper. En sammanställning vi tagit del av visar vilka insatser som genomfördes för att öka vaccinationstäckningen inom utsatta områden i Östergötland. Intervjuade från vaccinationsgruppen framhåller att det genom insatserna blivit tydligt att de nära relationerna har bäst möjlighet att påverka till ökad vaccination. En lärdom är således att stärka relationerna mellan hälso- och sjukvården och människor som lever i utsatta områden i förebyggande syfte.

Bedömning

Har regionen säkerställt att lärdomar dragits avseende vaccinationer mot covid-19?

Ja.

Vi bedömer att strukturer och arbetssätt har medgett ett fortlöpande lärande i organisationen avseende vaccinationerna. Liksom för provtagnings- och analysverksamheten ser vi att den särskilda ledningen i regionen har bidragit till arbetssätt där diskussioner om lärdomar och utveckling av verksamheten främjas.

Utifrån dokumenterade underlag i form av bland annat vaccinationsplaner och rutiner bedömer vi att regionens genomförande av vaccinationerna i stort skett i enlighet med nationella rekommendationer.

Utifrån de informationsunderlag som förtroendevalda tagit del av bedömer vi att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i tillräcklig grad hållits informerade om de beslut som fattats i verksamheten utifrån de lärdomar som dragits där.

Genomförda utvärderingar

Revisionsfråga 3: Har regionen tillsett att det genomförts utvärdering med fokus på vaccinationer samt provtagning och analys?

Iakttagelser

Vi kan i granskningen inte påvisa att det genomförts några strukturerade och övergripande utvärderingar avseende vaccinationerna eller provtagnings- och analysverksamheten i samband med covid-19.

Hälso- och sjukvårdens stab tog fram ett material för verksamheter att använda vid arbetsplatsträffar för att analysera lärdomar från pandemin under 2020. Av intervjuer följer att materialet omfattade frågor om vilka arbetssätt som verksamheten vill fortsätta med efter pandemins slut samt vilka lösningar och förbättringar som man vill dela med sig av till andra. Flera intervjuade i vår granskning uppfattar materialet som en utvärdering. Vid hälso- och sjukvårdsnämnden sammanträde den 25 augusti 2020 gavs en återkoppling till nämnden avseende materialet. Av protokollet framgår att vårddirektörerna informerade om lärdomar av pandemin och coronaarbetet. Utifrån den presentation som visades vid sammanträdet kan vi konstatera att lärdomarna främst fokuserar på positiva effekter av nya och snabbare arbetssätt samt hantering av uppskjuten vård. Underlaget omfattar även statistik och information rörande provtagning och analys.

Enligt regionens kris- och katastrofmedicinska beredskapsplan ska särskild händelse utvärderas, vilket har skett genom en enkätundersökning. "Enkätundersökning hösten 2021 - Särskild sjukvårdsledning covid-19" omfattar hur medarbetare inom särskild sjukvårdsledning upplevt arbetet och har därmed inte specifikt omfattat provtagning och analys eller vaccinationer. Intervjuad företrädare för katastrofmedicinskt centrum framhåller att en lärdom är att modellen för särskild sjukvårdsledning behöver utvecklas för att hantera kriser ur ett längre tidsperspektiv. Dagens arbetssätt beskrivs vara framtaget utifrån kortare händelser utan större påverkan på ordinarie ledning och

styrning. Med anledning av detta uppges att regionens kris- och katastrofmedicinska beredskapsplan ska uppdateras under våren 2023. Enligt företrädare för katastrofmedicinskt centrum har utvärderingen inte presenterats i sin helhet för förtroendevalda. Den kris- och katastrofmedicinska beredskapsplanen har inte beslutats politiskt, detta uppges dock planeras för den uppdaterade planen.

Vid intervjuer framkommer att en utvärdering planeras avseende enheten Smittskydd och vårdhygiens arbete under pandemin. Projektförslaget (ej daterat) anger att uppdraget omfattar att utifrån ett systemperspektiv utvärdera Covid-19-hanteringen utifrån ett smittskyddsperspektiv för tidsperioden februari 2020 till december 2022. Projektet ska pågå mellan januari och juni 2023 och utföras av experter vid katastrofmedicinskt centrum.

Flera intervjuade framhåller att det finns ett behov av att genomföra en övergripande utvärdering i regionen, främst avseende provtagnings- och analysverksamheten. Andra intervjuade framhåller dock att de inte ser något värde av utvärdering samt att nationella utvärderingar först bör klargöra vilka ställningstaganden som varit mer eller mindre fördelaktiga för regionerna under pandemin.

Bedömning

Har regionen tillsett att det genomförts utvärdering med fokus på vaccinationer samt provtagning och analys?

Nej.

Vi finner inte att regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har initierat eller genomfört några övergripande och strukturerade utvärderingar med fokus på vaccinationer eller provtagning och analys avseende covid-19.

Det har skett utvärderingsarbete inom organisationen med indirekt koppling till området vaccinationer, provtagning och analys. Någon samlad utvärdering till politisk nivå har dock hittills varken initierats eller redovisats.

Vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 4: Har regionen vidtagit åtgärder med hänsyn till resultat av gjorda utvärderingar?

lakttagelser

Som framgår av revisionsfråga 3 finner vi att inga övergripande utvärderingar med fokus på vaccinationer eller provtagning och analys har genomförts. Följaktligen har vi heller inte funnit några tydliga åtgärder som vidtagits till följd av genomförda utvärderingar. I granskningen framkommer däremot flera exempel på åtgärder som har vidtagits för att utveckla vaccinations- och analysverksamheten.

Den 8 december 2021 behandlade regionstyrelsen ett uppdrag om utökad kapacitet för provtagning avseende covid-19. Av beslutsunderlaget framgår att regionens arbete behöver intensifieras för att efterleva Folkhälsomyndighetens rekommendationer och för att säkerställa att behovet av provtagning inom Östergötlands län tillgodoses.

Regionstyrelsen beslutade att ge regiondirektören i uppdrag att tillsätta de resurser som krävs för att skyndsamt öka provtagningskapaciteten samt att regelbundet avrapportera utvecklingen i regionstyrelsen. I revisionsfråga 1 beskrev vi att regionen vid flera tillfällen inte haft tillräcklig kapacitet för att tillgodose behovet av provtagning och analys. Vi kan utifrån den statistik vi erhållit se att en av dessa perioder sammanfaller med regionstyrelsens beslut.

Vid intervju framkom att regionen har ansökt om och erhållit medel för att säkerställa kompetens för att bygga egna analyser vid nya typer av sjukdomar. Ett dokument vi tagit del av visar att medlen erhållits från programmet Pandemic Laboratory Preparedness Program vid SciLifeLab för detta. Enligt hemsidan har programmet tilldelats regeringens uppdrag om att skapa laboratoriemässig kapacitet för att underlätta vid framtida pandemier.

Bedömning

Har regionen vidtagit åtgärder med hänsyn till resultat av gjorda utvärderingar?

Delvis.

Vi har tidigare konstaterat att det inte genomförts några utvärderingar avseende vaccinationer eller provtagnings- och analysverksamheten.

Det finns däremot exempel på åtgärder som vidtagits för att säkra en ökad kapacitet vad gäller analyser, bland annat genom medel från Pandemic Laboratory Preparedness Program. Regionstyrelsen beslutade även om utökad kapacitet för provtagning i ett läge då kapaciteten behövde stärkas för att efterleva nationella rekommendationer. Vi bedömer därmed att underbyggda åtgärder har vidtagits vid behov.

22 mars 2023

Matti Leskelä

*Uppdragsledare, Certifierad
kommunal yrkesrevisor*

Karin Magnusson

*Projektledare, Certifierad kommunal
yrkesrevisor*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Östergötland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan beslutad 2022-11-15. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Deltagare

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

2023-03-22 10:11:03 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: Karin Jenny Margareta Magnusson

Datum

Karin Magnusson
Director

Leveranskanal: E-post

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

2023-03-22 13:23:28 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: Matti Mikael Leskelä

Datum

Matti Leskelä
Uppdragsledare, PwC

Leveranskanal: E-post