



Granskning av kommunens krisledningshantering av Covid-19

Rapport

Åstorps kommun

KPMG AB

2022-02-07

Antal sidor 18



Åstorps kommun

Granskning av kommunens krisledningshantering av Covid-19

2022-02-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunövergripande styrdokument och planer	5
3.2	Kommunens krisorganisation	7
3.3	Samverkan	11
3.4	Utvärdering	12
4	Slutsats och rekommendationer	12
4.1	Rekommendationer	13

1 Sammanfattning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Åstorps kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande arbete gällande krissituationen kopplad till Covid-19. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder i huvudsak har hanterat den uppkomna krisen i samband med Covid-19 på ett ändamålsenligt sätt utifrån sina ansvarsområden. Vi bedömer dock att kommunens krisledningsarbete och beredskap utifrån nuvarande styrdokument och organisering behöver utvecklas. Vi bedömer att roller och ansvar i kommunens krishanteringsorganisation behöver tydliggöras och att det i styrdokument behöver tydliggöras på vilken nivå inom kommunens centrala krisledning olika delar ska aktiveras och vid vilka händelser. Vi ser även behov av kompetensutvecklande insatser för styrelse, nämnder och tjänstemän för att stärka kommunens framåtsyftande krisledningsarbete.

Vi kan konstatera att det vid pandemins utbrott fanns ett av fullmäktige beslutat styrdokument för krisberedskap och civilt försvar samt en central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser omfattande perioden 2019-2022. Därtill har kommunstyrelsen fattat beslut om en risk- och sårbarhetsanalys och en kriskommunikationsplan samt pandemirelaterade handlingsplaner. Genomgående bedömer vi dock att planerna behöver utvecklas för att på ett tydligare sätt beskriva kommunens viljeriktning i arbetet och vilka åtgärder som ska genomföras av Åstorps kommun under mandatperioden för att reducera risker och öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet.

Vi konstaterar att kommunen genomfört olika samverkande insatser såväl externt som internt för att hantera konsekvenserna av pandemin och för att delge informations- och erfarenhetsutbyte. Vid granskningstillfället pågår en utvärdering av kommunens krislednings- och beredskapsarbete vilket vi bedömer som positivt. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen och berörda nämnder tillvaratar erfarenheterna från krishanteringen av pandemin för utveckling av kommunens krishanteringsarbete.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra roller och ansvar i kommunens krisledningsorganisation och krisberedskap i syfte att säkerställa en ändamålsenlig organisation och minskad sårbarhet.
- Utveckla innehållet i styrdokument för krisberedskap och civilt försvar samt central krisledningsplan avseende viljeriktning för arbetet och vilka åtgärder som ska genomföras av Åstorps kommun för att reducera risker och öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet.
- Säkerställa rutiner för kontinuerlig uppföljning av dokument och arbetsprocesser kopplade till kommunens krishantering och krisberedskap.
- Genomföra kompetenshöjande insatser och utbildningsinsatser för tjänstemän och politiker avseende kommunens krishantering och krisberedskap.

2 Inledning

Vi har av Åstorps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande arbete gällande krissituationen kopplad till Covid-19. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

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 2020 kommit att påverka samhällets alla sektorer på ett genomgripande sätt. En verksamhet som har kommit att bli extra utsatt är äldreomsorgen. Så gott som samtliga brukare inom verksamheten tillhör riskgruppen för att bli allvarligt sjuk samtidigt som det är ett stort antal personal som arbetar inom verksamheten och som kommer i kontakt med brukarna dagligen.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Covid-19-krisen har visat vikten av detta. Rådande situation har ställt ökade krav på nämnder och styrelser att dels hantera följdverkningarna av krisen i den dagliga verksamheten, dels använda sig av erfarenheterna från den faktiska krishantering för att förbättra krisberedskapen inför kommande kriser.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer identifierat en risk kring hur kommunen hanterar krissituationen uppkommen av Covid-19 och önskar därmed granska området närmre.

2.1 Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och berörda nämnder hanterat den uppkomna krisen i samband med Covid-19 på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Fanns det vid pandemins utbrott en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad plan för extraordinära händelser och höjd beredskap?
- Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) riktlinjer?
- Har en särskild handlingsplan för Covid-19 (pandemiplan) framarbetats? Är planen uppdaterad och ändamålsenlig?
- Har kommunen en ändamålsenlig organisation för krisledning och krisberedskap med tydliga roller och tydligt ansvar?
- Vilken samverkan har skett med olika aktörer internt och externt under pandemin?
- Har erfarenheterna från arbetet med krishantering i samband med covid-19 tagits tillvara och har nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krisberedskap genomförts?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens övergripande krisledningsarbete. Därtill har bildningsnämnden och socialnämnden ingått som en del i granskningen utifrån sitt verksamhetsansvar.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om styrelsen och nämnderna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725): Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten (6 kap 6 §).
- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Syftet med lagstiftningen är att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.
- Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt förordningen ska varje kommun hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser.
- MSBFS 2015:4 föreskrifter och allmänna råd om risk- och sårbarhetsanalyser
- MSBs Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av bland annat central krisledningsplan samt övriga relevanta handlingsplaner, rutiner och styrande dokument som berör kommunens krisledningsarbete och hantering av Covid-19-situationen.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, kommunchef, kris- och säkerhetssamordnare, förvaltningschef bildningsförvaltningen, förvaltningschef socialförvaltningen samt medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).

Rapporten är faktakontrollerad av dem vi intervjuat.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunövergripande styrdokument och planer

Stycket nedan syftar till att ge en sammanfattande och övergripande bild över kommunens styrande dokument, planer och beslut kopplat till krisberedskap.

- **Kommunstyrelsens reglemente** anger under rubriken beslutsbefogenheter under kommunal beredskap, att då en situation eller händelse inträffar som är av sådan art att en samordning av kommunens totala resurser måste ske genom att kommunens krisledningsnämnd övertar befogenheter i enlighet med ledningsplanen, får krisledningsnämnden överta nämndens befogenheter enligt lagen om extraordinära händelser till dess att återgång till normal beslutsordning sker.
- **Kommunstyrelsens delegationsordning** anger att kommunstyrelsens arbetsutskott är delegat för att vara kommunens krisledningsnämnd. I övrigt framgår inget särskilt delegationsärende som rör kommunens krisledningsarbete eller organisation. Dock framgår att;
Om kommunstyrelsen uppdrar åt förvaltningschef inom styrelsens verksamhetsområde att fatta beslut, får styrelsen överlåta åt denne att i sin tur uppdra åt en anställd inom kommunen att besluta i stället (vidaredelegation). Sådana beslut skall anmälas till förvaltningschefen.
- **Styrdokument för krisberedskap och civilt försvar 2019–2022¹** är ett styrdokument som anger kommunens styrning och arbete med krisberedskap. I styrdokumentet anges att arbetet med krisberedskap och civilt försvar utgår från kommunstyrelsen som också har det yttersta ansvaret för arbetet. Utförandeansvaret ligger hos kommunchefen som i sin tur delegerar det strategiska arbetet till kris- och säkerhetssamordnaren. Vidare anges kommunens ansvarsområden, krishanteringsorganisation, samt genomförande av risk- och sårbarhetsanalys och framtagande av styrdokument för arbetet med krisberedskap inklusive plan för hantering av extraordinära händelser. Bilagt finns även kommunens mål och delmål för krisberedskap. Styrdokumentet ska fastställas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod och ska revideras vid behov. Kommunstyrelseförvaltningen genom kris- och säkerhetssamordnaren kontrollerar årligen innehållet i planen.
- **Central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser Åstorps kommun 2019-2022²**, beskriver de uppdrag som kommunens förvaltningar och bolag har i krisberedskapsarbetet samt kommunens organisation vid allvarliga eller extraordinära händelser. Planen beskriver även nivåer på beredskapslagen, beredskapsfunktioner samt vilka samverkansformer som finns. En beskrivning ges även hur krisledningsnämnden ska aktiveras, samt dess sammansättning, organisation och uppgifter.

¹ Beslutad av Kommunfullmäktige 2019-12-16

² Beslutad av Kommunstyrelsen DNR 2019/208

- **Risk- och sårbarhetsanalys Åstorps kommun 2019-2022³** anger övergripande mål, arbetsprocess och metod för arbetet samt en identifiering av samhällsviktiga verksamheter inom Åstorps kommun samt identifierade och analyserade riskområden för kommunen och kommunens geografiska område. I risk- och sårbarhetsanalysen finns även en sammanställning över identifierade sårbarheter och brister i krisberedskapen inom kommunen och vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av de risker som identifierats. Åtgärdslistan återfinns i sekretessbelagd bilaga ”Åtgärdsplan efter genomförd Risk- och sårbarhetsanalys”. Ett antal utvecklingsområden har även identifierats som enligt risk- och sårbarhetsanalysen kommer följas upp under innevarande mandatperiod. I dokumentet framgår även pågående projekt/arbeten som syftar till att reducera de risker som identifierats.
- **Central beredskapsplan pandemisk influensa⁴** anger vilka insatser som ska vidtas före, under och efter en kris eller extraordinär händelse. Målsättningen är att planen bidrar till att begränsa pandemins negativa effekter på samhället, medborgarna och medarbetare. Planen utgår från World Health Organisations (WHO) definition av olika faser av en pandemisk våg och anger ansvarsområden för respektive fas. I planen anges planeringsförutsättningar för att hantera en pandemisk våg, samt principer och prioriteringar för att hantera pandemin när en sådan uppkommer.
- **Kriskommunikationsplan 2019–2022⁵** är vägledande för kommunens kriskommunikation då krisledningsgruppen är aktiverad på central, förvaltning eller bolagsnivå. I planen anges att kriskommunikationens målsättning är att informera kommunens invånare på ett tillförlitligt och korrekt sätt, samt att möjliggöra för kommunens verksamheter att hantera situationen och vidta åtgärder. Vidare anger planen ansvarsfördelning och riktlinjer vid kommunens kommunikation vid kris, på vilket sätt kommunikationen ska se, målgrupper och kanaler som kommunikationen ska nå, samt hur kommunen ska säkerställa att kommunikationen är tillgänglig för alla utifrån exempelvis språkliga förutsättningar.
- **Kommunens krisorganisation** anger ordningen i hur kommunen organiseras vid uppkommen kris och anger vilken insats som sätts in i vilken ordning och för vilka behov. För samordning av kommunens verksamheter aktiveras den centrala krisledningsgruppen, som därefter kan aktivera krisstab och krisstöd (POSOM) vid behov. Vid extraordinär händelse som innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner kan kommunens krisledningsnämnd aktiveras. I dokumentet inkluderas en checklista för inkallade ledamöter i den centrala krisledningsgruppen och en för obligatoriska mötespunkter för det inledande mötet. Krisledningsgruppens arbete leds av kommunchefen eller av denne utsedd person.

³ Beslutad av Kommunstyrelsen 2019-11-27

⁴ Beslutad av Kommunstyrelsen 2021-03-03

⁵ Beslutad av Kommunstyrelsen 2019-10-03

- **Covid-19-strategi**⁶ är ett strategiskt dokument som anger prioriterade verksamheter och dess roller, samt krisledningsstabens sammansättning och arbetsuppgifter i samband med Covid-19-pandemin.
- Därutöver har granskade nämnder tagit fram lokala rutiner och handlingsplaner som har bäring på krisledningsarbetet vad gäller krisledningsorganisation, struktur för presskonferens etc.

3.1.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det vid pandemins utbrott fanns ett aktuellt styrdokument för krisberedskap och civilt försvar samt en central krisledningsplan som omfattar kommunens hantering av extraordinära händelser och höjd beredskap. Styrdokumentet och planen har beslutats av kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen under innevarande mandatperiod och omfattar perioden 2019–2022. Därtill har kommunstyrelsen fattat beslut om en risk- och sårbarhetsanalys och en kriskommunikationsplan som omfattar perioden 2019-2022. En central beredskapsplan för pandemisk influensa samt en strategi för hantering av omfattande utbredning av covid-19 har även tagits fram av kommunstyrelsen under pandemin.

Vid granskning av kommunens styrdokument för krisberedskap och civilt försvar samt den centrala krisledningsplanen, bedömer vi att planerna bör utvecklas för att på ett tydligare sätt beskriva kommunens viljeriktning i arbetet och vilka åtgärder som ska genomföras av Åstorps kommun under mandatperioden för att reducera risker och öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet. Nuvarande styrdokument för krisberedskap och civilt försvar tenderar att bli en beskrivning av åtagande utifrån lagrum där det saknas en fördjupad beskrivning av inriktningen på arbetet och vilka åtgärder kommunen behöver vidta. Vi bedömer även att det finns utvecklingsområden i den centrala krisledningsplanen vad gäller att tydliggöra kommunens krisledningsorganisation utifrån mandat och roller samt avveckling av krisorganisation samt hur nämnda dokument ska utvärderas och följas upp inom olika målområden. Detsamma gäller innehållet i central beredskapsplan för pandemisk influensa som bör utvecklas med tydligare åtgärder för att kunna hantera extraordinära händelser och bedriva samhällsviktig verksamhet.

Vi bedömer att kommunens risk- och sårbarhetsanalys för perioden 2019-2022 i stora delar följer de riktlinjer som stipuleras i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser. Vi ser dock ett behov av en fortsatt utveckling av kommunen risk-och sårbarhetsanalys för att fånga väsentliga risker och åtgärder.

3.2 Kommunens krisorganisation

Krisledningsorganisationen i Åstorps kommun leds av en central krisledningsgrupp. Gruppen kallas in vid extraordinära händelser och vid kriser. Vid behov kan krisledningsgruppen även aktivera krisledningsstaben som har till uppgift att samordna och stödja krisledningsgruppen, alternativt krisstödsgruppen som utgörs av POSOM,

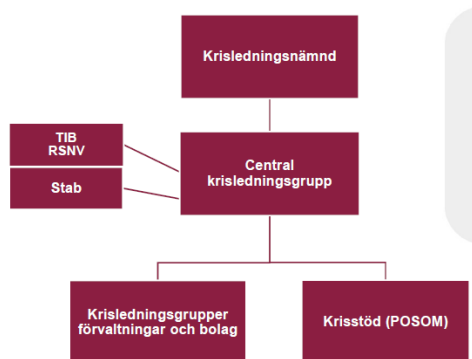
⁶ Strategi 3 – Omfattande utredning av Covid-19, utkast 2020-04-03

en organisation som tillhandahåller krisstöd. Som beskrivits i stycke 3.1 utgör KSAU, två ledamöter samt fem ersättare kommunens krisledningsnämnd som ska aktiveras vid extraordinära händelser då en situation eller händelse inträffar som är av sådan art att en samordning av kommunens totala resurser måste ske genom att kommunens krisledningsnämnd övertar befogenheter i enlighet med ledningsplanen.

Styrdokument för krisberedskap och civilt försvar 2019–2022 beskriver översiktligt ledningsstruktur och planeringsorganisation för hur arbetet ska bedrivas samt ger en översiktlig beskrivning av kommunens krishanteringsorganisation. En beskrivning återfinns även i *Central krisledningsplan för extraordinära händelser* som anger hur kommunen ska organisera sig vid en samhällsstörning. Här finns även rutiner för aktivering samt krisorganisationens ansvar och mandat.

Nedan ges en illustration över kommunens krisorganisation⁷.

Bild 1. Kommunens krisorganisation



Enligt de intervjuade har kommunens styrdokument för krisberedskap och civilt försvar samt centrala krisledningsplan utgjort grunden för kommunens krisledningsarbete och krisledningsorganisation under pandemin med tillhörande åtgärder. Planen *Central beredskapsplan pandemisk influensa*, togs fram först våren 2021 och bedöms av de intervjuade mer syfta till att vara vägledande i det framåtsyftande arbetet. Någon särskild pandemiplan i samband med pandemins utbrott som tydliggör insatser och åtgärder för att hantera verksamheten under pandemin har inte tagits fram. Av intervjuerna framgår dock att vissa förvaltningar efterfrågat mer stöd i krisledningsarbetet under pandemin, framförallt inom utsatta verksamheter inom exempelvis socialnämnden, för att bättre kunna hantera konsekvenserna av pandemin.

3.2.1 Krisledningsarbetet på övergripande nivå och förvaltningsnivå

I samband med pandemins utbrott våren 2020 fördes en diskussion inom såväl kommunstyrelsen som central krisledningsgrupp huruvida krisledningsnämnden skulle aktiveras eller ej. Av intervjuerna framkommer att utifrån de diskussioner som fördes bedömde man att beslut som rörde hanteringen av pandemin i så stor utsträckning

⁷ (TIB, tjänsteman i beredskap, RSNV, Räddningstjänsten Skåne Nordväst)

2022-02-07

som möjligt skulle fattas av ordinarie verksamhet. Vid tidpunkten för utbrottet bedömde man således inte att det fanns ett behov av att aktivera krisledningsnämnden. Krisledningsarbetet har istället hanterats av respektive verksamhet och samordnats genom kommunens centrala krisledningsgrupp utifrån den organisering som beskrivits ovan. KSO har deltagit vid samtliga möten som den centrala krisledningsgruppen haft för information.

Vid intervju med kommunstyrelsens presidium framkommer dock att man inte varit överens i kommunstyrelsen om krisledningsnämnden ska aktiveras eller ej. KSO har vid två tillfällen under 2020 kallat krisledningsnämnden för att ge information om situationen kopplat till covid-19. Några beslut har ej fattats. Oppositionsrådet har kontinuerligt efterfrågat information kring kommunens hantering av krisledningsarbetet kopplat till covid-19 och bedömer att fler informationsinsatser hade kunnat göras. Kommunchefen har återkommande informerat kommunstyrelsens presidium och kommunstyrelsen under informationsärenden på deras sammanträden om utvecklingen av Covid-19.

Nuvarande kommunchef tillträdde sin tjänst i mitten av juni 2020. Vid inledningen av pandemin hanterade dåvarande tillförordnad kommunchef samordning och tillkallade central krisledningsgrupp återkommande. Krisledningsstaben aktiverades inte och har under hela pandemin inte heller varit aktiverad. Istället har kommunens centrala krisledningsgrupp hanterat kommunens krisledningsarbete kopplat till pandemin. Gruppen motsvarar den centrala ledningsgruppen, vilka utgörs av respektive förvaltningschef. Därtill har ett antal funktioner deltagit såsom kris- och säkerhetssamordnare, VD för bolagen, kanslichef, HR-chef och kommunikatör.

Sedan pandemins utbrott i mars 2020 har krisledningsgruppen träffats återkommande, från två gånger i veckan i inledningen av krisen, till vart fjortonde dag beroende på pandemins utveckling. Kommundirektören har varit sammankallande till samtliga möten och gruppen träffas enligt uppgift fortfarande återkommande. Anteckningar har enligt uppgift upprättats från varje sammanträde. Syftet med den centrala krisledningsgruppen har varit att lyfta in och samordna information från de olika förvaltningarna och vid behov ge vägledning inför särskilda verksamhetsbeslut. Således framkommer i intervjuer att det varit uttalat att varje verksamhet ansvarar för sin krishantering men att den centrala krisledningsgruppen har samlat information för att få en kommungemensam bild och stöttat olika verksamheter vid behov.

Därtill har respektive förvaltning formerat egna förvaltningsspecifika krisledningsgrupper som hanterat operativa och strategiska frågor kopplat till hanteringen av pandemin på verksamhetsnivå. Socialförvaltningen gick tidigt vid pandemins utbrott upp i stabsläge efter beslut av dåvarande förvaltningschef vilket enligt de intervjuade följde en fastställd stabsorganisation. Socialförvaltningen inrättade även chef i beredskap. Gruppen har enligt uppgift träffats minst en gång i veckan, frekvensen har anpassats för att kunna möta pandemins behov. Bildningsförvaltningen har också under hela pandemin haft en krisledningsgrupp som träffats kontinuerligt.

Enligt de intervjuade har de nationella riktlinjerna och rekommendationerna från myndigheter och Smittskydd Skåne avseende Covid-19-situationen varit styrande. Dock fattade socialnämnden beslut om besöksförbud den 12 mars 2020 på särskilda boenden där regeringen först 30 mars fattade beslutat om nationellt besöksförbud på

samtliga äldreboenden i landet. Därtill har ordförandebeslut fattats inom bildningsnämnden avseende att bedriva fjärr- och distansundervisning och tillfälligt stänga ner enstaka klasser på grund av ökad smittspridning. Beslut har även fattats att stänga meröppet på biblioteket. Ordförandebesluten enligt ovan har enligt uppgift anmälts till nämnderna vid nästkommande sammanträde. Enligt intervjuade förvaltningschefer har det funnits en samstämmighet bland politik och förvaltning att genomföra åtgärderna. Information om besluten har sedermera delgivits den centrala krisledningsgruppen. I övrigt har varken kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige fattat några särskilda beslut kopplat till pandemin.

De förekommer olika svar huruvida nämnder och styrelse upplevt att roller och ansvar har varit tydliga för att hantera pandemin. Det gäller bland annat på vilken nivå beslut ska fattas och hur information ska samordnas och kommuniceras mellan olika verksamheter i krisledningsarbetet. Vissa upplever att förvaltningarna har fått ta ett stort ansvar för att hantera praktiska frågor. Vissa anger att man utifrån den struktur som bedrivits förlitat sig för mycket på ordinarie ledningsstrukturer vilket medfört risk för personberoende och sårbarhet i centrala funktioner i krisledningsarbetet, vilket anges vara en utmaning i en mindre kommun.

3.2.2 Kommunikation

Antagen kriskommunikationsplan som omfattar perioden 2019-2022 har enligt de intervjuade varit vägledande i kommunens kriskommunikation under pandemin.

Åstorps kommun har utgått från de riktlinjer som tagits fram och kommunicerats av de centrala myndigheterna genom Folkhälsomyndigheten, Region Skåne och Länsstyrelsen. Information har funnits tillgänglig via kommunens hemsida och på kommunens intranät för kommunens anställda. För medborgare har det även funnits möjlighet att kontakta kommunens växel för att få information eller bli vägledt till rätt handläggare för vidare information. Kommunens kris- och säkerhetssamordnare har varit behjälplig med information och delgivit information som framkommit vid Länsstyrelsens återkommande informationsträffar och vid andra forum. Kommunens MAS (Medicinskt ansvarig sjuksköterska) har informerat socialnämnden återkommande om utvecklingen av Covid-19 inom socialnämndens verksamheter.

Kommunchef uppger att det varit en utmaning att tillse att rätt information når ut till rätt målgrupp och till alla berörda i organisationen. Diskussion har förts återkommande kring hur kriskommunikationen kan utvecklas. De intervjuade ger olika svar på hur man upplevt att den interna kommunikationen och samordningen mellan krisledningsgruppen och förvaltningarna fungerat väl och varit tydlig. Det uppges även att det saknats ett bra internt rapporteringssystem för att delge information.

3.2.3 Bedömning

Åstorps kommun har sedan pandemins utbrott valt att inte aktivera sin krisledningsnämnd. Krisledningsarbetet har istället bedrivits genom den centrala krisledningsgruppen där centrala funktioner inom kommunen deltar. Därtill har det funnits verksamhetsspecifika krisledningsorganisationer inom respektive nämnd. Bedömningen har varit att beslut kopplade till pandemin i så stor utsträckning som

möjligt skulle fattas av ordinarie verksamhet. Den politiska ansvarsfördelningen för verksamheterna har därmed inte förändrats under pandemin.

Som nämnts i stycke 3.1.1. bedömer vi att kommunstyrelsen i styrdokument och i kommunens centrala krisledningsplan bör tydliggöra kommunens krisledningsorganisation vad gäller roller och mandat samt tydliggöra skillnader i olika delar i den centrala krisledningen och beslutsnivån, exempelvis den centrala krisledningsgruppen kontra aktivering av krisledningsstab. Utifrån genomförda intervjuer uppges även att roller och ansvar i kommunens krisledningsorganisation kan tydliggöras och att det krävs fortsatt kompetensutveckling inom området.

3.3 Samverkan

Samverkan för hanteringen av konsekvenserna av Covid-19 har skett både internt och externt. Externt har kommunen samverkat med Länsstyrelsen i Skåne, Region Skåne genom Smittskydd Skåne och vårdhygien, SKR, andra närliggande kommuner inom framförallt Familjen Helsingborg, representanter för fackförbund, Svenska kyrkan och frivillorganisationer samt räddningstjänst och polis. Kommunchef och förvaltningschefer har även i sina nätverk haft samverkan och erfarenhetsutbyte.

De intervjuade upplever att Länsstyrelsen har haft en viktig samordnande roll genom sina återkommande möten där de samlat alla kommuner för sammanställning av information och återrapportering men att stödet emellanåt upplevts som otillräckligt och inte tillräckligt tydligt i vad som gäller. Smittskydd Skåne har utgjort ett tillgänglig och ändamålsenligt kunskapsstöd och har bistått med vägledningar, framförallt på verksamhetsnivå, hur man ska hantera olika faser i pandemin och vilka avvägningar som behöver göras för att tillförsäkra så säker verksamhet och minskad smittspridning som möjligt. Överlag bedömer de intervjuade att man fått bra information men att det varit svårt att veta vilka riktlinjer och beslut som gäller när myndigheterna gett olika eller ibland oklara svar.

De intervjuade bedömer att samverkan inom kommunen överlag fungerat bra, bland annat har tekniska varit behjälpliga vid inköp av handsprit samt varit behjälpliga med ökade städrutiner. I den centrala krisledningsgruppen upprättades i inledningen av pandemin även bemanningsplaner om kommunen skulle hamna i en situation med 30% personalbortfall. Vid granskningstillfället har dock ingen utlåning av personal mellan nämnderna verkställt, dock har det skett inom olika verksamhetsområden per förvaltning. Samtliga av dem vi intervjuat bedömer att pandemin varit påfrestande för verksamheterna vilket har ställt stora krav på omställningar i såväl verksamhet som av personalresurser och arbetssätt för att möta förändringar utifrån pandemins utveckling och utifrån ändrade riktlinjer och rutiner från myndigheterna. Delar av dem vi intervjuat uppger att den operativa samverkan hade kunnat stärkas. Socialförvaltningen uttrycker att samordningen av skyddsutrustning kan bli bättre.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunen har genomfört olika samverkande insatser såväl internt som externt för att hantera pandemin och för att delge informations- och erfarenhetsutbyte. Utifrån granskningen bedömer vi att samverkan kan stärkas, framförallt internt vad

gäller vem som fattar beslut om vad och hur resurser ska mobiliseras för att minska sårbarheten i kommunens krisledningsorganisation. Vi ser även ett behov av att tydliggöra hur informationen ska samordnas och kommuniceras mellan olika verksamheter i krisledningsarbetet.

3.4 Utvärdering

Vid granskningstillfället pågår en utvärdering av hur kommunen hanterat pandemin och hur kommunens krisledningsarbete kan utvecklas. Arbetet leds av kommunens kris- och säkerhetssamordnare där kommunens krisledningsgrupp har kallats till en utvärderingsdag i november 2021 för att diskutera erfarenheter och förbättringsområden. I arbetet ingår även att göra en översyn av befintlig dokumentation kopplat till kommunens krisledningsarbete. Enligt uppgift förväntas utvärderingen vara färdigställd under början av våren 2022.

De intervjuade medger att det finns utvecklingsarbete för att stärka kommunens krishantering och beredskap. Bland annat lyfts utbildningsinsatser och övningar som två områden.

3.4.1 Bedömning

Vi ser det som positivt att en utvärdering pågår av kommunens krislednings- och beredskapsarbete och att man i utvärderingen såväl ska utvärdera de erfarenheter man har hittills från krishanteringen av pandemin samt att utvärderingen även ska utmynna i en översyn av nuvarande krisledningsdokument och planer.

4 Slutsats och rekommendationer

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Åstorps kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens övergripande arbete gällande krissituationen kopplad till Covid-19. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

2022-02-07

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder i huvudsak har hanterat den uppkomna krisen i samband med Covid-19 på ett ändamålsenligt sätt utifrån sina ansvarsområden. Vi bedömer dock att kommunens krisledningsarbete och beredskap utifrån nuvarande styrdokument och organisering behöver utvecklas. Vi bedömer att roller och ansvar i kommunens krishanteringsorganisation behöver tydliggöras och att det i styrdokument behöver tydliggöras på vilken nivå inom kommunens centrala krisledning olika delar ska aktiveras och vid vilka händelser. Vi ser även behov av kompetensutvecklande insatser för styrelse, nämnder och tjänstemän för att stärka kommunens framtidsytande krisledningsarbete.

Vi kan konstatera att det vid pandemins utbrott fanns ett av fullmäktige beslutat styrdokument för krisberedskap och civilt försvar samt en central krisledningsplan för hantering av extraordinära händelser omfattande perioden 2019-2022. Därtill har kommunstyrelsen fattat beslut om en risk- och sårbarhetsanalys och en kriskommunikationsplan samt pandemirelaterade handlingsplaner vad gäller Central beredskapsplan pandemisk influensa samt en strategi för hantering av omfattande utbredning av covid-19. Genomgående bedömer vi dock att planerna bör utvecklas för att på ett tydligare sätt beskriva kommunens viljeriktning i arbetet och vilka åtgärder som ska genomföras av Åstorps kommun under mandatperioden för att reducera risker och öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet. Vi bedömer även att det finns utvecklingsområden i den centrala krisledningsplanen vad gäller att tydliggöra roller och ansvar i kommunens krisledningsorganisation samt hur nämnda dokument ska utvärderas och följas upp inom olika målområden. Detta är också utvecklingsområden som bekräftats av dem vi intervjuat.

Vi konstaterar att kommunen genomfört olika samverkande insatser såväl externt som internt för att hantera konsekvenserna av pandemin och för att delge informations- och erfarenhetsutbyte. Dock bedömer vi att samverkan kan stärkas, framförallt internt vad gäller vem som fattar beslut om vad och hur resurser ska mobiliseras för att minska sårbarheten i krisledningsorganisationen. Genom tydliga funktionsansvar inom krisledningsorganisationen minskar sårbarheten och vi bedömer att en kartläggning av funktioner/personer i krisledningsorganisationen bör genomföras för att stärka arbetet. Vi ser även utvecklingsområden vad gäller att samordna och delge information mellan olika verksamheter.

Vid granskningstillfället pågår en utvärdering av kommunens krislednings- och beredskapsarbete vilket vi bedömer som positivt. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen och berörda nämnder tillvaratar erfarenheterna från krishanteringen av pandemin.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra roller och ansvar i kommunens krisledningsorganisation och krisberedskap i syfte att säkerställa en ändamålsenlig organisation och minskad sårbarhet.



Åstorps kommun

Granskning av kommunens krisledningshantering av Covid-19

2022-02-07

- Utveckla innehållet i styrdokument för krisberedskap och civilt försvar samt central krisledningsplan avseende viljeriktning för arbetet och vilka åtgärder som ska genomföras av Åstorps kommun för att reducera risker och öka förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet.
- Säkerställa rutiner för kontinuerlig uppföljning av dokument och arbetsprocesser kopplade till kommunens krishantering och krisberedskap.
- Genomföra kompetenshöjande insatser och utbildningsinsatser för tjänstemän och politiker avseende kommunens krishantering och krisberedskap.

Datum som ovan

KPMG AB

Ida Brorsson

Certifierad 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.