



# Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020

Rapport

Sätters kommun

KPMG AB

2021-02-11

Antal sidor 26

Antal bilagor 2

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen – Fas 1 (förebyggande och beredskap)	7
3.1	Kommunens styrdokument för hantering av extraordinära händelser	7
3.2	Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser	13
3.3	Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys	14
4	Fas 2 – Respons (genomförande)	17
4.1	Krisledningsorganisation under Covid-19	17
4.2	Kommunikation under pandemin	20
4.3	Samverkan	21
4.4	Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa en säker arbetsmiljö	22
5	Fas 3 – Återhämtning (lärande)	25
6	Slutsats och rekommendationer	27
6.1	Revisionell bedömning	27
6.2	Rekommendationer	27
A	Bilaga - Revisionsfrågor	30
B	Bilaga – Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser	31

## 1 Sammanfattning

Vi har av Sätters kommuns revisorer och lekmannarevisionen i Säterbostäder AB fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens beredskap inför och hantering av krisen som uppstått i samband med Covid-19. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen, ansvariga nämnder samt Säterbostäder AB hanterat den uppkomna krisen i samband med utbrottet av Covid-19 på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar. Granskningen har tagit utgångspunkt i en omfattande genomgång av styrdokument, sammanträdesprotokoll och minnesanteckningar samt intervjuer med politiska företrädare, förvaltningschefer samt chefer inom kommunens verksamheter.

Vår revisionella bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, ansvariga nämnder samt Säterbostäder AB i huvudsak har hanterat den uppkomna krisen på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar. Det har funnits en etablerad organisation, struktur och planering för krisberedskap som legat till grund för det arbete som genomförts under krisen. Styrdocumentationen kring krisberedskapen är omfattande och utgår från en decentraliserad organisation där ansvaret till stor del är fördelat på kommunens fackförvaltningar. En identifierad brist i den nuvarande krisberedskapsdocumentationen är att det saknas en tydlighet och enhetlighet för vilka dokument som finns, hur de revideras och uppdateras samt hur de förhåller sig till varandra. Vi anser även att de olika grupperingar som omnämns i kommunens grundberedskapsplan behöver definieras på ett tydligare sätt, då roll- och ansvarsfördelningen mellan dessa i dagsläget inte framgår med tydlighet.

I stort anser vi att kommunens krishantering under Covid-19 har strukturerats utifrån de bestämmelser som finns i styrdocumentationen kring krisberedskap. Enligt Sätters kommuns decentraliserade modell har hanteringen och beslutsfattandet huvudsakligen varit förlagt på kommunens olika förvaltningar, i enlighet med de övergripande principerna för krishantering i Sverige – närhetsprincipen, ansvarsprincipen och likhetsprincipen. Vi noterar vidare att det, i strid med befintlig styrdocumentation, inte fanns en Tjänsteperson i Beredskap (TiB) vid krisens utbrott. Granskningen finner även att Säterbostäder AB vidtagit åtgärder för att hantera krisen och minska dess konsekvenser för anställda och kunder.

Sätters kommun har under krisen inte haft någon anställd i rollen som krisberedskaps/säkerhetssamordnare. Vi anser att detta innebär en brist då det saknas specialistkunskap kring krishanterings- och säkerhetsfrågor som möjliggör utveckling och fördjupning av kommunens övningar och utbildningar samt den övergripande och långsiktiga strategiska planeringen i kommunens säkerhetsfrågor.

Sätters kommun har under krisen kontinuerligt implementerat de lärdomar och erfarenheter som gjorts i samband med krishanteringen. Det finns även planer kring att sammanställa och utvärdera insatserna under krisen för att möjliggöra ytterligare lärande samt identifiera styrkor och svagheter för det fortsatta utvecklingsarbetet. En sådan utvärdering har kommunstyrelsen ännu inte fattat beslut kring. Vi bedömer att

2021-02-11

lärandet i samband med kriser skulle underlättas av en mer enhetlig och funktionsbaserad dokumentation av krisledningsstabens sammanträden.

I förhållande till vårt uppdrag och med utgångspunkt i genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- genomföra en översyn av kommunens styrdokumentation avseende krisberedskap med fokus på att fastställa de olika dokumentens status, datum för revidering samt hänvisning till övrig dokumentation,
- överväga att inrätta tjänst som säkerhets- och beredskapssamordnare med ansvar för att samordna och utveckla kommunens säkerhetsarbete,
- säkerställa att implementeringen av TiB sker i enlighet med kommunstyrelsens beslut<sup>1</sup> och bestämmelserna i grundberedskapsplanen,
- utarbeta en kontinuitetsplan som reducerar personberoendet avseende kommunens hantering av kriskommunikation,
- se över formerna för informationsöverföring mellan den politiska ledningens samtliga delar och förvaltningsorganisationen vid extraordinär händelse.
- tidigt rikta fokus mot hur arbetet med att utvärdera och ta hand om gjorda erfarenheter under Covid-19 ska organiseras och struktureras.

---

<sup>1</sup> KS 2020-04-07 § 69

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Sätters kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens/krisledningsnämndens hantering av konsekvenserna av virusutbrottet Covid-19. Granskningen ingår i revisionsplanen 2020.

Den 10 mars 2020 förklarade Folkhälsomyndigheten att det föreligger mycket hög risk för samhällsspridning av viruset Covid-19. Från och med denna tidpunkt inträder det svenska samhället i tillstånd av tilltagande kris. Viruset Covid-19 har under våren 2020 kommit att påverka samhällets alla sektorer på ett genomgripande sätt. Offentlig sektor är satt under hård press. Hälso- och sjukvården, skolan, socialtjänsten, kommunikationer, infrastruktur, logistik, varuförsörjning med mera har eller kommer att få stora utmaningar med anledning av situationen. Sektorn hade redan tidigare behov av stora effektiviseringar och omprioriteringar eftersom skatteintäkterna inte svarar mot kostnadsutvecklingen som följer av nuvarande arbetssätt och en kris av denna kaliber sätter än högre press på verksamheterna.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Kvaliteten och uthålligheten i denna beredskap är dock i stor utsträckning avhängig regionens krishanteringsförmåga när det gäller att möta extraordinära händelser eller allvarliga störningar. Av litteraturen framgår att krishanteringsprocessen kan delas in i fyra övergripande faser – förebyggande, beredskap, respons och återhämtning. Vanligtvis ligger fokus i granskningar som berör frågor om säkerhet och beredskap på faserna *förebyggande* och *beredskap*. Denna granskning avser samtliga faser.

Virusutbrottet Covid-19 är utan tvekan en extraordinär händelse. Som extraordinär händelse betraktat skiljer den sig dock markant från till exempel en terroristattack, naturkatastrof eller omfattande olycka i det avseendet att där är förloppet ofta mycket hastigt. Det pågående virusutbrottet är tvärtom mycket utdraget i tid vilket medger en nästan unik möjlighet att medan krisen är i vardande öka kunskapen och lärandet inför kommande kriser genom en granskning hur ansvariga styrelser och nämnder hanterar den pågående situationen.

Revisorerna gör därför bedömningen att det är angeläget att i så nära anslutning till krisen som möjligt granska kommunstyrelsens/krisledningsnämndens krishanteringsförmåga under Covid-19-krisen 2020.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och ansvariga nämnder samt Säterbostäder AB hanterat den uppkomna krisen i samband med covid-19-virusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

För att svara upp emot den övergripande revisionsfrågan har en uppdelning i 3 faser av revisionsfrågorna gjorts där respektive del kommer att redovisas i denna slutrapport.

- Del 1: Förebyggande och beredskap
- Del 2: Respons

- Del 3: Återhämtning

För information om samtliga revisionsfrågor under respektive del av granskningen, se bilaga A. Granskningen avgränsas till åtgärder och planering med hänsyn till krisarbetet kopplat till Covid-19.

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder samt Säterbostäder AB. Med förvaltningar respektive nämnder avses i denna rapport även Säterbostäder AB och dess bolagsstyrelse.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.
- MSB:s Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser.
- Reglementen för kommunstyrelsen och berörda nämnder.
- Övriga regler, policys och riktlinjer motsvarande för krisberedskap för kommunen.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av:
  - Grundberedskapsplan för Sätters kommun – för samhällsstörningar och extraordinära händelser i fredstid
  - Risk- och sårbarhetsanalys
  - Reglemente för Krisledningsnämnden
  - Utbildnings- och övningsplan
  - Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap – i Dalarnas län
  - Handlingsplan för Coronavirussjukdom covid-19 2020- Kommunstyrelseförvaltningen
  - Beredskapsplan Kommunstyrelsen
  - Kommunal Beredskap för samhällsstörningar och extraordinär händelse i fredstid och vid höjd beredskap – Delplan för socialnämnden
  - Beredskapsplan – Barn- och utbildningsnämnden
  - Beredskapsplan - Säterbostäder AB
  - När något händer – Handlingsplan för akuta händelser



**Säters kommun**

Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020

2021-02-11

- Beredskapsplan 2020 - Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Handlingsplan för Coronavirus 2020 - Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Kontinuitetsplan Samhällsbyggnadsförvaltningen – Corona
- Sammanträdesprotokoll från samtliga nämnder, kommunstyrelse samt kommunstyrelsens arbetsutskott
- Minnesanteckningar från krisledningsstaben
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland kommundirektör, kommunikationschef, kommunstyrelsens presidium och sektionschefer

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade parter.

## 3 Resultat av granskningen – Fas 1 (förebyggande och beredskap)

### 3.1 Kommunens styrdokument för hantering av extraordinära händelser

#### *Nationella krav och rekommendationer*

Regionerna och kommunerna har en viktig roll i samhällets krisberedskap – ju bättre regionerna och kommunerna är på att hantera kriser, desto bättre blir samhället som helhet på att hantera kriser. Det ligger därför i såväl regionerna och kommunernas som i statens intresse att den regionala och kommunala krisberedskapen utvecklas.

Regioner och kommuner måste kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, oavsett situationens omfattning och karaktär, och tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bland annat ha en organisation för krishantering, planer och förberedda lokaler. I ansvaret ingår även att kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.<sup>2</sup>

Ett systematiskt arbete med krisberedskap bör ta sin utgångspunkt i regioner och kommuners ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment<sup>3</sup>:

1. Identifiera risker och brister i förmågor samt behov av åtgärder.
2. Planera och fatta beslut om åtgärder.
3. Genomföra åtgärder.
4. Följa upp genomförd verksamhet och utvecklingen av förmågor.

Granskningens fas 1 syftar till att beskriva Sätters kommuns förebyggande- och beredskapsarbete inför en eventuell kris eller extraordinär händelse. Detta inkluderar exempelvis granskning av följande punkter:

- Roller, ansvar och organisation vid hantering av extraordinära händelser i Sätters kommun
- Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser
- Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

Avsnittet inleds med en översiktlig bakgrund av det pågående arbetet samt genomgång av relevanta styrdokument.

<sup>2</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*, MSB245-april 2011, s. 29.

<sup>3</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap*, 20150304, diarienumr.: 2015-1370, s. 4.



### 3.1.1 Lakttagelser

#### ***Kommunens övergripande styrdokument och rutiner inom krisberedskap***

Sätters kommun hade vid pandemins utbrott ett antal styrdokument rörande krisberedskap och krishantering. Flera av de styrdokument som fanns antagna vid pandemins utbrott har kompletterats under 2020.

#### **Styrdokument, planer och rutiner vid pandemins utbrott:**

- **Grundberedskapsplan för Sätters kommun – för samhällsstörningar och extraordinära händelser i fredstid**<sup>4</sup>. Plan enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid. Dokumentet syftar till att förtydliga hur Sätters kommun ska organisera sig under en extraordinär händelse. Planen beskriver även hur organisationen för krisledning ska hantera extraordinära händelser gällande ledning, samordning, samverkan och samband. I planen delas beredskapsorganisationen in i tre nivåer (grön, gul, röd) som aktiveras utifrån omfattningen av en händelse. Vilka funktioner som ingår vid varje nivå, samt vilket ansvar dessa funktioner har, beskrivs i planen. Grundberedskapsplanen utgår ifrån kommunens risk- och sårbarhetsanalys.
- **Risk- och sårbarhetsanalys**<sup>5</sup>. Analys av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen i enlighet med Lag 2006:544.
- **Reglemente för Krisledningsnämnden**<sup>6</sup>. Bestämmelser för krisledningsnämndens aktivering samt avveckling, dess mandat, sammansättning och omfattning.
- **Utbildnings- och övningsplan**<sup>7</sup>. Utbildnings- och övningsplan för 2020 som syftar till att underlätta för kommunen att på ett strukturerat sätt vidmakthålla och utveckla den egna organisationens kunskap och förmåga gällande krisberedskap och civilt försvar.
- **Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap – i Dalarnas län**<sup>8</sup>. En, av länsstyrelsen i Dalarnas län, framtagna strategi för samverkan inom länet. I strategin beskrivs samverkansforum som det regionala krishanteringsrådet, regionala näringslivsrådet och andra mindre samverkansforum. Strategin innefattar även information kring hur information ska hanteras internt och externt.
- **Handlingsplan för Coronavirussjukdom covid-19 2020- Kommunstyrelseförvaltningen**<sup>9</sup>. Handlingsplanen är antagen i början av mars 2020, och beskriver kommunstyrelseförvaltningens planeringsförutsättningar, organisation och arbetssätt inför en eventuell pandemi. Planen inkluderar även en konsekvensanalys och verksamhetsspecifika handlingsplaner.

<sup>4</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2019-11-28 § 241

<sup>5</sup> För mandatperioden 2019-2022

<sup>6</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2013-04-25 § 39

<sup>7</sup> Datum framgår inte av dokumentet

<sup>8</sup> 2019-09, exakt datum framgår inte av dokumentet

<sup>9</sup> 2020-03-05

### Styrdokument, planer och rutiner som antagits efter 10 mars 2020:

- [Beredskapsplan Kommunstyrelsen](#)<sup>10</sup>. Planen kompletterar grundberedskapsplanen med särskilda bestämmelser för kommunstyrelseförvaltningen och beredningsgruppen, samt åtgärdsplaner för olika typer av händelser.

Utöver de bestämmelser som gäller för kommunstyrelseförvaltningen eller kommunövergripande finns det även förvaltningsspecifika planer, rutiner och riktlinjer för kommunens fackförvaltningar samt det kommunala fastighetsbolaget Säterbostäder AB. Dessa inkluderar:

- [Kommunal Beredskap för samhällsstörningar och extraordinär händelse i fredstid och vid höjd beredskap – Delplan för socialnämnden](#)<sup>11</sup>
- [Beredskapsplan – Barn- och utbildningsnämnden](#)<sup>12</sup>
- [Beredskapsplan - Säterbostäder AB](#)<sup>13</sup>
- [När något händer – Handlingsplan för akuta händelser](#)<sup>14</sup>
- [Beredskapsplan 2020 - Samhällsbyggnadsförvaltningen](#)<sup>15</sup>
- [Handlingsplan för Coronavirus 2020 - Samhällsbyggnadsförvaltningen](#)<sup>16</sup>
- [Kontinuitetsplan Samhällsbyggnadsförvaltningen – Corona](#)

### **Roller, ansvar och organisation vid hantering av extraordinära händelser i Sätters kommun**

Som ett sätt att på en övergripande nivå ge en sammanhållen bild av kommunens beredskap inför en extraordinär händelse kommer en fördjupning i några av kommunens mest centrala styrdokument att göras nedan.

### **Polisy och planer för krisberedskap**

Krisberedskapen i Sätters kommun utgår huvudsakligen från *Grundberedskapsplan för Sätters kommun*. Planen utgår från kraven i lagstiftningen kring extraordinära händelser samt kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA). I RSA framhålls "Allvarlig smitta epidemi/pandemi" som en av åtta identifierade risker med hög risk vid en bedömning av sannolikhet och konsekvenser (det finns utöver dessa två risker klassade som mycket hög risk). I RSA görs bedömningen att Sätters kommuns förmåga att hantera en sådan händelse är god, men framhäver att samhällsviktiga funktioner kan vara sårbara till följd av sitt beroende av bemanning.

En åtgärdsplanering finns framtagen med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalysen där personalbemanningsplanering lyfts som en åtgärd för att hantera risk för personalbrist vid en epidemi/pandemi. Denna handlingsplan togs fram av

<sup>10</sup> Av arbetsutskottet antagen för kommunstyrelseförvaltningen 2020-04-21

<sup>11</sup> Uppdaterad 2019-09-19

<sup>12</sup> 2018-01-18

<sup>13</sup> 2019-12-17

<sup>14</sup> 2015-05-25

<sup>15</sup> Antagen av Samhällsbyggnadsnämnden 2020-03-12, antagen av Miljö- och Byggnämnden 2020-04-01

<sup>16</sup> 2020-10-21

kommunstyrelseförvaltningen i början av mars 2020. Handlingsplanen fokuserar på personalförsörjning, men inkluderar även riktlinjer för kommunikation samt verksamhetsspecifika handlingsplaner för följande verksamheter:

- **Ekonomi:** Prioritering av arbetsuppgifter, arbete kan ske hemifrån.
- **IT:** Prioritering av arbetsuppgifter utifrån kontinuitetsplan, hemarbete samt dagliga digitala möten för avstämningar.
- **Kommunikation:** Nya rutiner för post och telefoni, kontakt med kriskommunikationsnätverket, aktivera kriskommunikationsfunktionen samt arbete kan ske hemifrån.
- **Kansli/personalenhet:** Kontinuerliga avstämningar för omfördelning av arbetsuppgifter, samverkan med andra kommuner för att hantera personalbrist samt arbete kan ske hemifrån.
- **E-arkiv:** Vid bortfall kan extra stöd köpas in av leverantörer, projekt kan omprioriteras och senareläggas samt arbete kan ske hemifrån.
- **Fritid:** Möjlighet att stänga anläggningar.

Utöver den centrala grundberedskapsplanen har vi även tagit del av beredskapsplaner för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, samhällsbyggnadsnämnden och miljö- och byggnämnden (gemensam förvaltning i samhällsbyggnadsförvaltningen) samt det kommunala fastighetsbolaget Säterbostäder AB. I dessa delplaner finns det konsekvensbedömningar för olika typer av extraordinära händelser med grund i RSA:s riskinventering. I planerna för kommunstyrelsen, socialnämnden och nämnderna inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Konsekvensbedömningen omfattar förvaltningarnas olika verksamheter, vilka konsekvenser en eventuell pandemi kan få samt åtgärder för respektive verksamhet.

### Krisledningsorganisation

Sätters kommuns krisledningsorganisation kan aktiveras vid extraordinär händelse. Den består av krisledningsnämnden och en stab. Således är både politiken och tjänstemannaorganisationen involverade i krisledningsorganisationen men funktionerna aktiveras oberoende av varandra. Ordförande fattar beslut om att aktivera krisledningsnämnden medan kommundirektör beslutar om aktivering av staben samt stabens omfattning. Även händelse som inte klassas som extraordinär kan föranleda aktivering av staben.

Krisledningsnämnden<sup>17</sup> utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott med 5 ordinarie ledamöter och 5 ersättare. I egenskap av krisledningsnämnd har kommunstyrelsen, enligt Lag 2006:544, rätt att överta beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som kommunstyrelsen finner nödvändigt i den uppkomna krisen.

---

<sup>17</sup> Krisledningsnämndens arbete regleras av Reglemente för Krisledningsnämnden, antagen av kommunfullmäktige 2013-04-25 §39

Krisledningsstaben består av kommundirektör, förvaltningschefer, kommunikationschef och sekreterare. Vid behov kan stabschef besluta om att utöka antalet befattningshavare. Utöver krisledningsorganisationen ingår även Frivilliga Resursgruppen, POSOM<sup>18</sup> och kommunikationsfunktionen i kommunens övergripande krisorganisation.

En beskrivning av roll- och ansvarsfördelning i krisledningsorganisationen finns i *Grundberedskapsplan för Sätters kommun*. Den hänvisar även till krisledningsorganisationens komponenter på tjänstepersonsidan som stabsfunktionen, krissäkerhetsgruppen, krisberedskapsgruppen och beredningsgruppen. Dessa definieras dock inte.

Omfattningen av krisledningsstaben bestäms utifrån tre stabsberedskapsnivåer:

- **Utökad stabsberedskap (grön):** Kommundirektör, samordnare för krissäkerhetsgrupp och kommunikationschef upprättar stabsfunktion
- **Förhöjd stabsberedskap (gul):** Kommunikationsgruppen sammankallas, upplysningsfunktionen upprättas
- **Högsta stabsberedskap (röd):** Respektive förvaltning upprättar ledningsstabsfunktion, stödfunktioner upprättas

## Kriskommunikation

Av *Grundberedskapsplan för Sätters kommun* framgår även organisationen och planen för kommunikation vid kris och extraordinär händelse. Målet för kriskommunikationsarbetet är att förmedla en lägesbild av situationen. Information ska nå rätt mottagare, via rätt kanaler vid rätt tillfälle.

När kriskommunikationsfunktionen ska aktiveras fattar kommundirektör eller samordnare för krissäkerhetsgruppen beslut om detta.

Kriskommunikationsplanen beskriver de olika roller och ansvarsområden som ska finnas i kriskommunikationsarbetet. Dessa inkluderar:

- **Funktionsansvarig:** Har det övergripande ansvaret och leder arbetet. Funktionsansvarig ska dessutom förankra kriskommunikationsfunktionens mål och huvudbudskap i krisorganisationen.
- **Sambandskommunikatör:** Agerar som ett stöd åt funktionsansvarig och ansvarar för samordningen inom gruppen och mot andra aktörer.
- **Skribent:** Ansvarar för att ta fram budskap och underlag baserat på inriktningsbeslut samt att anpassa information efter målgrupp.
- **Webbkommunikatör:** Ansvarar för information via webbplatser, FAQ samt dokumentation via WIS.
- **Grafisk kommunikatör:** Tar fram bildbaserade budskap och tryckt information.

---

<sup>18</sup> Psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer

- **Kommunikatör för sociala medier:** Publicerar information på, och sköter, kommunens sociala medier.
- **Presskommunikatör:** Ansvarar för arbetet mot media, såsom pressmeddelanden, presskonferenser och mediecoaching.
- **Kommunikatör på plats:** Har ansvaret för kommunikation och informationsinsatser på plats vid en händelse.
- **Internkommunikatör:** Sköter kommunikationen inom kommunen och publicering av information i interna kanaler.
- **Omvärldsbevakande kommunikatör:** Kartlägger händelsen och bevakar olika kanaler, publikationer och sociala medier.
- **Loggförare:** Loggar arbetet i kriskommunikationsfunktionen.
- **Upplysningskommunikatör telefon:** Upprättar och bemannar telefonfunktionen.
- **Upplysningskommunikatör informationspunkt:** Bemannar informationspunkter och agerar som ett medium mellan centrala kommunikationsfunktionen och allmänheten.

### 3.1.2 Kommentar och bedömning

Vi bedömer på basis av den dokumentation vi granskat och de intervjuer vi genomfört att Sätters kommuns krisberedskap möter de krav som ställs i relevant lagstiftning. Dessutom bedömer vi att arbetet utformats i enlighet med de riktlinjer MSB lämnat rörande RSA. Vår bedömning är även att kommunens krisberedskap till stor del är ändamålsenlig och systematisk.

Vi ser positivt på att RSA inkluderar en förmågebedömning kopplat till identifierade risker. Detta underlättar prioritering av åtgärder samt identifiering av sårbarheter i den nuvarande organisationen.

Vidare bedömer vi att roll- och ansvarsförhållanden framgår tydligt av befintlig styrdokumentation, då främst av grundberedskapsplanen. Däremot bedömer vi att hänvisningen till olika grupper inom tjänstepersonsdelen av krisorganisationen är otydlig. Det framgår till exempel inte på ett tydligt sätt vilka de olika grupperingarna är som *Grundberedskapsplan för Sätters kommun* (stabsfunktion, krissäkerhetsgrupp, krisberedskapsgrupp, beredningsgrupp) hänvisar till. I är, vad som skiljer dem åt eller om det är olika namn på samma grupp.

Därutöver konstaterar vi att den befintliga krisberedskapsplaneringen omfattar en stor mängd dokumentation som uppstår till följd av den decentraliserade krisorganisationen med delplaner för varje förvaltning. Detta ställer krav på att styrdokumentens inbördes ordning och förhållande har en tydlig struktur och logik har en tydlig struktur. Vår granskning visar emellertid att i dagsläget skiljer sig de olika dokumenten åt vad gäller datum för beslut och revidering. Detta, tillsammans med viss inkonsekvent namngivning av dokument, gör det svårt att få en överblick över vilka styrdokument som finns, vilken status de har samt hur de relaterar till övrig dokumentation. Detta

uttrycks bland annat av att det inte finns någon hänvisning som beskriver dokumentens hierarkiska förhållande till varandra.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att kommunstyrelsen bör genomföra en översyn av kommunens styrdokumentation avseende krisberedskap med fokus på att fastställa de olika dokumentens status, datum för revidering samt hänvisning till övrig dokumentation.

## **3.2 Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser**

### **3.2.1 Iakttagelser**

En kommuns krishanteringsförmåga är i allra högsta grad beroende av att såväl de personer som innehar centrala funktioner i krisledningsorganisationen som krisledningsorganisationen i sig har både kunskap och erfarenhet av att samfällt agera enligt fastställda utgångspunkter för krishanteringsarbetet. Därför behöver planering av extraordinära händelser omfatta även utbildning och övning. I kommunens risk- och sårbarhetsanalys lyfts övning som av avgörande betydelse för att säkerställa en god krisledningsförmåga. Det är ur det perspektivet intressant att titta närmare på Sätters kommuns utbildnings- och övningsplan.

Utbildnings- och övningsplanen för 2020 innefattar många olika typer av utbildningar och övningar för såväl tjänstepersoner som politiker. Några exempel är kriskommunikation, larmövning/utbildning, krisledning och stabsutbildning. Ett särskilt fokus för 2020 är totalförsvaret i samband med Totalförvarsövning 2020 (TFÖ). Av protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott, tillika krisledningsnämnd, framgår att krisledningsnämnden övats fyra gånger under 2020, där den senaste övningen genomfördes 25 juni<sup>19</sup>.

Av grundberedskapsplanen framgår det att kommunens krisledning ska övas minst två gånger per mandatperiod och att kommunikationspersonal ska utbildas i kriskommunikation. Utöver detta deltar personal inom Frivilliga resursgruppen (FRG) i Civilförsvarfsförbundets kurser och kommunens POSOM-organisation utbildas i socialt och psykiskt omhändertagande.

Såväl kommunstyrelsen som krisledningsgruppen har övats genom scenarioövningar. Omfattningen av dessa övningar har inte varit så storskalig, utan fokus har legat på att öva ofta och kontinuerligt. Övningarna har organiserats av en ekonom vid barn- och utbildningsförvaltningen. Det genomförs för närvarande även en utbildning inom stabsmetodik för några anställda, detta för att förbättra kontinuiteten med fler personer som kan agera stabschef. Det har påpekats i en intervju att man anser att utbildningarna bör innefatta förvaltningarnas tjänstepersoner i en större omfattning.

I intervjuerna har det framhållits att kommunens tidigare arbete med utbildning och övning varit bristfälligt. Övningar har genomförts men det inte funnits någon tydlig

---

<sup>19</sup> Au 2020-08-25 § 116

övningsplan. Detta är något kommunen arbetat aktivt med och är något som idag anses vara tydligare och mer omfattande, vilket framgått av intervjuerna.

### 3.2.2 Kommentarer och bedömning

Vår bedömning är att Sätters kommuns utbildnings- och övningsplan är ändamålsenlig. Vi noterar att de brister som identifierats i den tidigare organisationen har åtgärdats i samband med omorganisationen vilket, utifrån vad som sägs i intervjuerna, har lett till förbättrade resultat.

Då Sätters kommun arbetar utifrån en decentraliserad krisledningsmodell där stora delar av hantering och planering är förlagd till förvaltningarna är det viktigt att det finns en tydlig förankring av planer, rutiner, riktlinjer och bestämmelser kring krisorganisationen i respektive förvaltning. Vi bedömer att den nuvarande utbildnings- och övningsplanen i tillräcklig utsträckning inkluderar tjänstepersoner vid förvaltningarna för att säkerställa en sådan förankring.

Däremot konstaterar vi att det i kommunens befintliga organisation saknas specialistkompetens inom krisberedskap i form av, till exempel, en säkerhets- och beredskapssamordnare. Givet Sätters kommuns decentraliserade krisledningsmodell ser vi en fördel av att ha en funktion med uppdrag att hålla samman och driva på kommunens säkerhetsarbete ur ett övergripande perspektiv. Vi bedömer mot den bakgrunden att det finns anledning för kommunstyrelsen att överväga att inrätta tjänst som säkerhets- och beredskapssamordnare med ansvar för att samordna och utveckla kommunens säkerhetsarbete.

## 3.3 Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

### 3.3.1 Iakttagelser

#### *Nationella riktlinjer*

Enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen (RSA), för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap 1 § LEH).

RSA-arbetet ger viktig kunskap om hur vi kan förebygga, förbereda oss inför och hantera kriser enligt MSBs faktablad för risk- och sårbarhetsanalyser. Av faktabladet framgår vidare att RSA syftar till att:

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda,
- ge underlag för samhällsplanering, samt
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska tillgodose nyttan för den egna organisationen eller verksamheten, vilket uttrycks i de tre första punkterna. Punkt fyra handlar om att aktörerna rapporterar en redovisning av RSA-arbetet som ett bidrag till en samlad nationell riskbild för samhället.

RSA-arbetet består i att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter samt bedöma förmågan att hantera diverse påfrestningar. Resultatet av RSA ska sedan redovisas enligt en särskild föreskrift. Analysen som görs bör enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*<sup>20</sup> inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser, såsom exempelvis sjukdomar och försörjningssystem samt vilken påverkan dessa hot och risker kan få på bland annat människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet.

### **Sätters kommuns risk- och sårbarhetsanalys 2019-2022**

Sätters nuvarande risk- och sårbarhetsanalys gäller för perioden 2019-2022. Analysen innehåller beskrivningar av (i) kommunens och dess geografiska område, (ii) arbetsprocess och metod för genomförande och framtagande av RSA, (iii) identifierade samhällsviktiga verksamheter inom kommunens geografiska område, (iv) identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet, (v) identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område, (vi) identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap samt (vii) bedömning av åtgärder med anledning av analysens resultat.

Arbetet med att genomföra och ta fram risk- och sårbarhetsanalysen har skett inom kommunens förvaltningar. Arbetet har skett utifrån FORSA-modellen<sup>21</sup>. Förvaltningarnas arbete har kompletterats av kommunens riskhanteringsgrupp och förvaltningschefsgrupp som genomfört övergripande riskanalyser. Detta ligger sedan till grund för förvaltningarnas vidare arbete med hot och risker.

Analysen innehåller även ett stycke med titeln "Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat". Av stycket framgår att övning ses som en grundläggande faktor för en god krisledningsförmåga. I övrigt identifieras de behov som uppstått i samband med genomförande av RSA, vilket framförallt berott på att kommunen inte haft någon säkerhetssamordnare under detta arbete.

### **3.3.2 Kommentar och bedömning**

Vår granskning av Sätters kommuns risk- och sårbarhetsanalys visar att det finns en ändamålsenlighet och systematik i arbetet kring risk och sårbarhet. Vår bedömning är att arbetet följer den struktur och de råd som lämnas i MSB:s vägledning för framtagande av RSA. RSA utgår ifrån kommunens geografiska områdesansvar med de förutsättningar som följer av detta. Vi bedömer att identifieringen av samhällsviktiga

<sup>20</sup> Se bilaga B för en mer utförlig beskrivning av MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

<sup>21</sup> FORSA-modellen är en modell för RSA som tagits fram av Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Stockholms Stad.



verksamheter är omfattande och ambitiös, samt att dessa kopplas till de kritiska beroenden som finns i kommunen.

RSA:s riskbedömning är tydlig och strukturerad efter bedömning av konsekvens och sannolikhet i en riskmatris. Vi bedömer att riskinventeringen i stort täcker de olika typer av kriser som kan drabba kommunen, med en notering att det saknas identifikation av den typ av väldigt långa krisförlopp som löper över många månader, vilket covid-19 varit ett exempel på. Vi ser positivt på att riskinventeringen bedömer den egna förmågan att hantera identifierade risker samt de händelser som kan uppstå till följd av dessa. Inkluderingen av planerade åtgärder för de respektive identifierade riskerna anser vi vara ett gott sätt att nyttja resultatet av RSA för att förbättra och utveckla arbetet med risker och sårbarheter.

I avsnittet 3.1.6 ovan uppmärksammar vi att frånvaron av en säkerhets- och beredskapssamordnare kan antas få konsekvenser för förmågan att bedriva ett sammanhållet och samordnat säkerhetsarbete. Detta aktualiseras även vid vår granskning av kommunens arbete med RSA. Vi bedömer nämligen att utan tillgång till specialistkompetens finns det en risk att övergripande risker och sårbarheter inte identifieras. Förvisso syftar kommunens krishanteringsgrupps arbete till att fånga övergripande frågor, men bristen på specialkompetens inom området gör att det ändå föreligger en viss risk att strategiska och mer långsiktiga inslag i säkerhetsarbetet uteblir. Ett uttryck för detta är att de identifierade behoven och planerade åtgärderna i RSA är kopplade till specifika risker, medan det saknas utvecklade resonemang kring övergripande risker och sårbarheter (kap 6 & 7).

## 4 Fas 2 – Respons (genomförande)

Granskningens fas 2 syftar till att granska Sätters kommuns hantering av Covid-19-krisen. Detta för att följa upp hur den beredskap och förberedelse som beskrivs under fas 1 omsätts i praktiken under en kris.

### 4.1 Krisledningsorganisation under Covid-19

#### 4.1.1 Iakttagelser

##### *Politisk organisation och styrning*

Sätters kommuns krisledningsnämnd har inte aktiverats under pandemin. Av de intervjuer vi genomfört framkommer att beslutet att inte aktivera nämnden fattades internt inom majoriteten och föregicks inte av någon diskussion med oppositionen. Det huvudsakliga skälet uppges ha varit att det inte bedömts föreligga några behov av att aktivera nämnden. I anslutning till diskussionen om att aktivera nämnden anses frågan om omfördelning av förvaltningarnas resurser ha varit den fråga där ett aktiverande av krisledningsnämnden ansågs ha kunnat bli relevant. Utifrån en inventering av förvaltningarnas resurser ansågs behov av att omfördela resurser inte föreligga och frågan ansågs därmed utagerad.

Vid intervju med företrädare för oppositionen uttrycks uppfattningen att ett aktiverande av krisledningsnämnden skulle ha kunnat lett till en tydligare organisation och beslutsgång. Däremot framgår det av intervju svaren att det inte rädde konsensus inom oppositionen kring dessa synpunkter.

Den normala beslutsordningen har bevarats under krisen då krisledningsnämnden inte aktiverats. Däremot har rutinerna för hur möten genomförts förändrats. Av intervjuerna framgår att kommunstyrelsens ordförande beslutade att alla möten ska ske digitalt, oavsett storlek och omfattning. Därefter har SKR meddelat att presidiet måste befinna sig i samma rum vid möten varefter anpassning till detta har skett.

Vid intervjuerna med politiska företrädare framträder en i huvudsak enhetlig bild av att hanteringen av covid-19-pandemin har fungerat bra i Sätters kommun. Inledningsvis anses det funnits vissa hinder, men att organisationen har anpassat sig till den uppkomna situationen och utvecklats över tid. Det finns dock en viss diskrepans mellan politikerna i synen på kommunens förberedelser och tydlighet vad gäller krisledningsorganisationens struktur, framförallt inom kommunikationsområdet.

Kommunstyrelsen beslutade i april 2020 att inrätta en funktion för tjänsteman i beredskap (TiB)<sup>22</sup>.

Vi har granskat 2020 års sammanträdesprotokoll för kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott och samtliga förvaltningsnämnders sammanträdesprotokoll för 2020.

<sup>22</sup> Kommunstyrelsen 2020-04-07 § 69

De beslut som har fattats inom den politiska organisationen för att hantera pandemin har fattats inom kommunstyrelsen och omfattar:

- Inrättande av TiB-funktion (Tjänsteperson i beredskap)<sup>23</sup>
- Handlingshjälp under Covid-19<sup>24</sup>. Ansökan om bidrag för hemsändning<sup>25</sup>.
- Uppdrag till förvaltningarna att ta fram kontinuitetsplaner kring tillgänglig kompetens samt kompetensbehov<sup>26</sup>

### **Organisation och styrning på förvaltningsnivå**

Sätters kommuns centrala krisledning i tjänstepersonsorganisationen har aktiverats i två omgångar under 2020. Dels aktiverades den under våren, dels under hösten. Vid båda dessa tillfällen aktiverades staben till *utökad stabsberedskap* (grön nivå). I samband med intervjuerna har det framförts att den befintliga nivåindelningen i tre nivåer ansågs skapa vissa hinder för stabens möjlighet att strukturera sitt arbete optimalt utifrån de förutsättningar och behov som situationen innebar och krävde. En nivå mellan *utökad stabsberedskap* (grön) och *förhöjd stabsberedskap* (gul) har i dessa sammanhang efterfrågats.

Under intervjuerna framkom en generell uppfattning om att hanteringen har skett i enlighet med krisberedskapsplanen. Arbetet har skett utifrån en etablerad stabsmetodik där omfattningen av antalet deltagare varierat efter behov. Även roll- och ansvarsfördelningen i stabsfunktionen anses i intervjuerna ha varit tydliga och välfungerande. Förvaltningarna har under 2020 tagit fram kontinuitetsplaner för sina respektive verksamheter för att säkerställa kontinuitet i upprätthållandet av kommunala funktioner. I samband med detta gjordes en utvärdering av vilka behov som förelåg samt vilka behov man såg framöver.

Under krisen har förvaltningarna arbetat med den verksamhetsspecifika hanteringen inom respektive förvaltning. Arbetet har letts av förvaltningscheferna som sedan rapporterats till den centrala stabsfunktionen. En granskning av stabsfunktionens mötesanteckningar visar att staben huvudsakligen har fungerat mer som ett forum för delgivning och samordning av information vid etablerandet av en gemensam lägesbild, än som en beslutsfattande och ledande funktion.

Av mötesanteckningar från stabens sammanträden går det att läsa ut ett antal beslut som fattats av förvaltningarna under krisen men som delgetts i staben. Dessa beslut omfattar:

- Prioritering av lokalvårdsinsatser<sup>27</sup>.
- Stängning av gymnasieskola och övergång till distansundervisning<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> KS 2020-04-07 § 69

<sup>24</sup> KS 2020-09-01 § 120

<sup>25</sup> KS 2020-09-01 § 120

<sup>26</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 20-03-26

<sup>27</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-03-16

<sup>28</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-03-19

- Centralisering av kostorganisationen för att säkerställa leveranser<sup>29</sup>.
- Uppdrag till förvaltningarna att ta fram kontinuitetsplaner kring tillgänglig kompetens samt kompetensbehov<sup>30</sup>. Beslut fattades av staben.
- Anhöriga tillåts besök inom äldreomsorgen vid livets slutskede<sup>31</sup>.
- Restriktiv hållning från kommunen kring antikroppstestning<sup>32</sup>.
- Förskolan säkerställer god hantering vid besöksrum för att minska riskerna<sup>33</sup>.
- Lokala råd för Sätters kommun upprättas och fastställs<sup>34</sup>.
- Åtgärder för att förhindra smittspridning vid biblioteken<sup>35</sup>.
- Införande av munskydd för att skydda brukare inom sociala sektorn<sup>36</sup>.
- Beställning av skyddsutrustning<sup>37</sup>.
- Skyddsutrustning till förskolan<sup>38</sup>
- Inventering av personal som kan arbeta med kringuppgifter för att avlasta de med medicinsk utbildning<sup>39</sup>

#### 4.1.2 **Kommentar och bedömning**

Med utgångspunkt i den dokumentation vi granskat och de intervjuer vi har genomfört konstaterar vi att de beslut som fattats av nämnder, styrelser och på förvaltningsnivå har skett i enlighet med gällande reglemente och delegationsordning. Detta gäller även beslutet att inte aktivera krisledningsnämnden. Vi finner även att det finns en tydlighet i krishanteringsstrukturen sett till ansvar och roller, vilket även återspeglas i svar och kommentarer under intervjuerna.

Därutöver ser vi positivt på att man genom stabsfunktionen arbetat proaktivt med krishanteringen genom att exempelvis ta fram kontinuitetsplaner för förvaltningarna. Detta anser vi vara en förutsättning för en långsiktig och effektiv krishantering.

Däremot konstaterar vi att Sätters kommun vid tiden för pandemins utbrott inte hade funktionen Tjänsteperson i Beredskap (TiB) etablerad i kommunorganisationen. Enligt kommunens grundberedskapsplan från 2019 ska en sådan funktion finnas i kommunen. Vår granskning visar emellertid att beslut om att införa en sådan funktion fattades först i april 2020<sup>40</sup>. Det innebär att kommunstyrelsen brast i sin förmåga att

<sup>29</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-03-19

<sup>30</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-03-26

<sup>31</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-04-24

<sup>32</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-06-05

<sup>33</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-11-12

<sup>34</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-11-13

<sup>35</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-11-17

<sup>36</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-11-24

<sup>37</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-11-24

<sup>38</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-11-24 & 2020-12-01

<sup>39</sup> Minnesanteckningar från stabsmöte 2020-12-15

<sup>40</sup> KS 2020-04-07 § 69

organisera krisledningsarbetet utifrån befintlig styrdokumentation. Vi noterar dock att kommunstyrelsen sent om sidor fattade beslut om att inrätta TiB. Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att kommunstyrelsen bör se över och följa upp implementeringen av TiB i Sätters kommunorganisation för att säkerställa att detta sker i enlighet med kommunstyrelsens beslut<sup>41</sup> och bestämmelserna i grundberedskapsplanen.

## 4.2 Kommunikation under pandemin

Kommunens kriskommunikationsgrupp har inte aktiverats under covid-19-pandemin, och vid intervjuerna uttrycks en oro för att om så skulle ske skulle organisationen inte vara redo, detta trots att den övats och utbildats. Kommunikationen under krisen har huvudsakligen skötts av kommunens kommunikationschef som har samordnat och skött det övergripande kommunikationsarbetet.

### 4.2.1 Iakttagelser

#### *Intern kommunikation*

I den interna kommunikationen har man huvudsak arbetat inom förvaltningarna med kommunikationschefen som stöd. Då de olika funktionerna i staben haft olika nätverk i den kommunala organisationen har detta inneburit att information har kunnat spridas. Under intervjuerna beskrivs den interna kommunikationen som bra och ändamålsenlig, även om det i början av krisen fanns mycket oro i den egna organisationen.

Den interna kommunikationen har utgått dels från det som kommunicerats på nationell nivå, men även den länsgemensamma lägesbilden samt information kring hälsa och sjukvård som kommit från regionen.

Politiken har, enligt vad som uppges i intervjuer, löpande fått information under krisen. Vi har granskat sammanträdesprotokollen för kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott för 2020 och funnit varsitt informationsärende rörande covid-19<sup>42</sup>. Utöver de formella ärendena har politiken också fått rapporter från stabsfunktionen, vilket generellt har skett samma dag som staben haft sammanträde. Vid intervjuerna framkommer det dock att oppositionen inte fått ta del av dessa protokoll. Det framhålls i intervjuerna som problematiskt att förvaltningsorganisationen brister i sitt delgivande av information till oppositionen.

#### *Extern kommunikation*

Överlag uttrycks en uppfattning i intervjuerna om att kommunikationen till allmänheten och externa aktörer fungerat bra under krisen. Det har funnits mycket oro och kommunikationsmässigt har man varit noga med att gå ut med rätt information i ett tidigt skede för att undvika felaktig information och ryktesspridning. Idag samordnas mycket av den externa kommunikationen av regionen, vilket i den kommunala organisationen anses fungera bra.

---

<sup>41</sup> KS 2020-04-07 § 69

<sup>42</sup> KS 2020-04-07 § 37 samt Au 2020-06-16 § 96

I kommunikationen har det dock funnits vissa utmaningar, vilket framgått av intervjuerna. Den främsta anses vara att budskap från nationell och regional nivå ibland skiljt sig åt och varit motstridiga. Språkhanteringen uppges vara en annan sådan utmaning, där det dröjde länge innan det gjordes översättningar på nationell nivå, vilket ledde till en försening i det kommunala arbetet med att nå ut med informationen. Särskilt inom gymnasieutbildningen finns det låga språknivåer, vilket gjort det svårt att nå ut. I intervjuerna uttrycks det att man förväntat sig ett större stöd från regionen i detta, något man anser saknats.

#### **4.2.2 Kommentarer och bedömning**

Utifrån de intervjuer vi genomfört och de dokument som vi har granskat bedömer vi att kommunikationen under krishanteringen varit ändamålsenlig och svarat mot de mål som finns i grundberedskapsplanen. Utifrån genomförda intervjuer konstaterar vi att samordning och kommunikation av information uppges ha fungerat bra. Exempel på detta är att kommunen använt sig av expertkunskap i form av regionens smittskydd, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och nationella myndigheter i sin kommunikation.

Detta sagt visar vår granskning på en viss sårbarhet avseende kommunens nuvarande struktur och organisation för hantering av kriskommunikation. Sårbarheten uttrycks genom det personberoende som uppstår genom att det saknas en plan för hur kommunikationschefen ersätts vid sjukdom eller annat bortfall. Vi anser att detta påverkar kontinuiteten i kriskommunikationen på ett negativt sätt. Mot den bakgrunden bedömer vi att kommunstyrelsen behöver utarbeta en kontinuitetsplan som reducerar personberoendet avseende kommunens hantering av kriskommunikation.

Därutöver har vi svårt att identifiera tillräckliga skäl för att den politiska oppositionen inte delges den information som majoriteten får ta del av. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör se över formerna för informationsöverföring mellan den politiska ledningens samtliga delar och förvaltningsorganisationen vid extraordinär händelse.

### **4.3 Samverkan**

#### **4.3.1 Iakttagelser**

Det har under 2020 funnits en omfattande samverkan med Länsstyrelsen och regionen, där det kontinuerligt hållits möten där kommunen även kunnat ställa frågor. För södra Dalarna har det skett avstämningar mellan Avesta, Hedemora och Sätters kommuner där vårdcentraler och sjukhus ingått. Detta har hjälpt att skapa en lägesbild samt utgjort en plattform för utbyte av erfarenheter och råd. Det har även skett samverkan inom ett MAS<sup>43</sup>-nätverket som haft möten varje vecka. Detta forum anses utgjort ett stöd, men även att visst dubbelarbete har kunnat undvikas.

Länsstyrelsen har haft en särskild roll för regional samverkan kopplad till skyddsmaterial. Länsstyrelsen har där mäklat mellan kommunerna.

---

<sup>43</sup> Medicinskt ansvarig sjuksköterska

I samband med oro för smittspridning och arbetsmiljö tillsammans med eventuell omfördelning av personalresurser mellan förvaltningarna har det skett en samverkan med fackliga representanter. Överlag anser man i intervjuerna att det varit en god dialog som bidragit till att skapa lugn. Socialförvaltningen försökte få till en samverkan kring skolsköterskor inom barn- och utbildningsförvaltningen, men där lyckades man inte få till något vilket lyfts fram i intervjuerna som ett exempel på en icke-fungerande samverkan.

VD för Säterbostäder AB har deltagit i ett VD-nätverk med andra Vd:ar i Dalarna.

I intervjuerna har det lyfts att det i början av pandemin var väldigt många olika samverkansmöten i olika grupperingar, vilket tog mycket tid i anspråk. Resultatet av samverkansträffarna anses dock på det stora hela vara positivt och samverkansgången har utvecklats och effektiviserats med tiden.

#### 4.3.2 **Kommentar och bedömning**

Vår bedömning är att kommunens samverkan under pandemin varit ändamålsenlig och skett i enlighet med de bestämmelser som finns i grundberedskapsplanen. Vi bedömer att de samverkansforumen som Sätters kommun har varit delaktig i har gett kommunen goda möjligheter att ta del av lägesbilder och råd från andra aktörer. På basis av de intervjuer vi har genomfört anser vi att kommunen tagit till sig av informationen och implementerat den i den egna organisationen.

### 4.4 **Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa en säker arbetsmiljö**

#### 4.4.1 **lakttagelser**

##### ***Kommunstyrelsen - Övergripande***

Inom samtliga förvaltningar och kommunala verksamheter har det under 2020 pågått ett arbete för att minska smittspridning och säkerställa en säker arbetsmiljö. Detta arbete har letts av kommunstyrelseförvaltningen. Vissa åtgärder har varit gemensamma, medan andra varit specifika för vissa förvaltningar eller verksamheter. Övergripande har det införts nya hygienrutiner och rekommendationer tillsammans med att handsprit har ställts ut. Personal har även uppmanats arbeta hemifrån i största möjliga utsträckning, med digitala möten istället för fysiska. Utöver det har gemensamma ytor som personalrum anpassats genom att plocka bort bord och stolar så att det lättare ska gå att hålla avstånd.

Stöttning av medarbetare har varit en viktig faktor och man har uppmuntrat till att respektive ledningsgrupp inom förvaltningarna ska föra samtal.

##### ***Socialnämnden***

Socialförvaltningen införde beredskap för helger så att det gick att få tag på någon kontaktperson om det skulle komma in smitta på något boende. Av protokoll från socialnämndens protokoll från juni 2020 framgår det att personal fått utbildning i

## Säters kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020

2021-02-11

hygienrutiner samt att man infört nya rutiner för vikarier<sup>44</sup>, där sjuksköterskorna inom äldreboenden handlett övrig personal.

Innan regeringen kom med nationella bestämmelser kring besöksförbud kring äldreboenden gick kommunen ut med en stark avrådan från besök vid äldreboenden.

Inom socialförvaltningen anser man sig hanterat krisen på ett bra sätt. Inom äldreboenden har man isolerat de olika avdelningarna, vilket lett till att man i stort undvikit smitta.

För att säkerställa en bra arbetsmiljö med en rimlig arbetsbelastning för sjuksköterskorna på kommunens boenden, samt säkra tillgången till hälso- och sjukvård för de boende, har kommunen hyrt in sjuksköterskor via bemanningsföretag.

Veckovisa avstämningar har hållits för att skapa en lägesbild för de olika enheterna samt möjliggöra stöttning utifrån arbetsbelastning.

### **Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och byggnämnden**

Det har under pandemin funnits stora personalbortfall inom kostorganisationen kopplat till kommunens äldreboenden. Där beslutade man att centralisera verksamheten till ett kök för att säkerställa att leveransbehoven kunde mötas. Kostorganisationen har därefter isolerats för att minska smittspridning.

Lokalvårdsorganisationen har krävt en del anpassning för att undvika smitta, där prioriteringar har gjorts för att skapa en så säker arbetsmiljö som möjligt.

Efter regeringens beslut om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen fattade miljö- och byggnämnden beslut om tillägg i delegationsordningen för att delegera beslutanderätten i frågor relaterat till detta<sup>45</sup>.

### **Barn- och utbildningsnämnden**

Gymnasieskolan har stängts i två omgångar, en gång under våren som ett resultat av den nationella bestämmelsen samt en gång under hösten till följd av hög sjukfrånvaro. Undervisningen har vid dessa tillfällen ersatts av distansundervisning. Beslutet under hösten fattades inom barn- och utbildningsförvaltningen. En återkommande fråga kopplat till detta har varit skollunchen. I april fattade barn- och utbildningsnämnden beslut om att elever skulle erbjudas matlådor<sup>46</sup>

### **Kulturnämnden**

I ett informationsärende<sup>47</sup> till kulturnämnden i juni 2020 sammanfattas förvaltningens åtgärder för att minska smittspridning. Åtgärdsarbetet inkluderar följande delar:

- Ändrade öppettider för biblioteket för att klara bemanning.
- Information till besökare.

<sup>44</sup> SN 2020-06-11 § 72

<sup>45</sup> MBN 2020-08-19 § 88

<sup>46</sup> BUN 2020-04-20 § 31

<sup>47</sup> KN 2020-06-04 § 43



- Utvärdering av vilka programpunkter som ska ställas in, omarbetas eller genomföras.
- Omställning från fysiska program/aktiviteter till digitala.
- Utökad service med hemleverans av böcker.
- Ökad gräns för antal lån av e-bok.
- Omflyttning av personal.
- Krishanteringsplan.
- Riskbedömning och arbetsmiljö.

### **Säterbostäder AB**

Receptionen har varit stängd och man har endast haft bokade möten. Det har också skett en prioritering där man endast genomför akuta underhållsinsatser för vilka man infört nya rutiner för skyddsutrustning och tillvägagångssätt för att undvika smittspridning bland anställda och hyresgäster. Detta har även gällt för LSS- och särskilda boenden, där enhetscheferna fått bedöma om underhållsbehov varit akuta och särskilda rutiner har då upprättats.

Under våren skickades en förfrågan ut till de entreprenörer som bolaget anlitar kring hur man arbetar med minimering av smittspridning, men man fick inte så många svar.

Till stor del har verksamheten övergått till hemarbete med digitala möten. Under den andra vågen har man endast haft två personer på plats på kontoret och även driftorganisationen har utgått från hemmet. Vid tiden för granskningens genomförande arbetade man med att säkerställa en god arbetsmiljö även i hemmet och man inväntar återkoppling kring vilket stöd som behövs. Av intervjuerna har det framgått att man varit noga med att alla medarbetare ska känna sig trygga i sitt arbete och att man vid oro försökt anpassa verksamheten för att komma till rätta med det.

#### **4.4.2 Kommentar och bedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa en säker arbetsmiljö. Vi bedömer att dessa åtgärder har bidragit till att smittan inom de kommunala verksamheterna har kunnat hållas på en relativt låg nivå.

Vi ser positivt på att förvaltningar och bolag beaktar de psykologiska och fysiska påfrestningar som hög arbetsbelastning och allmän oro innebär för chefer och medarbetare, och uppmuntrar styrelser och nämnder att fortsätta verka för detta.

## 5 Fas 3 – Återhämtning (lärande)

### 5.1.1 Iakttagelser

Av genomförda intervjuer framgår att det efter ett utbrott på ett boende utformade MAS en checklista utifrån de erfarenheterna. Checklistan används nu av samtliga enheter.

Som beskrivits ovan framhålls under intervjuer att det finns omfattande samarbete och samverkan i olika samverkansnätverk som det uppges finnas många erfarenheter att bygga vidare på. Under intervjuerna uttrycks en ambition att framöver rikta blicken utåt för att titta på och lära från kommuner i andra län än Dalarna, som varit det främsta fokuset under covid-19.

En viktig lärdom från hanteringen av covid-19 är att kommunen uppges ha fått en utvecklad förmåga att hantera lågintensiva kriser, vilket respondenterna under intervjuerna kopplar ihop med en god anpassningsförmåga som anses hänga samman med det decentraliserade säkerhetsansvaret. Man har också lärt sig mycket krisorganisation och prioriteringar, något som man tar med sig i det fortsatta arbetet med uppbyggnaden av det svenska totalförsvaret, och den organisation som följer av denna. Det som lyfts som ett utvecklingsområde inom detta område är återgången till ett normalläge samt att bygga en bättre uthållighet.

Vid intervjuerna lyfts att pandemihantering är något man nu anser det finnas en erfarenhet och kunskap kring men att andra riskområden än pandemier fått mindre fokus under det senaste året, och att man framöver behöver se över hur krisberedskapen kan förbättras inom dessa områden. Två exempel som tas upp i intervjuerna är risker kopplade till extremväder och vattentäkter.

Ett utvecklingsområde som identifierats under intervjuerna är en bättre dialog mellan förvaltningsorganisationen och politiken. Under Covid-19-pandemin har det i stort varit en envägskommunikation, vilket har förstärkts i och med att krisledningsnämnden inte aktiverats.

Kommunstyrelsen har diskuterat hur krishanteringen ska utvärderas för att kunna ta tillvara på lärdomar och utveckla organisationen efter de erfarenheter man fått. Det ska ske en sammanställning av detta men det finns inte något fattat beslut i dagsläget.

### 5.1.2 Kommentar och bedömning

Vår bedömning är att Sätters kommun har möjliggjort ett lärande utifrån gjorda erfarenheter under Covid-19-pandemin genom uppföljning och utvärdering av den egna hanteringen. På så vis har brister identifierats, vilket ligger till grund för utveckling på såväl kort som lång sikt. Vi ser positivt på att kommunen implementerat nya åtgärder och lösningar utmed krisens gång baserat på vad man lärt sig samtidigt som man tagit mer långsiktiga aspekter i beaktning.

Däremot noterar vi att de vare sig i den politiska ledningen eller i tjänstepersonsorganisationen bedrivits ett konkret arbete kring strategier på längre sikt. I kommunstyrelseförvaltningens handlingsplan för Covid-19 identifieras att en andra våg av smitta är möjlig. Trots detta föreligger det inte någon planering för ett sådant



**Sätters kommun**

Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020

2021-02-11

scenario i minnesanteckningarna från staben under våren och sommaren. Vi konstaterar således att krisledningsorganisationen i Sätters kommun inte till fullo utnyttjat möjligheten till att lära sig av erfarenheter och lärdomar. Utifrån detta bedömer vi det som angeläget att kommunstyrelsen inte väntar för länge med att rikta fokus mot hur arbetet med att utvärdera och ta hand om gjorda erfarenheter ska organiseras.

## 6 Slutsats och rekommendationer

### 6.1 Revisionell bedömning

Vår revisionella bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder samt Säterbostäder till stor del har hanterat den uppkomna krisen i samband med covid-19-pandemin på ett ändamålmässigt sätt utifrån sitt ansvar. Framförallt anser vi att kommunens samverkan med Länsstyrelsen, regionen och andra kommuner i länet varit gynnsam i arbetet med att minska smittspridningen och dess effekter.

Vi bedömer att det inför krisen fanns en etablerad krishanteringsorganisation på plats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning som arbetet sedan utformats efter.

Vi anser att de åtgärder som vidtagits under pandemin varit ändamålsenliga med syfte att minska smittspridning och bidra till en säker arbetsmiljö.

Vi bedömer att Säterbostäder AB har arbetat aktivt och ändamålsenligt för att minska smittspridningen och säkerställa en säker arbetsmiljö inom bolagets verksamhetsområde med prioriterade underhållsåtgärder, hemarbete och nya rutiner. Vi ser positivt på att bolaget även inkluderat upphandlade entreprenörer i detta arbete.

En brist vi noterat är att det till viss dels saknas ett ägarskap för säkerhetsfrågorna och att det i krisberedskapsdokumentationen till viss del saknas ett kommunövergripande perspektiv som fångar de större frågorna i kris- och säkerhetsarbetet. Vår bedömning är att detta är ett resultat av att kommunen saknat en krisberedskaps/säkerhetssamordnare under den granskade perioden. Vi konstaterar även att det är av stor vikt att samtliga parter i den kommunala krisorganisationen har tillgång till information, vilket vi identifierat vissa brister kring.

### 6.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- genomföra en översyn av kommunens styrdokumentation avseende krisberedskap med fokus på att fastställa de olika dokumentens status, datum för revidering samt hänvisning till övrig dokumentation,
- överväga att inrätta tjänst som säkerhets- och beredskapssamordnare med ansvar för att samordna och utveckla kommunens säkerhetsarbete,
- säkerställa att implementeringen av TiB sker i enlighet med kommunstyrelsens beslut<sup>48</sup> och bestämmelserna i grundberedskapsplanen,
- utarbeta en kontinuitetsplan som reducerar personberoendet avseende kommunens hantering av kriskommunikation,
- se över formerna för informationsöverföring mellan den politiska ledningens samtliga delar och förvaltningsorganisationen vid extraordinär händelse.

---

<sup>48</sup> KS 2020-04-07 § 69



**Sätters kommun**

Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020

2021-02-11

- tidigt rikta fokus mot hur arbetet med att utvärdera och ta hand om gjorda erfarenheter under Covid-19 ska organiseras och struktureras.

Datum som ovan

KPMG AB

Karin Helin-Lindkvist  
*Certifierad kommunal revisor*

Martin Forslund  
*Kommunal revisor*

Martin Jansson  
*Kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

## A Bilaga - Revisionsfrågor

### Fas 1 – Förebyggande och beredskap

- Fanns vid pandemins utbrott en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad krisledningsorganisation?
- När var senaste datum för när krisledningsnämnden utbildades och övades?
- Fanns vid pandemins utbrott en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad krisberedskapsplan?
- Är roller, funktioner och ansvar tydliga och kända utifrån krisberedskapsplanen?
- Fanns det en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänhet, internt i kommunen och till samverkansparter?

### Fas 2 - Respons

- Har kommunens krisledningsnämnd aktiverats? Vilket datum?
- Vilka överväganden föregick ställningstagandet att aktivera eller inte aktivera kommunens krisledningsnämnd?
- Hur har krisarbetet organiserats i förhållande till krisberedskapsplanen?
- Är krisledningsorganisationens roller, funktioner och mandat tydligt utpekade?
- Var ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen/krisledningsnämnden och övriga nämnder och bolag tydlig avseende krisarbetet?
- Vilka enskilda beslut har tagits med hänvisning till covid-19 pandemin? Är besluten i överensstämmelse med respektive nämnds och styrelses befogenheter?
- Finns en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänhet, internt i kommunen och till samverkansparter?
- Vilka åtgärder har vidtagits för att minska spridning av smitta inom kommunens och bolagets verksamheter?
- Hur har kommunstyrelsen, nämnderna och bolaget arbetat för att säkerställa en säker arbetsmiljö utifrån situationen med Covid-19?

### Fas 3 – Återhämtning

- Hur har, eller planeras, erfarenheterna från arbetet med krishantering i samband med Covid-19-krisen att tas tillvara?
- Har eller planeras nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krisberedskap att genomföras?

## B Bilaga – Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser

I sin vägledning för RSA har MSB angett vilka grundläggande delar som bör finnas med i en risk- och sårbarhetsanalys. De olika delarna återges nedan.

Den första delen i RSA är riskidentifiering. Det handlar om att identifiera tänkbara scenarion genom att både se till tänkbara riskkällor och riskscenarion. Ett exempel på en riskkälla är en cistern med giftig gas där ett möjligt riskscenario är ett utsläpp av denna gas. Tillsammans med ovanstående bör även finnas beskrivet hur identifieringen togs fram. Enligt MSB bör arbetet med riskidentifiering samordnas utifrån flera lagstiftningar och övriga delar i det systematiska säkerhetsarbetet för att vara så effektivt som möjligt. För kommuner med ett geografiskt ansvarsområde är riskidentifieringsdelen extra viktig och kan med fördel samordnas med arbetet som ligger till grund för kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO).

Nästa steg är riskanalys med syfte att besvara följande frågor: vad kan hända, varför kan det inträffa och hur ofta samt vilka blir konsekvenserna för samhället? De scenarier som identifierats tidigare bedöms nu utifrån hur troliga de faktiskt är och hur allvarliga eventuella konsekvenser är. Konsekvenserna är kopplade till de värderingar som analysen bygger på, exempelvis att värna befolkningens liv och hälsa. Detta innebär t.ex. att ett scenario som skadar befolkningens liv och hälsa kommer att anses som värre än ett som skadar egendom och miljö. Bedömningen av tänkbara scenarion och dess sannolikheter är viktiga underlag för riskbedömningen.

Efter riskanalysen ska en riskutvärdering göras som innebär att verksamheten ska bedöma om en viss risknivå är acceptabel eller inte. Fördelar och nackdelar med de föreslagna åtgärderna analyseras för att avgöra om åtgärderna bör genomföras. Enligt MSB bör utgångspunkten vara hur mycket den föreslagna åtgärden reducerar risken i förhållande till de kostnader som åtgärden innebär (kostnadsnyttoperspektiv). Det är lämpligt i riskutvärderingen att utgå från riskanalysens tre frågor och se hur åtgärden påverkar svaren.

Det sista steget i RSA består av sårbarhetsanalysen. En sårbarhetsanalys syftar till att detaljerat analysera hur allvarligt och omfattande en specifik händelse påverkar samhället eller den egna organisationen. Till skillnad från riskanalysen sker sårbarhetsanalysen med avseende på ett specifikt riskscenario som identifierats och sårbarheten granskas på ett mer detaljerat plan. Tyngdpunkten är att analysera konsekvenserna av en viss händelse och hur organisationen hanterar, motstår och återhämtar sig från denna.

Enligt MSBs *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser* bör viktiga samhällsfunktioner alltid ha en beredskap för och en förmåga att hantera allvarliga händelser. När något sådant inträffar måste olika funktioner på olika samhällsnivåer aktiveras för att undvika en kris och återställa funktionaliteten. På så sätt underlättas samhällets förmåga att hantera en allvarlig händelse eller kris.

Vissa verksamheter är särskilt betydelsefulla för en befolkning, exempelvis individens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt grundläggande värden. Enligt MSBs



**Säters kommun**

Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020

2021-02-11

vägledning är dessa verksamheter därmed nödvändiga eller mycket väsentliga för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser och kriser. Varje sådan samhällsviktig verksamhet bör därför vara så robust och upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå (grundläggande säkerhetsnivå, GSN), oavsett händelser eller tillstånd i samhället.