

Fördjupad granskning nr 10/2021

Vaccination mot covid-19

Februari 2022
Malin Hedlund och Petter Bergner
Revisionskontoret
Diarienummer: REV 27-2021

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Rekommendationer	3
2. Bakgrund till granskningen	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Avgränsning	4
Revisionskriterier	5
Metod	5
Rapportens upplägg	6
3. Vaccination mot covid-19 i Region Västerbotten	7
En stor andel av Västerbottens befolkning är vaccinerade	7
4. Styrelsens och nämndens styrning och kontroll av vaccinationen	8
Vaccinationen mot covid-19 är en smittskyddsåtgärd	8
Regionstyrelsens styrning av vaccinationen	9
Hälso- och sjukvårdsnämndens styrning av vaccinationen	11
Kommunikation var en del i vaccinationen	13
Styrelsens och nämndens uppföljning och kontroll	13
5. Svar på revisionsfrågor	15
Rekommendationer	16

1. Sammanfattande analys

Vaccineringen mot covid-19 är en av de största insatserna som genomförts i svensk hälso- och sjukvård. Granskningen visar att vaccinationen i Västerbotten har varit framgångsrik. Under år 2021 har regionen vaccinerat över 200 000 invånare och gett över 500 000 doser vaccin. Västerbotten har bland den högsta vaccinations-täckningen i Sverige. Chefer och medarbetare inom regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltningar har uppvisat en god förmåga att lösa uppdraget och vaccinera befolkningen.

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har dock inte varit tillräckligt aktiva i den strategiska styrningen av vaccinationen. Regionstyrelsen hanterade massvaccinationen mot covid-19 som en del av styrelsens ordinarie vaccinationsuppdrag till primärvården. I praktiken innebär det att styrelsen överlämnade den strategiska styrningen av vaccinationen till tjänstepersoner. Även hälso- och sjukvårdsnämnden var passiv i sin styrning. Nämnden tog inga beslut med anledning av vaccinationen.

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade också svag kontroll över de beslut som togs av tjänstepersoner i arbetet med att organisera och genomföra vaccinationen. Granskningen har identifierat beslut som inte tagits på rätt sätt eller blivit återanmälda till styrelsen eller nämnden. En annan brist är att dokument som rör vaccinationen inte är diarieförda, vilket försvårar insynen i arbetet.

Rekommendationer

- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver bli mer aktiv i den strategiska styrningen av arbetet med vaccinationen. Styrelsen och nämnden behöver bland annat säkerställa att tjänstepersoner som ska leda arbetet med vaccinationen har tydliga uppdrag och befogenheter. Styrelsen och nämnden behöver också säkerställa att beslut om vaccinationen dokumenteras, diarieförs och återanmäls till styrelsen eller nämnden.
- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör genomföra en utvärdering av vaccinationen mot covid-19. En utvärdering ger möjlighet att systematiskt analysera och bedöma arbetssätt och resultat av vaccinationen. En utvärdering ger också möjlighet att lyfta goda erfarenheter och bidrar till ett lärande i organisationen.

2. Bakgrund till granskningen

I maj 2020 gav regeringen i uppdrag åt Folkhälsomyndigheten att ta fram en vaccinationsplan för massvaccinering mot covid-19. Det primära syftet med vaccinationen var att skydda de grupper som hade störst risk att bli allvarligt sjuka eller avlida i covid-19. I ett senare skede har vaccinationen handlat om att förhindra spridning av sjukdomen i samhället.

Ansvar för massvaccinationen är delat mellan staten och regionerna och regleras av smittskyddslagen. I december 2020 tecknade regeringen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) en överenskommelse om vaccinationen, där statens och regionernas åtaganden tydliggjordes. Bland annat har staten åtagit sig att stå för kostnaderna för inköp av vaccin och distribuera och fördela vaccinet till regionerna. Folkhälsomyndigheten har också på uppdrag av regeringen löpande tagit fram rekommendationer till regionerna för vaccineringen. Enligt överenskommelsen har regionerna åtagit sig att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer, men också att exempelvis vidta åtgärder i syfte att åstadkomma en så hög vaccinations-täckning som möjligt.

I sin riskanalys för år 2021 uppmärksammade revisorerna att det fanns en risk att varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden kunde säkerställa ett ändamålsenligt genomförande av vaccinationen. I sin revisionsplan för år 2021 beslutade revisorerna att genomföra en fördjupad granskning av vaccinationen mot covid-19.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge underlag till revisorerna för att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av vaccinationen mot covid-19. För detta har revisionskontoret besvarat följande revisionsfrågor:

1. Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning av vaccinationen mot covid-19?
2. Har styrelsen och nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av vaccinationen mot covid-19?
3. Har styrelsen och nämnden säkerställt en ändamålsenlig vaccination mot covid-19?

Avgränsning

Granskningen har fokuserat på vaccinationen som primärvården utfört. Granskningen omfattar inte regionens samverkan med länets kommuner i utförandet av vaccineringen eller den vaccinering som utförts av privata utförare. Granskningen omfattar inte heller hanteringen av personal för att vaccinera enligt Socialstyrelsens föreskrifter om behörigheter för vaccination mot covid-19. I granskningen ingår inte att granska regionens rapportering till det nationella vaccinationsregistret.

Revisionskriterier

Revisionskriterier utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har varit:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § om styrelsens och nämndens ansvar att se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Styrelsen och nämnden ska också se till att kontrollen är tillräcklig.
- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 37-39 §§ samt 7 kap. 5 och 6 §§ om styrelsens och nämndens möjligheter att delegera beslutsrätt i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.
- Smittskyddslagen (2004:168) 1 kap. 8 § om varje regions ansvar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område.
- Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om genomförande av vaccinering mot covid-19, 2021.
- Regionfullmäktiges reglementen för regionstyrelsen och för hälso- och sjukvårdsnämnden

Metod

Granskningen är genomförd av sakkunniga på revisionskontoret. Malin Hedlund har varit projektledare och Petter Bergner projektmedarbetare.

Dokumentanalys av protokoll och styrande dokument

För att besvara revisionsfrågorna har vi granskat regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll och andra vägledande och styrande dokument för planeringen och utförandet av vaccinationen mot covid-19.

För att kunna analysera och följa arbetet med vaccinationen har vi också granskat ett urval av minnesanteckningarna från vaccinationsgruppen. Vi har också gått igenom ett urval av vaccinationssamordnarens nyhetsbrev och information från vaccinationsgruppen till primärvården.

Syftet med dokumentanalyserna har varit att identifiera revisionsbevis, det vill säga information som ger stöd för granskningens slutsatser.

Intervjuer med chefer och nyckelpersoner

Dokumentanalyserna har kompletterats med intervjuer. Intervjuerna har varit viktiga för att förstå och analysera ansvaret för och uppdraget att vaccinera mot covid-19.

Vi har intervjuat vaccinationssamordnare, biträdande smittskyddsläkare och andra nyckelpersoner i vaccinationsgruppen. Vi har även intervjuat områdeschefer inom hälso- och sjukvården, direktör för ledningsstaben, kommunikationsdirektör och andra tjänstepersoner som arbetat med eller varit berörda av uppdraget att vaccinera. Totalt har vi intervjuat 13 personer.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den har granskats av revisionsdirektören. Dessutom har den kvalitetssäkrats externt genom att intervjuade fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll. Även regiondirektör och hälso- och sjukvårdsdirektör har fått möjlighet att kvalitetssäkra ett utkast av rapporten.

Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en övergripande redogörelse av vaccinationstäckningen i Västerbottens län. Därefter redovisar vi regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens styrning, uppföljning och kontroll av vaccinationen. Rapporten avslutas med svar på revisionsfrågorna och rekommendationer till regionstyrelsen och till hälso- och sjukvårdsnämnden.

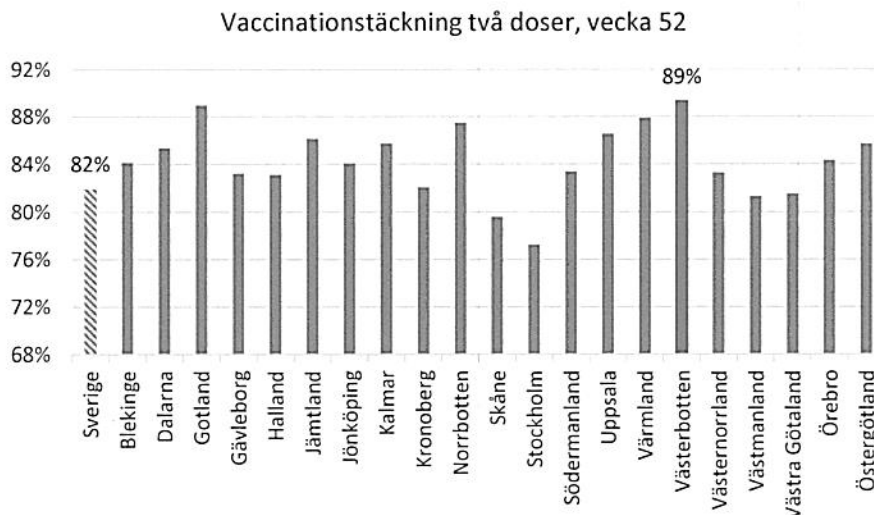
3. Vaccination mot covid-19 i Region Västerbotten

Region Västerbotten påbörjade vaccinationen mot covid-19 i slutet av december 2020. Under år 2021 har regionen vaccinerat över 200 000 invånare och gett över 500 000 doser vaccin. Regionen har följt Folkhälsomyndighetens rekommendationer om prioriteringsordning, vilket innebär att regionen först började vaccinera de sköraste grupperna. Därefter har vaccineringen för övriga grupper öppnats upp allt eftersom. Gruppen med de äldsta och sköraste vaccinerades i samverkan med kommunerna, medan primärvården vaccinerat majoriteten av övriga grupper.

En stor andel av Västerbottens befolkning är vaccinerade

Målsättningen för vaccinationen är att utifrån Folkhälsomyndighetens rekommendationer skyndsamt vaccinera befolkningen som bor i Sverige (Överenskommelse om vaccination mellan regeringen och SKR). Från början rekommenderade Folkhälsomyndigheten att alla som var 18 år eller äldre skulle vaccinera sig, men under hösten 2021 utökade myndigheten sin rekommendation till att även inkludera barn som är 12 år eller äldre.

Folkhälsomyndigheten sammanställer varje vecka statistik över hur stor andel av befolkningen som är vaccinerad. Statistiken visar att Västerbotten är ett av länen med högst vaccinationstäckning. Diagrammet nedan visar att sista veckan i december 2021 hade 89 procent av befolkningen över 12 år i Västerbottens län fått två doser vaccin. Västerbotten hade även högst täckning bland de som fått en dos vaccin. Länet låg även främst när andelen vaccinerade analyserades utifrån olika åldersgrupper ([Folkhälsomyndigheten](#)).



Staten har betalat ut särskild ersättning till de regioner som skyndsamt genomfört vaccinationen. Region Västerbotten har uppfyllt statens kriterier för skyndsamt vaccination och därmed fått extra ersättning.

4. Styrelsens och nämndens styrning och kontroll av vaccinationen

Vaccinationen mot covid-19 är en smittskyddsåtgärd

Efter ett regeringsbeslut i början av februari 2020 är infektion med coronaviruset Sars-cov-2 klassat som en samhällsfarlig sjukdom. Massvaccinationen mot sjukdomen covid-19 ses som en smittskyddsåtgärd med syfte att i första hand skydda de som har störst risk att bli allvarligt sjuka eller avlida i sjukdomen.

Enligt smittskyddslagen är regionen ansvarig för att vidta behövliga smittskyddsåtgärder inom sitt område. Eftersom vaccineringen mot covid-19 ses som en smittskyddsåtgärd har regionen ett ansvar för det regionala arbetet med vaccinationen.

Smittskyddsläkaren leder smittskyddsarbetet

Varje region är enligt smittskyddslagen skyldig att ha en smittskyddsläkare. Smittskyddsläkaren ska utses av nämnd och har en central roll i samhällets smittskydd. Smittskyddsläkaren leder och organiserar regionens smittskyddsarbete och är självständig i sin myndighetsutövning. Regionen har dock som huvudman det övergripande ansvaret för planering, organisering och finansiering av smittskyddsverksamheten (Coronakommissionen 2021, Sverige under pandemin).

Vår genomgång av regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens reglementen visar att det inte framgår vem som är ansvarig för regionens smittskyddsarbete. Det framgår inte heller vem som ska utse smittskyddsläkaren. Regionens smittskyddsmyndighet är organiserad i regionstyrelsens förvaltning. Det är också styrelsen som utsett smittskyddsläkaren (RS 2125-2021, VLL 682-2010).

Smittskyddsmyndigheten hade en central roll i vaccineringen

Smittskyddsläkaren och smittskyddsmyndigheten har haft en central roll i vaccinationen mot covid-19. Av regionens pandemiplan, som smittskyddsläkaren beslutat om, står det att smittskyddsläkaren vid en pandemi ska upprätta en vaccinationsstrategi enligt direktiv från Folkhälsomyndigheten. Strategin ska bland annat innehålla anvisningar om den praktiska hanteringen och om genomförandet av vaccinationen.

Biträdande smittskyddsläkare och smittskyddssjuksköterska har i intervju berättat att smittskyddsläkaren under år 2021 haft regelbundna avstämningar med Folkhälsomyndigheten om vaccinationen mot covid-19. Smittskyddsläkaren hade en medicinsk roll i regionens vaccinationsgrupp och ansvarade initialt för fördelningen av vaccindoser inom regionen. Sedan våren 2021 har Läkemedelscentrum fördelat doserna. Smittskyddsmyndigheten har också löpande tagit fram arbetsplaner och rutiner för vaccinatörer.

Vår kommentar

Det saknas reglering i fullmäktiges reglementen om det är regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden som har ansvaret för regionens smittskyddsarbete och därmed också ansvar för vaccineringen mot covid-19.

Regionstyrelsens styrning av vaccinationen

Regionstyrelsens ordförande beslutade om vaccinationsstrategin

Regionstyrelsens ordförande fattade i december 2020 ett brådskande delegationsbeslut om vaccinationsstrategin för regionen. Syftet med strategin var att beskriva hur vaccineringen mot covid-19 skulle genomföras samt bidra till att så många invånare som möjligt vaccinerade sig. Exempelvis finns det ett avsnitt i strategin som beskriver hur tilldelning, fördelning och leverans av vaccin inom regionen ska gå till. Av strategin framgår också att regionen ska följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer om prioriteringsordning, samt att invånarna i länet framför allt ska vaccinera sig på hälsocentralerna.

Vaccinationsgruppen ansvarade för att genomföra strategin

I vaccinationsstrategin går det att läsa att smittskyddsläkaren ansvarar för upprättandet och genomförandet av strategin. För detta arbete har en vaccinationssamordnare och en vaccinationsgrupp tillsatts. Det framgår inte vem som tillsatt vaccinationssamordnaren och vaccinationsgruppen. Det finns inget dokumenterat beslut. Intervjupersoner berättar att det under hösten 2020 handlade om att snabbt hitta en fungerande organisation för arbetet. Det finns ett uppdragsdirektiv för planeringen inför vaccinationen. Det framgår inte heller vem som beslutat om uppdragsdirektivet. Smittskyddsläkaren står dock som uppdragsägare. I direktivet står det att vaccinationsgruppen ansvarar för planeringen och genomförandet av vaccinationsstrategin.

Vaccinationssamordnaren och vaccinationsgruppen var "spindeln i nätet"

I uppdragsdirektivet beskrivs vilka funktioner som ska sitta i vaccinationsgruppen. Deltagare i gruppen har bland annat varit smittskyddsläkare och smittskyddssjuksköterska, kommunikatör, chefsläkare, medarbetare från Läkemedelscentrum, infektion, logistik och inköp. Även tjänstepersoner från länsstyrelsen har suttit med i gruppen. Vaccinationssamordnaren har varit samordnare för gruppen. Till sin hjälp har vaccinationssamordnaren haft ett administrativt stöd.

Vaccinationssamordnaren och vaccinationsgruppen har fungerat som "spindeln i nätet" för vaccinationsuppdraget. Gruppens uppgifter har bland annat handlat om att beräkna behov av vaccin, fördela vaccinet och informera allmänheten samt egen personal. Exempelvis berättar logistiker som suttit med i gruppen att deras uppdrag har handlat om att säkerställa att vaccinatörerna har tillgång till de förbrukningsmaterial som de behöver för att kunna vaccinera.

Vaccinationsgruppen har också löpande arbetat med att implementera nationella rekommendationer. Flera intervjupersoner har framfört att förutsättningarna för vaccinationen och de nationella direktiven snabbt har förändrats, vilket krävt snabba insatser i regionens arbete. Exempelvis när Folkhälsomyndigheten meddelade att samtliga över 18 år skulle erbjudas dos tre eller när intervallet från andra till tredje sprutan ändrades från sex till fem månader.

Vaccinationsgruppen har träffats en till två gånger i veckan sedan november 2020. Gruppens möten är dokumenterade i minnesanteckningar. Minnesanteckningarna beskriver vilka aktuella frågor som gruppen hanterat samt eventuella ställningstaganden som gruppen gjort. Minnesanteckningarna är inte diarieförda. Inte heller uppdragsdirektivet är diariefört.

Verksamhetschefer inom primärvården deltog på dialogmöten

Företrädare för primärvården har inte suttit med i vaccinationsgruppen, däremot har några verksamhetschefer från primärvården suttit med i en referensgrupp till vaccinationsgruppen. Vaccinationssamordnaren berättar att referensgruppen har varit viktig för att diskutera möjliga scenarier och insatser, innan dessa har kommunicerats ut till hälsocentralerna. Verksamhetschefer i primärvården har också haft möjlighet att delta på dialogmöten som vaccinationssamordnaren regelbundet anordnat tillsammans med smittskydds-enheten, läkemedelscentrum och kommunikationsstaben. På dessa möten har verksamhetscheferna fått möjlighet att lyfta frågor och få information om vad som är på gång. Vaccinationssamordnaren har också skickat ut veckovisa nyhetsbrev till hälsocentralerna.

Vaccinationsgruppen har fattat beslut utan befogenhet

Kännetecknande för beslut i kommunallagen är att det finns alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Vid verkställighet får det inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Enligt kommunallagen har styrelsen och nämnden möjlighet att delegera beslutsrätt i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden åt en tjänsteperson, däremot är det inte möjligt för en styrelse eller nämnd att ge beslutsbefogenheter till en grupp bestående av tjänstepersoner.

Enligt uppdragsdirektivet ska "operativa beslut" tas inom vaccinationsgruppen, medan "beslut av principiell karaktär" ska hanteras inom hälso- och sjukvårdsledningen. Det är inte definierat vad som avses med operativa och principiella beslut. Enligt intervjupersoner handlar principiella beslut troligen om beslut i kommunallagens mening. Intervjupersoner uppfattar att operativa beslut kan tolkas som verkställighet.

Vi har gått igenom ett urval av minnesanteckningarna från vaccinationsgruppens möten. Genomgången visar att det finns exempel på beslut som skulle kunna vara beslut i kommunallagens mening. Det tycks också vara så att gruppen fattat beslut. Det har exempelvis handlat om direktiv till hälsocentralerna. Inget av dessa beslut är återanmälda till styrelsen eller nämnden.

Genomgången av minnesanteckningarna visar också att det inledningsvis av vaccinationen fördes vissa diskussioner om vaccinationsgruppens befogenheter. Bland annat upplevde verksamhetschefer från primärvården att det fanns vissa otydligheter i ansvarsfördelningen mellan vaccinationsgruppen, vaccinationssamordnaren, smittskydd och primärvården. Några av de vi intervjuat är tveksamma till om vaccinationsgruppen hade befogenhet att ge direktiv till verksamhetscheferna i primärvården.

Vaccinationen hanterades som en del i styrelsens beställning av primärvård

Både i pandemiplanen, vaccinationsstrategin och uppdragsdirektivet står det att allmänheten ska vaccineras på hälsocentralerna. Regionstyrelsen är beställare av primärvård som omfattas av vårdvalssystemet.

Flera som vi intervjuat berättar att vaccinationen har hanterats inom ramen för styrelsens årliga uppdrag till primärvården. Eftersom hälsocentralerna redan hade ett uppdrag att vaccinera, ansåg tjänstepersoner att vaccinationen mot covid-19 kunde inrymmas i hälsocentralernas ordinarie vaccinationsuppdrag. Regionstyrelsen tog därför inte något särskilt beslut om uppdrag till primärvården att vaccinera

mot covid-19. Däremot beslutade styrelsen i december 2020 om att ersätta hälsocentralerna med 200 kronor per utförd vaccination.

Regionstyrelsen fattade ett fåtal beslut

Förutom styrelsens beslut om ersättning till hälsocentralerna, har styrelsen beslutat att resor i samband med vaccinationen inte är ersättningsberättigade. Styrelsen har även berett ett ärende till regionfullmäktige som handlade om avgiftsfri vaccination. Regionstyrelsens ordförande har därutöver fattat brådskande delegationsbeslut som handlat om vaccinationsstrategin och ersättning till kommunerna när de har vaccinerat.

Endast ett fåtal beslut som rör vaccinationen är återanmälda till regionstyrelsen under år 2021. Regiondirektören har beslutat om tilldelningsbeslut för upphandlingen av privat utförare samt tilläggsavtal med apoteksbolaget ApoEx om hantering av vaccin. Regiondirektören har också fattat ett delegationsbeslut om att medarbetare i regionen får vaccinera sig på arbetstid.

Områdescheferna för närsjukvårdsområdena Umeå, Skellefteå och Södra Lappland berättar att det framför allt under hösten 2021 var ett högt tryck på hälsocentralerna. Uppdraget att vaccinera har inneburit en undanträngningseffekt för övrig verksamhet. Regionstyrelsen har inte fattat några beslut om begränsning av primärvårdens ordinarie uppdrag för att möjliggöra vaccinationen.

Vår kommentar

Vi bedömer att regionstyrelsen inte varit tillräckligt aktiv i sin styrning av vaccinationen. Styrningen har i huvudsak utgått från vaccinationsgruppen.

Vi bedömer att massvaccination mot covid-19 är för omfattande för att täckas in av styrelsens ordinarie beställning av primärvård. Vi anser att styrelsen borde beslutat om ett särskilt uppdrag om massvaccinationen till primärvården.

Vi bedömer att regionstyrelsen inte har haft tillräcklig kontroll över beslut om vaccineringen som tagits på tjänstepersonsnivå. Vi anser att det finns en risk att vaccinationsgruppen tagit beslut i kommunallagens mening. Enligt kommunallagen kan inte en grupp bestående av tjänstepersoner fatta beslut. En annan brist är att varken vaccinationsgruppens mötesanteckningar eller uppdragsdirektivet är diariefört, vilket försvårar insynen i planeringen och genomförandet av vaccinationen.

Hälso- och sjukvårdsnämndens styrning av vaccinationen

Nämnden fattade inte några beslut om vaccinationen

Hälso- och sjukvårdsnämnden är ansvarig för den primärvård som bedrivs i egen regi i enlighet med regionstyrelsens beställning. Nämnden har inte gett några direktiv eller fattat några beslut om utförandet av vaccinationen. Det visar vår granskning av nämndens protokoll för år 2021. Vi har inte heller sett att några vaccinationsbeslut har återanmälts till nämnden.

I beslutsloggen från den regionala särskilda sjukvårdsledningen finns ett beslut som hälso- och sjukvårdsdirektören har fattat och som handlar om att etablera en bedömningsgrupp för komplicerade individärenden kopplade till vaccinationen. Under granskningen har vi stött på vissa beslut som troligtvis rör sig om beslut i kommunallagens mening, exempelvis inrättandet av centrala vaccinationsmottagningar. Dessa beslut är inte återanmälda till nämnden.

Vår granskning av protokoll och minnesanteckningar visar att trycket på hälsocentralerna har varit högt under år 2021. Samtliga som vi intervjuat uppger att det tidvis har varit väldigt slitsamt för verksamheterna, men att chefer och medarbetare inom primärvården har löst situationerna som uppstått och kunnat vaccinera befolkningen. Protokollgranskningen visar att nämnden inte har fattat några beslut eller gett direktiv om hur verksamheterna skulle hantera den uppkomna situationen.

Vaccineringen skedde på hälsocentraler och centrala mottagningar

Under planeringen och uppstarten av vaccinationen befann sig regionen i stabs- och förstärkningsläge och de lokala och den regionala särskilda sjukvårdsledningen var aktiverad. Områdescheferna för närsjukvårdsområdena Umeå, Skellefteå och Södra Lappland berättar att verksamhetscheferna för hälsocentralerna snabbt förstod omfattningen av uppdraget att vaccinera allmänheten och samtidigt hantera pandemin. För att kunna vaccinera befolkningen och bedriva övriga uppdrag, kom verksamhetschefer i Umeå respektive Skellefteå överens om att starta upp centrala vaccinationsmottagningar. I januari 2021 fattade områdeschefen för Skellefteå i den lokala särskilda sjukvårdsledningen i Skellefteå ett inriktningsbeslut om att planera för en central vaccinationsmottagning i Skellefteå. Beslutet om att starta vaccinmottagningen i Umeå togs enligt uppgift i dialog mellan områdeschefen och verksamhetschefer i Umeå. Inget av besluten om att inrätta vaccinationsmottagningarna i Umeå eller Skellefteå är dokumenterade. Besluten har inte heller återanmälts till nämnden.

Under våren 2021 öppnade mottagningen i Umeå och Skellefteå. Vaccinationsmottagningarna organiserades under två hälsocentraler, men samtliga hälsocentraler i Umeå och Skellefteå gick samman och bemannade mottagningarna. Vaccinationsmottagningen i Skellefteå avvecklades inför sommaren 2021, men startade upp igen i december 2021. Vaccinationsmottagningen i Umeå var först lokaliserad i idrotts- och konferensanläggningen Nolia, men flyttade under hösten 2021 till campusområdet vid Umeå Universitet.

Privat utförare vaccinerade under sommarmånaderna i Skellefteå

I april 2021 fattade regiondirektören ett tilldelningsbeslut om privat aktör för vaccineringen. Under sommarmånaderna anlätades leverantören för att vaccinera i Skellefteå. Bakgrunden var, enligt vaccinationssamordnaren, att hälsocentralerna i Skellefteå inte hade kapacitet att vaccinera under sommaren. Vaccinationssamordnaren och vaccinationsgruppen hade under perioden tät kontakt med den privata utföraren och följde upp hur många doser som leverantören vaccinerade.

Vår kommentar

Vi bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden har varit passiv i sin styrning av vaccinationen. Chefer och medarbetare inom nämndens verksamheter har löst situationerna som uppstått för att kunna vaccinera. Nämnden har inte fattat några beslut eller gett direktiv till verksamheterna om utförandet.

Vi bedömer att nämnden inte haft tillräcklig kontroll över sitt beslutsfattande. Granskningen visar att det finns beslut fattade i verksamheterna som inte har återanmälts till nämnden. Exempelvis inrättandet av centrala vaccinationsmottagningar. Det finns en risk att dessa beslut har fattats utan befogenhet. Det kan också handlat om beslut som nämnden enligt kommunallagen inte får delegera, utan som nämnden själv måste besluta om.

Kommunikation var en del i vaccinationen

I överenskommelsen om vaccinationen som regeringen och SKR tecknade i december 2020 samt i ändrings- och tilläggsöverenskommelser som upprättats under året, finns särskilda åtaganden som rör kommunikation. Bland annat har regionerna åtagit sig att förbereda och genomföra kommunikationsinsatser samt anpassa dessa så att även exempelvis personer som inte har svenska som modersmål kan ta till sig informationen. Regionen har också åtagit sig att vidta särskilda insatser för att nå ut med erbjudande om vaccination till grupper som i andra sammanhang har en lägre vaccinationstäckning.

Kommunikationsstaben har suttit med i vaccinationsgruppen sedan start. Kommunikationsinsatserna har utgått dels från en gemensam kommunikationsplan för samtliga regioner, dels från regionens egen kommunikationsplan för vaccinationen. Kommunikationsstaben har anpassat och planerat kommunikationen utifrån aktuellt läge och nationella direktiv vad som är på gång inom regionen. Kommunikationsdirektören och kommunikativören som vi intervjuat berättar att det har varit snabba förändringar i budskapen som de behövt hantera.

Kommunikationsinsatser som regionen genomfört under året är pressmeddelanden, inlägg på sociala medier, brev, statistik på regionens hemsida, digitala skärmar i regionens verksamheter, anslag och så vidare. Regionen har också genomfört riktade insatser mot bland annat unga vuxna, andra språkgrupper och ovaccinerade. De riktade insatserna har handlat om kampanj mot unga män, reklam i gallerior, översatt information till föreningar, informationsfilmer i samarbete med Länsstyrelsen med mera.

Kommunikationsdirektören berättar att de mäter sina kommunikationsinsatser mot resultatet av vaccinationen. Den höga vaccinationstäckningen i länet vittnar om att kommunikationen har varit lyckad. En uppfattning som även andra intervju personer delar. Vaccinationssamordnare säger att en förklaring till den höga täckningen kan vara att regionen varit tillgänglig och transparent i sin kommunikation.

Styrelsens och nämndens uppföljning och kontroll

Vaccinationsgruppen följde löpande upp vaccineringen

Vaccinationsgruppen har under sina möten löpande följt arbetet med vaccineringen. Gruppen har bland annat följt upp behovet av vaccindoser och förbrukningen av försörjningsmaterial. Hälsocentralerna har också dagligen rapporterat in antal vaccinerade till systemet Diver. Vaccinationsgruppen har därefter kunnat följa andel vaccinerade på både kommun- och hälsocentralnivå. De har också följt upp vaccinerade utifrån åldersgrupp och olika geografiska områden. Utifrån uppföljningen har gruppen riktat olika åtgärder och insatser.

Styrelsen och nämnden fick övergripande information om vaccinationen

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har löpande under året fått information om vaccinationen mot covid-19. Protokollgranskningen visar att informationen handlat om arbetet med vaccinationen, hur tillgången till vaccindoser ser ut, hur många doser som regionen har gett, hur stor andel av befolkningen som är vaccinerade med mera. I december 2021 fick både styrelsen och nämnden information om att hälsocentralerna hade högt söktryck och att det var ansträngt läge inom primärvården.

Styrelsen och nämnden redogjorde för vaccinationen i sina delårsrapporter

Vår granskning visar att styrelsen och nämnden övergripande redogjorde för vaccinationen i sin delårsrapport per augusti 2021. Informationen i styrelsens delårsrapport handlade framför allt om vilka kommunikationsinsatser kopplade till vaccinationen som kommunikationsstaben arbetat med. Nämnden beskriver bland annat att de centrala vaccinationsmottagningarna hade fungerat över all förväntan.

Vår kommentar

Vaccinationsgruppen har löpande följt upp hur vaccinationen har gått, hälsocentralernas behov av vaccindoser, deras tillgång till förbrukningsmaterial etc. Gruppen har också dagligen följt upp och analyserat hur stor andel av befolkningen som vaccinerat sig.

Vi konstaterar att styrelsen och nämnden under året på övergripande nivå höll sig informerade om vaccinationen. Styrelsen och nämnden redogjorde kortfattat om vaccinationerna i sina delårsrapporter. I delårsrapporterna gjorde varken styrelsen eller nämnden någon analys eller samlad beskrivning av arbetet.

5. Svar på revisionsfrågor

Granskningen visar att vaccinationen mot covid-19 har varit framgångsrik. Västerbotten har bland den högsta vaccinationstäckningen i Sverige. Chefer och medarbetare inom regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltningar har uppvisat en god förmåga att lösa uppdraget och vaccinera befolkningen. Däremot var varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden tillräckligt aktiva i den strategiska styrningen av vaccinationen. I tabellen redogör vi för svaret på granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning av vaccinationen mot covid-19?		<p>Ansvaret för vaccinationen var otydligt. Massvaccinationen är en smittskyddsåtgärd, men det var inte reglerat om styrelsen eller nämnden var ansvarig för regionens smittskydd.</p> <p>Styrelsen hanterade vaccinationen som en del av styrelsens ordinarie uppdrag till primärvården. Styrelsen tog få beslut med anledning av vaccineringen. Inte heller nämnden var aktiv. Vi anser att uppdraget att vaccinera länets befolkning mot covid-19 var för omfattande för att i huvudsak hanteras på tjänstepersonsnivå.</p> <p>Granskningen visar att det troligtvis har fattats beslut inom vaccinationsgruppen och inom verksamheterna som är beslut i kommunallagens mening. Det finns en risk att dessa beslut är fattade utan befohgenhet. Besluten är heller inte återanmälda till styrelsen och nämnden.</p>
Har styrelsen och nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av vaccinationen mot covid-19?		<p>Vaccinationsgruppen följde löpande upp arbetet med vaccineringen och andelen vaccinerade av befolkningen. Styrelsen och nämnden höll sig övergripande informerade om hur arbetet gick.</p>
Har styrelsen och nämnden säkerställt en ändamålsenlig vaccination mot covid-19?		<p>Region Västerbotten har vaccinerat en stor andel av länets befolkning över 12 år och är ett av länen med högst vaccinationstäckning. Regionen har uppfyllt regeringens krav för skyndsam vaccination.</p>

Rekommendationer

- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver bli mer aktiv i den strategiska styrningen av arbetet med vaccinationen. Styrelsen och nämnden behöver bland annat säkerställa att tjänstepersoner som ska leda arbetet med vaccinationen har tydliga uppdrag och befogenheter. Styrelsen och nämnden behöver också säkerställa att beslut om vaccinationen dokumenteras, diarieförs och återanmäls till styrelsen eller nämnden.
- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör genomföra en utvärdering av massvaccinationen mot covid-19. En utvärdering ger möjlighet att systematiskt analysera och bedöma arbetssätt och resultat av vaccinationen. En utvärdering ger också möjlighet att lyfta goda erfarenheter och bidrar till ett lärande i organisationen.

Malin Hedlund
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten