



Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

Rapport
Falun kommun

KPMG AB

2021-02-23

Antal sidor 30

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)	6
3.1	Kommunens styrdokument för hantering av extraordinära åtgärder	6
3.2	Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser	13
3.3	Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys	14
4	Fas 2 – Respons (genomförande)	18
4.1	Krisledningsorganisationen under Covid-19	18
4.2	Kommunikation under pandemin	20
4.3	Samverkan under pandemin	23
4.4	Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa en säker arbetsmiljö	24
5	Fas 3 – Återhämtning (lärande)	27
6	Slutsats och rekommendationer	29
A	Bilaga - Revisionsfrågor	31
B	Bilaga – Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser	33

1 Sammanfattning

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

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och ansvariga nämnder 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, relevanta tjänstepersoner samt chefer inom kommunens verksamheter.

I förhållande till vårt uppdrag och utifrån genomförd granskning är det vår revisionella bedömning att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder 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. Styrdokumentationen kring krisberedskapen är omfattande och utgår från en decentraliserad organisation där ansvaret till stor del är fördelat på kommunens fackförvaltningar. Förhållandet mellan de olika styrdokumenterna anser vi kan förtydligas genom att implementera en dokumenthierarki¹.

Vi anser att kommunens krishantering under Covid-19 i huvudsak har strukturerats utifrån de bestämmelser som finns i styrdokumentationen kring krisberedskap. Viss anpassning av krisorganisationen har skett med hänsyn till de specifika förutsättningarna, vilket vi bedömer som rimliga och ändamålsenliga avvägningar. Enligt Falu kommuns decentraliserade modell har hanteringen och beslutsfattandet huvudsakligen varit förlagt till kommunens olika förvaltningar, i enlighet med de övergripande principerna för krishantering i Sverige ansvarsprincipen– närhetsprincipen - likhetsprincipen.

Falu kommun har inte bedrivit ett aktivt och strukturerat arbete kring utvärdering av krishanteringen för att tillvarata de erfarenheter och lärdomar som krishanteringen fört med sig. Det finns ambitioner inom såväl politiken som tjänstepersonsorganisationen att göra detta, men det finns i dagsläget ingen formell planering eller beslut i frågan.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och omvårdnadsnämnden att:

- uppdatera krisledningsplanen så att alla krisledningsstabens grundfunktioner finns beskrivna i rollkortet,
- tydliggöra styrdokumentens inbördes förhållande till varandra,

¹ Med dokumenthierarki menar vi en skrivelse som anger vilken styrdokumentation som finns tillgänglig, hur dessa förhåller sig till varandra och vilka dokument som är överordnade.



Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

- följa upp det arbete som pågår med framtagande av en ny utbildnings- och övningsplan för att säkerställa genomförande samt efterlevnad av relevant lagstiftning,
- revidera risk- och sårbarhetsanalysen för att förtydliga hur arbetsprocessen samt vilka parter, såväl interna som externa, som har varit involverade i arbetet,
- implementera och formalisera rutiner för kommunikationskoncepten kring Teams-möten och mobilapp i kriskommunikationsplanen,
- överväga former för hur erfarenheter och kunskaper från Covid-19-pandemin i förbättringsarbetet kan tas tillvara i arbetet med att säkerställa framtida krisberedskap och krishanteringsförmåga.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Falu 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 kommunens 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 hanterat 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 hanterat den uppkomna krisen i samband med coronavirusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

För att svara upp emot den övergripande revisionsfrågan har granskning delats upp i 3 faser:

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

Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

- Del 3: Återhämtning

För information om samtliga revisionsfrågor under respektive del av granskningen, se bilaga A.

Granskningen avser åtgärder och planering med hänsyn till krisarbetet kopplat till Covid-19.

Granskningen avser kommunstyrelsen/krisledningsnämnd och omvårdnadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- 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 bland annat risk- och sårbarhetsanalys, krisberedskapsplan samt övriga relevanta rutiner och styrande dokument och därtill hörande revisionsbevis.

Intervjuer har mot bakgrund av den aktuella situationen med Covid-19 genomförts via Microsoft Teams eller annan teknisk lösning. Inom ramen för granskningen har dessa intervjuer inkluderat företrädare för kommunstyrelsen/krisledningsnämnden, övriga relevanta nämnder samt relevanta tjänstepersoner inom kommunens förvaltningar.

Granskningen har genomförts av ett revisionsteam där Magnus Larsson certifierad kommunal yrkesrevisor har varit kundansvarig och kvalitetssäkrare. Intervjuer, dokumentstudier och rapportförfattande är genomfört av Martin Jansson och Martin Forslund, verksamhetsrevisorer.

Rapporten är faktakontrollerad av kommundirektör, beredskapssamordnare, sektionschef för vård- och omsorgsboende, sektionschef för ordinärt boende samt sektionschef för hälso- och sjukvård.

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

3.1 Kommunens styrdokument för hantering av extraordinära åtgärder

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.²

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 moment³:

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 Falu 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 Falu kommun
- Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser
- Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

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

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

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

3.1.1 Iakttagelser

Kommunens övergripande styrdokument och rutiner inom krisberedskap

Nedan redogörs översiktligt för de mest centrala styrdokumenterna med relevans för Falu kommuns säkerhets- och beredskapsarbete.

Styrdokument, planer och rutiner vid pandemins utbrott:

- [Krisledningsplan för Falu kommun](#)⁴. Plan enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Dokumentet är antaget i förvaltningsorganisationen och syftar till att beskriva hur kommunen organiserar sig på en strategisk nivå vid fredstida samhällsstörningar eller höjd beredskap. Planen beskriver även hur krisorganisationen ska hantera samhällsstörningar gällande ledning, inriktning, samordning och samband. Krisledningsorganisationen delas in i tre nivåer:

- Särskild samordning
- Extraordinär händelse
- Höjd beredskap

För varje nivå framgår definition och ansvarsförhållanden. Krisledningsplanen inkluderar, utöver beskrivning av organisationens struktur, även rutinbeskrivningar för stabsarbete, rollkort samt mallar och checklistor. Krisledningsplanen utgår från de nationella grundprinciperna för krisberedskap och -hantering: ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen, samt kommunens verksamhetsansvar och geografiska områdesansvar.

- [Ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelser i fredstid samt vid höjd beredskap \(2015\)](#)⁵. Plan enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Dokumentet är antaget i den politiska organisationen och syftar till att tydliggöra ansvar, organisation och planeringsförutsättningar samt utgöra ett underlag för planering samt utbildning och övning. I ledningsplanen sker en indelning i tre ledningsnivåer:
 - Normativ nivå – Krisledningsnämnden
 - Strategisk nivå – Kommundirektörens ledningsstab
 - Operativ nivå – Ledningsorganisationen i förvaltningar och kommunala bolag
- [Kriskommunikationsplan](#)⁶. En beskrivning av hur krisledningsstaben och krisledningsnämnden kommunicerar med hjälp av kommunikationskontoret vid en allvarlig eller extraordinär händelse, men kan även tillämpas vid tillfällen staben ej är aktiverad men behov av kommunikationsinsatser föreligger. Planen

⁴ Datum och instans för beslut framgår ej av dokumentet

⁵ Beslutad av kommunfullmäktige 2015-06-18

⁶ Beslutad 2019-12-12, beslutsinstans framgår ej av dokumentet

Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

innehåller principer, riktlinjer och rutiner för kommunikationshantering. Roller och ansvarsfördelning beskrivs i planen, liksom vilka målgrupper kommunikationen ska och vilka kanaler som ska användas.

- [Kriskommunikationsplanering](#)⁷. Gemensam kriskommunikationsplan för deltagarna i Dalarnas läns kriskommunikationsnätverk. Planen innefattar rollkort och rollbeskrivningar samt rutiner för kommunikationsarbete vid kriser.
- [Krisledningsnämndens reglemente](#)⁸. Bestämmelser för krisledningsnämndens aktivering samt avveckling, dess mandat, sammansättning och omfattning.
- [Övergripande flerårig plan för utbildnings- och övningsverksamheten](#)⁹. Planering av utbildnings- och övningsinsatser för den angivna perioden. Planen grundar sig i MSB:s nationella övningsinriktning och syftar till att skapa förutsättningar för god krishanteringsförmåga.
- [Handlingsplan för pandemi och övrig smitta](#)¹⁰. Handlingsplan för kommunens hantering av pandemier och annan epidemisk smitta. Planen har sin grund i risk- och sårbarhetsanalysens pandemiscenario och innefattar beskrivningar av kommunens hantering under fyra faser:
 - Bevakningsskede
 - Beredskapsskede
 - Akutskede
 - Återgångsskede

Handlingsplanen inkluderar beskrivningar och riktlinjer för planering för förebyggande av smitta, personal, kommunikation samt kommunal hälso- och sjukvård.

Styrdokument, planer och rutiner fattade efter 10 mars 2020:

- [Ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelser i fredstid samt under höjd beredskap](#)¹¹. Uppdatering av ledningsplanen från 2015. Denna inkluderar tillägg som beskrivning av kommunikationskontorets och upplysningscentralens roll vid allvarlig eller extraordinär händelse.

Roller, ansvar och organisation vid hantering av extraordinära händelser i Falu 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.

⁷ Framtagen av Länsstyrelsen i Dalarnas län i samverkan med deltagarna i Dalarnas kriskommunikationsnätverk. Daterad till 2019-08-12, information om beslut saknas.

⁸ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-03-05 § 45

⁹ Datum och instans för beslut framgår ej av dokumentet

¹⁰ Beslutad 2020-03-04, beslutsinstans framgår ej av dokumentet

¹¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-05-11

Policys och planer för krisberedskap

Innan pandemins utbrott har Falu kommun påbörjat ett omtag kring styrdokumentationen rörande krisberedskap. Av intervjuerna framgår att detta arbete inte var färdigställt och beslutat till fullo vid pandemins utbrott, men att frågorna var aktualiserade. Det framhålls även i intervjuerna att krisberedskapens prioritet innan det pågående omtaget varit ett diskussionsämne i kommunen.

Krisberedskapen i Falu kommun utgår huvudsakligen från kommunens *Krisledningsplan för Falu kommun och Ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelser i fredstid samt vid höjd beredskap (2015)*. Planerna utgår från kraven i lagstiftningen kring extraordinära händelser. I planerna beskrivs kommunens organisation och ansvar vid extraordinära händelser, men även andra samhällsstörningar. Anledningen till att det finns två dokument med liknande innehåll beror på att krisledningsplanen är en tjänstepersonsprodukt, medan ledningsplanen är beslutad i den politiska organisationen. Ledningsplanen fungerar som den övergripande strukturen för krisledningsarbetet och innehåller de principer och den inriktning som arbetet ska utgå ifrån. Krisledningsplanen är mer detaljerad och innehåller en större del rutiner, instruktioner och processbeskrivningar. Anledningen till att krisledningsplanen inte är fattad av politiken beskrivs i intervjuerna som ett sätt att ha en anpassningsbar och lättreviderad dokumentation som kan ändras efter behov. Ledningsplanen blir således det dokument som krisledningsplanen utgår från och måste förhålla sig till.

Krisledningsorganisationen består av ledning och stab. Ledningen ansvarar för inriktning och beslutsfattande, medan staben utgör en stödfunktion för att ledningen ska kunna utföra sina uppgifter samt ansvarar för samverkan. Utifrån de grundläggande principerna inom krishantering (närhet – ansvar – likhet) utgör krisledningsorganisationen en förstärkning av ordinarie strukturer. Ansvaret i ledningsfunktionen skiftar beroende på vilken nivå krisledningsorganisationen agerar. Vid normalläge och särskild samordning har kommundirektören det yttersta ansvaret. Kommundirektör är även föredragande för krisledningsnämnden och ansvarig för att verkställa nämndens beslut. Vid extraordinär händelse utgör krisledningsnämnden den normativa ledningen. I sådant läge svarar staben mot krisledningsnämnden. Vid höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av det civila försvaret, och staben svarar då mot kommunstyrelsen. Utöver ledningen och staben har krisorganisationen även Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) som ansvarar för beslut och ledning kopplat till externa aktörer.

I krisledningsplanen finns en stabsstruktur beskriven. Staben består av en stabschef och nio grundfunktioner:

- L1 - Personal
- L2 - Säkerhet
- L3 - Genomförande
- L4 - Service Stabsstöd
- L5 - Planering

Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

- L6 - Samband
- L7 Kommunikation
- L8 - Juridik/Ekonomi
- L9 Samverkan

Stabens grundfunktioner kompletteras av ett antal funktionsgrupper som tillhör och bistår grundfunktionerna. Funktionsgrupperna består av:

- Omfallsplanering – L5
- GIS (geografiska informationssystem) – L5
- Stabsväxel – L9
- Frivilligsamordning – L1
- ISF-stöd – L9
- Upplysning – L7
- Media – L7
- Kriskommunikatör – L7
- Dokumentation – L3
- WIS¹² - L3
- HR – L3
- Teknikstöd samt kost och lokal – L6

I krisledningsplanen finns rollkort med beskrivningar av fem av stabens nio grundfunktioner med ansvarsområde, mål och arbetsuppgifter. Det finns även rollkort för stabens funktionsgrupper, vilka klargör vilken funktion gruppen tillhör samt mål och arbetsuppgifter.

Av intervjuerna framgår det att funktionerna i stabsorganisationen är framtagna i samverkan med övriga kommuner i Dalarnas län. Dessa funktioner är ämnade att likna varandra för att möjliggöra ut- och inlåning av funktioner mellan kommunerna. Syftet med detta är att uppnå en ökad kontinuitetsförmåga i krisledningsorganisationen.

Den politiska krisledningsorganisationen utgörs i fredstid av krisledningsnämnden. Av nämndens reglemente framgår att denna utgör kommunens högsta ledning i samband med extraordinära händelser. Ordförande för nämnden beslutar om aktivering. Krisledningsnämnden kan överta beslutanderätt från andra nämnder i den omfattning som anses nödvändig. Krisledningsnämnden består av ordinarie ledamöter i kommunstyrelsens ledningsutskott. Enligt krisledningsnämndens reglemente har nämnden rätt att begära och erbjuda hjälp till annan kommun enligt de bestämmelser som finns i LEH.

¹² WIS – Webbaserat Informationssystem. En portal för dokumentation och informationsdelning som tillhandahålls av MSB

I den handlingsplan för pandemi och övrig smitta som togs fram tidigt i mars 2020 fastställs vilka planeringsförutsättningar som är sannolika vid ett sådant scenario. Där lyfts vikten av anpassning och justering efter den specifika kontext varje enskilt scenario utgör. Planen innefattar även möjliga konsekvenser och störningar i den kommunala verksamheten vid en epidemi. Specifikt lyfts kommunens samhällsviktiga verksamheter fram. För att minska en eventuell pandemis påverkan inkluderar handlingsplanen riktlinjer, rutiner och råd för att minska sådana effekter, med särskilt fokus på förebyggande av smitta på arbetsplatser, personalplanering, icke-medicinska åtgärder för att minska smittspridning samt den kommunala hälso- och sjukvården.

Kriskommunikation

Utgångspunkten för Falu kommuns kriskommunikationsarbete vid extraordinär händelse är styrdokumentet *Kriskommunikationsplan*. Planen beskriver kommunikationsarbetet vid allvarlig eller extraordinär händelse. Av planen framgår att kommunikationskontoret har ansvaret för det interna och externa kommunikationsarbetet vid sådana händelser. Kommunikationskontoret utgör även ett stöd för kommundirektörens ledningsstab och krisledningsnämnden. Kommunikationschef leder kommunikationskontoret och ingår i ledningsstaben (eller motsvarande funktionsansvarig enligt rollbeskrivning). Denna leder även det strategiska och operativa kommunikationsarbetet. I enlighet med ansvarsprincipen ansvarar varje specifik förvaltning eller bolag för att viktig information når egen personal och närmast berörda.

Kommunikationskontorets arbetssätt och roller vid allvarlig och extraordinär händelse baseras på den gemensamma kriskommunikationsplan som tagits fram genom länsstyrelsens kriskommunikationsnätverk. Den organisationsstruktur som finns beskriven där innefattar roll och funktion för:

- Funktionsansvarig: Har det övergripande ansvaret och leder arbetet. Funktionsansvarig ska dessutom ta fram mål och huvudbudskap samt förankra dessa 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 informationen efter målgrupp.
- Webbkommunikatör: Ansvarar för information via webbplatser, FAQ samt dokumentation via WIS.
- Grafisk kommunikator: Tar fram bildbaserade budskap och tryckt information.
- Kommunikatör för sociala medier: Publicerar information på, och sköter, kommunens sociala medier.
- Presskommunikatör: Ansvarar för arbetet mot media, såsom pressmeddelanden, presskonferenser och mediecoachning.
- 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 interna kanaler.
- Loggförare: Loggar arbetet i kriskommunikationsfunktionen.

Av intervjuerna framgår det att kommunikationskontoret, som i huvudsak bedriver kommunikationsarbetet i kris, har en god förförståelse för kriskommunikationen och övas i detta. Detta ges som en förklaring till varför kriskommunikationsplanen inte är så omfattande.

3.1.2 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer, på basis av den dokumentation vi granskat och de intervjuer vi genomfört, att Falu kommuns krisberedskap möter de krav som ställs i relevant lagstiftning. Vår bedömning är även att kommunens krisberedskap är ändamålsenlig och systematisk. Detta anser vi exemplifieras i Falu kommuns uppdelning av krisledningsdokumentationen i ett, av politiken beslutat, övergripande dokument av policykaraktär och en tjänstepersonsprodukt av mer praktisk och detaljerad karaktär. Detta menar vi är ett uttryck för en medvetenhet och insikt om krisberedskapens och krishanteringsförmågans krav på en anpassningsbar krisorganisation, samtidigt som det tar hänsyn till den styrning och inriktning som det politiskt beslutade målet fastställer.

Vi noterar att den ledningsplan som var gällande vid pandemins utbrott var beslutad om 2015, vilket gör att den inte var aktuell och fastställd enligt gällande lagkrav. Detta blir särskilt tydligt i och med Falu kommuns omtag inom krisberedskapsområdet under den senaste mandatperioden. En ny ledningsplan beslutades av fullmäktige 2020-05-11, vilket vi bedömer vara en fullgod åtgärd för att aktualisera och uppdatera ledningsplanen. Bedömningen av Falu kommuns krisberedskap inför pandemin har dock utgått från den dokumentation som fanns på plats inför pandemins utbrott. Den handlingsplan för pandemi och övrig smitta som togs fram i början av mars 2020 anser vi bidragit till en viss höjning av krisberedskapen och en ökad medvetenhet om de förutsättningar en sådan situation innebär, trots att den antogs nära inpå pandemins utbrott. Sammantaget bedömer vi att detta har bidragit till en effektivare uppstart och etablering av krisledningsorganisationen och dess krishanterande åtgärder.

Ledningsansvaret och stabens roll vid olika nivåer av samhällsstörning bedömer vi vara tydlig och ändamålsenlig. De beskrivningar av stabens grundfunktioner och funktionsgrupper som anges i krisledningsplanen anser vi bidra till en tillgänglig och tydlig organisationsstruktur. Vi noterar dock att endast fem av nio grundfunktioner i staben finns beskrivna i krisledningsplanens rollkort och bedömer därför att roll- och ansvarsförhållanden endast delvis framgår på ett tydligt sätt i befintlig styrdokumentation. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen bör säkerställa en komplett beskrivning av samtliga roller inom staben för att säkerställa roll- och ansvarsförhållanden samt utgöra ett stöd för de som verkar inom respektive funktion.

Vi noterar att det inte finns någon beskriven dokumenthierarki beskriven för styrdokumentationen för krisberedskap. Detta anser vi försvåra möjligheten att enkelt

skapa sig en överblick över vilken dokumentation som finns, samt hur de olika dokumenten förhåller sig till varandra. Vi anser med bakgrund i detta att kommunstyrelsen bör förtydliga förhållandet mellan styrdokument.

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. Det är ur det perspektivet intressant att titta närmare på Falu kommuns arbete med utbildning och övning.

I Falu kommuns ledningsplan framgår det att denna dokumentation utgör underlaget för kommunens utbildning och övning. Enligt planen ska kommunstyrelsens ledningsutskott (motsvarande krisledningsnämnden) och ledningsstaben regelbundet utbildas och övas i ledning vid allvarliga och extraordinära händelser. Beredskapssamordnaren ansvarar för dessa övningar. I kommunens förvaltningar och bolag är det verksamhetens egna ansvar att öva den egna organisationen.

Utbildnings- och övningsplanen för perioden 2018-2020 inkluderar ett antal årligen återkommande övningar inom den kommunala organisationen. Följande övningar inkluderas i denna planering:

- Stabsövning – 2 ggr/år
- TiB-övning – 2 ggr/år
- Rakelutbildning
- Informationssäkerhet
- Totalförsvarsövning
- Civilförsvarsövning

Det framgår inte av utbildnings- och övningsplanen vilka utbildningar utöver rakelutbildning som planerats för perioden.

Av intervjuerna framgår det att den nuvarande övnings- och utbildningsplanen är baserad på samråd med länsstyrelsen, och denna anses inte så bra eller omfattande. De övningar som genomförts har således inte alltid följt planen utan anpassats efter upplevda behov. Enligt intervjuerna pågår det således ett arbete för att ta fram en ny utbildnings- och övningsplan men att denna ännu inte är färdigställd.

Det framkommer även i intervjuerna att man anser att tjänstepersonerna i den kommunala organisationen inte övats eller utbildats tillräckligt. Detta gäller även för de förtroendevalda politikerna i omsorgsnämnden, där det inte förekommit någon utbildning eller övning kopplat till krishantering eller krisberedskap.

3.2.2 Kommentar och bedömning

Vi bedömer att utbildnings- och övningsverksamheten i Falu kommun endast delvis är ändamålsenlig och systematisk. Krisledningsorganisationen, såväl politisk som tjänstepersonsledningen, övas regelbundet och vi bedömer att de övningar som genomförs utgör en god grund för att säkerställa en krisberedskapsförmåga i krisledningsorganisationen.

Vi noterar att det finns en medvetenhet om den ad hoc-karaktär som utbildnings- och övningsverksamheten har haft och att detta är något man befinner sig i en process för att åtgärda. Utbildnings- och övningsplanen är i gällande utförande inte särskilt omfattande eller informativ.

Vi konstaterar även att det inte skett någon bred utbildning av verksamheternas medarbetare kopplat till den nya krisberedskapsstruktur som har arbetats fram och resulterat i en uppdaterad och utvecklad styrdokumentation. För att förankra den beslutade krisberedskapsstrukturen i hela organisationen krävs en kunskap och medvetenhet om dess innehåll och inriktning. Denna förankring är även en förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig hantering av kriser och extraordinära händelser. Vi bedömer att en sådan utbildningsinsats är nödvändig för att förankra krisberedskapsstrukturen i hela den kommunala organisationen.

Vi ser en negativ avvikelse i att utbildnings- och övningsplanen inte inkluderar någon gemensam krisberedskapsutbildning eller övning som involverar en större del av den kommunala organisationen. Tillsammans med att det i uttryckts i intervjuerna att det inte skett en tillräcklig utbildning inom tjänstepersonsorganisationen och att omvårdnadsnämndens förtroendevalda politiker inte övats bedömer vi att Falu kommun inte lever upp till de krav som ställs i LEH 2 kap. § 8. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör följa upp det arbete som pågår med framtagande av en ny utbildnings- och övningsplan för att säkerställa *att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid* (LEH 2006:544, kap. 2, 8 §).

3.3 Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

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 MSB:s faktablad för risk- och sårbarhetsanalyser. Av faktabladet framgår vidare att RSA syftar till att:

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,

Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

- 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*¹³ 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.

3.3.1 Iakttagelser

Falu kommuns risk- och sårbarhetsanalys

Faluns nuvarande RSA 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.

Framtagandet av RSA har skett utifrån FORSA-modellen¹⁴. Det framgår inte av RSA hur arbetsgången sett ut, vilka delar av den kommunala organisationen som involverats, om det skett något samråd med externa aktörer eller vem som haft det övergripande ansvaret för framtagande av RSA.

Vid riskinventeringen har de identifierade riskerna värderats utifrån sannolikhet och konsekvens och därefter sorterats in i en riskmatris. I bedömningen har man även beaktat osäkerhetsgrad gällande sannolikhet och konsekvens.

I den version av Falu kommuns RSA vi har fått ta del av omfattas vissa rubriker av sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslagen 2009:400 18 kap. § 13 och 15 kap. § 2, dessa rubriker är:

¹³ Se bilaga B för en mer utförlig beskrivning av MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

¹⁴ FORSA-modellen är en modell för RSA som tagits fram av Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Stockholms Stad.

- 3.2 Identifierad samhällsviktig verksamhet
- 4 Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet
- 5.3 Riskbedömning (vissa delar)
- 6 Identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område
- 7 Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetens resultat

En av de risker som analyseras i RSA är pandemisk influensa. Analysen har sin grund i Folkhälsomyndighetens informationsmaterial *Planering för beredskap mot pandemisk influensa*. I denna analys identifieras att samtliga kommunala verksamheter kan komma att påverkas vid en omfattande smittspridning, vilket kräver en planering för omfattande personalbortfall. För verksamheter som hanterar riskgrupper identifieras vikten av att säkerställa en pandemiberedskap. Vikten av kommunikation lyfts också upp, där det bedöms föreligga en stor efterfrågan på information och att en pandemi även kan leda till en förtroendekris.

3.3.2 Kommentrar och bedömning

Vår granskning av Falu kommuns risk- och sårbarhetsanalys visar att det finns en övergripande ändamålsenlighet och systematik i arbetet kring risk och sårbarhet. Vår bedömning är dock att arbetet i huvudsak 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 olika risker och händelser är omfattande och ambitiös. En reservation i denna bedömning är att vi endast tagit del av en delvis sekretessbelagd version av RSA. Således påverkas vår förmåga att i detalj kunna uttala oss om vissa delar av RSA (sekretessbelagda delar framgår av 3.3.1)

En negativ avvikelser vi noterar är frånvaron av beskrivning av arbetsprocessen för framtagande av RSA. Vid vår granskning av dokumentet kan vi inte identifiera vilka parter, vare sig interna, externa eller privata, som involverats i framtagandet av RSA eller hur arbetsprocessen har sett ut. RSA innehåller i dagsläget endast en generisk beskrivning av arbete utifrån FORSA-modellen där den specifika arbetsprocessen för Falu kommun inte redovisas. Enligt MSBFS (2015:5) § 4 ska en sådan beskrivning finnas med. I de allmänna råden som MSB lämnar för MSBFS (2015:5) § 4 framhävs att såväl arbetsprocess som interna, externa och privata aktörer som deltagit i arbetet bör redovisas i RSA. Detta gör det även svårt att bedöma vilken förankring RSA har i verksamheterna och de risker och sårbarheter som identifieras inom dessa. Det är även problematiskt att det inte framgår tydligt vem som ansvarar för framtagandet av RSA. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör revidera RSA med sådan information med syfte att tydliggöra vad som ligger till grund för RSA.

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. Överlag anser vi att identifieringen av olika risker är omfattande



Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

och ambitiös, och att inkluderingen i RSA av scenario för pandemisk influensa ger förutsättningar och möjligheter för en större medvetenhet kring den typen av händelseförlopp.

Som följd av att delar av RSA är sekretessbelagd kan vi inte uttala oss i närmare detalj kring kommunens analys av samhällsviktiga verksamheter och samhällskritiska beroenden. Däremot kan vi utläsa att dessa områden behandlas, likaså identifierade sårbarheter och föreslagna åtgärder. Vi kan trots dessa begränsningar konstatera att RSA kan utgöra ett beslutsunderlag för relevanta aktörer, något som speglas i den befintliga krisberedskapsdokumentationen.

4 Fas 2 – Respons (genomförande)

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

4.1 Krisledningsorganisationen under Covid-19

4.1.1 Iakttagelser

Politisk organisation och styrning

Falu kommuns krisledningsnämnd har aktiverats vid ett tillfälle under 2020, 2020-04-03, efter beslut av kommunstyrelsens ordförande (KSO). Det som föranledde aktivering var en förfrågan från Region Dalarna om att öppna en ny vårdavdelning för patienter med Covid-19. Krisledningsnämnden övertog endast ansvaret för denna fråga. Krisledningsnämnden var fortsatt aktiverad under den period beslutet var gällande. Anledningen till att krisledningsnämnden inte övertog hela omvårdnadsnämndens ansvarsområde beskrivs i intervjuerna ha sin grund i en vilja att bevara organisationen så lik den vanliga organisationen som möjligt. Inom den politiska organisationen finns det ett högt förtroende för förvaltningarna och arbetet sker efter den decentraliserade styrmodellen.

Under krisledningsnämndens enda sammanträde i april fattades, utöver informationsärenden, tre beslut:

- Krisledningsnämndens aktivering¹⁵
- Inrättande av mellanvårdsavdelning i Falu kommun med anledning av Covid-19¹⁶
- Krisledningsnämndens avveckling¹⁷

Under pandemin har ett antal beslut kopplade till hanteringen av krisen fattats i kommunstyrelsen och omvårdnadsnämnden. Av vår granskning av respektive instans sammanträdesprotokoll för 2020 har vi kunnat utläsa följande beslut:

Kommunstyrelsen:

- Antagande av ledningsplan vid allvarliga och extraordinära händelser¹⁸

Omvårdnadsnämnden:

- Förändrad verksamhet med anledning av COVID-19¹⁹

¹⁵ Krisledningsnämnden 2020-04-03 § 1

¹⁶ Krisledningsnämnden 2020-04-03 § 4

¹⁷ Krisledningsnämnden 2020-04-03 § 6

¹⁸ Kommunstyrelsen 2020-04-28 § 72

¹⁹ Omvårdnadsnämnden 2020-04-21 § 45

Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

- Hantering vid ansökan om insatser enligt socialtjänstlagen vid vistelse i annan kommun under Coronapandemin²⁰
- Uppdrag till omvårdandsförvaltningen att analysera och beakta konsekvenserna av pandemin i planeringen av boende för äldre²¹
- Förändrad verksamhet inom socialtjänst med anledning av coronaviruset²²

Utöver dessa beslut har de båda nämnderna behandlat ett antal informationsärenden relaterade till pandemin. Exempel på detta är kommunstyrelsens sammanträde i mars²³, krisledningsnämndens sammanträde²⁴ samt omvårdnadsnämndens sammanträde i mars.²⁵

Organisation och styrning på förvaltningsnivå

Under 2020 har det bedrivits ett krishanteringsarbete i Falu kommun som varierat i intensitet och omfattning. Arbetet har utgått från krisledningsplanen, men har anpassats utifrån behov och förutsättningar. I krisens inledningskede skedde krisledningsarbetet i en särskild pandemigrupp som beskrivs som en nerskalad version av den ordinarie stabsstrukturen. När krisläget intensifierades under våren aktiverades krisledningsstaben, även om alla funktioner inte behövt utnyttjas. Under lågintensiva perioder har arbetet återgått till pandemigruppen. Arbetssättet har motiverats av att förvaltningsorganisationen, precis som politiken, har velat bevara ordinarie organisation och ledning i största möjliga mån. I intervjuerna uttrycks en uppfattning om att arbetet till stor del har bedrivits i förvaltningarna och dess verksamheter och att detta har skett på ett bra sätt. Det anses finnas en omfattande expertis och kompetens i förvaltningarna och den har genom detta arbetssätt kunnat nyttjas, där staben har utgjort ett stöd och verkat för samordning och kommunikation. Framförallt lyfts omvårdnadsförvaltningens ledning, och ledarskapet och intiativtagandet inom denna, som en framgångsfaktor i intervjuerna och att det har anses funnits en god samverkan mellan denna och staben/pandemigruppen. Insatserna från chef för hälso- och sjukvård framhävs i ett flertal intervjuer som avgörande för att krishanteringen fungerat så väl som den gjort.

4.1.2 Kommentar och bedömning

Vi bedömer att Falu kommun arbetat ändamålsenligt och systematiskt utifrån den styrdokumentation och de bestämmelser som finns kring krisberedskap för att hantera den uppkomna krisen. Arbetet har utgått ifrån den decentraliserade styrmodellen, vilket speglas genom hela hanteringsförfarandet. Få beslut har under krisen fattats i den politiska delen av kommunorganisationen, vilket blir särskilt tydligt för kommunstyrelsen där vi endast kunnat utläsa ett enskilt beslut direkt kopplat till hanteringen av covid-19. Istället har hanteringen skett enligt ordinarie förfarande i respektive förvaltning och

²⁰ Omvårdnadsnämnden 2020-05-19 § 59

²¹ Omvårdnadsnämnden 2020-05-19 § 61

²² Omvårdnadsnämnden 2020-09-22 § 93

²³ Kommunstyrelsen 2020-03-24 § 15

²⁴ Krisledningsnämnden 2020-04-03 § 2

²⁵ Omvårdnadsnämnden 2020-03-17 § 8

verksamhet. Det centrala stöd för bland annat kommunikation och samverkan som återfunnits i krisstaben anser vi har bidragit till verksamheternas förmåga att hantera krisen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Således finner vi att det går en röd linje genom hanteringen i såväl politisk som förvaltningsorganisation, där grundprinciperna för svensk krishantering – ansvarsprincipen – närhetsprincipen - likhetsprincipen har utgjort grunden för krishanteringsarbetets organisation och struktur.

Då stora delar av beslutsfattandet under krisen skett genom tjänstepersoner i förvaltningsorganisationen finns det inte en lika tydlig rapportering och dokumentation av processen som beslut fattade vid politikens sammanträden. En tydlig och sammanfattande dokumentation av vilka beslut som har fattats är inte enbart ett stöd i uppföljningen av beslut för att kunna fastställa att beslut fattats på ett korrekt sätt, av personer med rätt mandat och enligt gällande delegationsordning. Det kan även utgöra underlag i såväl utvärdering av hantering av krisen som grund för det gemensamma lärandet i arbetet med att ta om hand om gjorda erfarenheter och kunskaper. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen bör ge kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att sammanställa en beskrivning av händelseförloppet med genomförda åtgärder och insatser.

4.2 Kommunikation under pandemin

4.2.1 Iakttagelser

Falu kommuns kommunikationsarbete under pandemin är något som i intervjuerna lyfts som framgångsrikt och att det kommit positiv feedback både internt och från externa aktörer. Informationsflödet har, framförallt under våren, varit väldigt stort och det har varit en utmaning att behandla informationen och nå ut med denna. Dock anses det i organisationen att man lyckats väl med detta.

Intern kommunikation

Den interna kommunikationen identifierades tidigt som en avgörande faktor för att möjliggöra en hantering av den uppstådda krisen. Informationsflödet har varit omfattande. Sedan inledningsskedet av Covid-19-pandemin har Falu kommun på en kommunövergripande nivå genomfört regelbundna lägesavstämningar som innefattar förvaltningar, kontor och kommunala bolag. Där har alla parter rapporterat lägesbild. Mötena har hållits via Teams. Vid dessa tillfällen har stab/pandemigrupp lämnat information som representanterna tar med sig tillbaka till respektive verksamhet. Av våra avstämningar framgår att målet med denna lägesrapportering var att bevara en enhetlig lägesbild samt kunna identifiera och agera när det uppstår problem. Dessa sammanträden har även fungerat som en plattform för intern samverkan samt vilka stödbehov från den centrala krisledningsorganisationen som uppstått.

Sammanträdesfrekvensen har varierat under pandeminsgång baserat på behov. Från pandemins början fram till mitten av maj skedde dagliga avstämningar. Från mitten av maj fram till sommaren hölls två sammanträden i veckan, och efter sommaren har de skett en gång i veckan.

Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

Arbetet med den gemensamma lägesbilden har varit utgångspunkten för kommunens internkommunikation under krisen, och anses ha legat till grund för ett strukturerat och systematiskt informationsöverförande till verksamheter och politiken. På ett övergripande plan framträder en tydlig bild i intervjuerna av en välfungerande kommunikationsorganisation.

Varje torsdag har det inom omvårdnadsförvaltningen hållits Teams-möten med en fast agenda där man informerat om bland annat lägesbild, utvecklingar, samt nya rutiner och riktlinjer. Detta anses ha bidragit till en dialogmöjlighet med de anställda då de kunnat ställa frågor. Då informationen från myndigheter och region har förändrats och uppdaterats löpande under pandemin har detta mötesforum varit en förutsättning för att kunna nå ut med information.

En annan insats inom den interna kommunikationen har varit framtagandet av en applikation (app) för informationsdelning och kommunikation via mobiltelefoner. Denna app har uteslutande använts inom omvårdnadsförvaltningen och har funnits tillgänglig via de arbetstelefoner som anställda inom förvaltningen använder sig av. I appen har information, rekommendationer och råd kunnat kommuniceras ut till de anställda. Ovan nämnda Teams-möten har spelats in och finns att tillgå i efterhand via appen. Det framgår av intervjuerna att de anställda även kunnat ta del av information via kommunens intranät. En utmaning som uppstått till följd av det stora informationsflödet har varit att nå ut med rätt information till medarbetare i linjeverksamheten. Enligt intervjuerna har appen möjliggjort och på ett tydligt sätt bidragit till detta.

Under pandemin har pandemigruppen arbetat för att det ska finnas en hög tillgänglighet när verksamheterna söker stöd. Bland annat har ett MAS-nummer upprättats så att det lätt ska gå att få svar på frågor rörande hälso- och sjukvård. MAS har även gått att nå via en särskild mejladress, vilket även har varit gällande för staben där det funnits en särskild adress. Det framkommer dock i intervjuerna att vissa enheter inom särskilt boende har funnit det svårt att nå fram när man haft frågor. De funktioner man har sökt har varit svåra att nå och svar har ofta dröjt. Detta har lett till att dessa verksamheter känt att de till viss del stått ensamma i hanteringen av krisen. I övervägande ordalag beskriver dock respondenterna kommunikationen som bra och att man fått det stöd som behövts. Kommunikationsarbetet anses ha bidragit till att skapa en enhetlighet där samma information gått ut till alla parter. Istället beskrivs det att det funnits en hög tillgänglighet och att man alltid fått svar på frågor, och vid de tillfällen det inte funnits givna svar har man kunnat bolla och resonera.

Av intervjuerna framgår det att förtroendevalda politiker inom såväl kommunstyrelsen/krisledningsnämnden som omvårdnadsnämnden har fått den information och insyn som behövts under krisen.

Extern kommunikation

I intervjuer med företrädare för verksamheter inom äldreomsorgen framkommer att det i början av pandemin fanns oklarheter och restriktioner i vad som fick kommuniceras ut gällande smittspridning vid boenden. Det gjorde det svårt att upprätthålla dialog med brukare och dess anhöriga, vilket beskrivs som svårt och psykologiskt påfrestande när man har en personlig relation till dessa.

Av omvårdnadsnämndens *Yttrande till IVO angående klagomål*²⁶ framgår det att klagomål inkommit gällande hur upphävandet av det tillfälliga besöksförbudet vid äldreboenden hanterades. Det framgår av yttrandet att kommunikationen från kommunen uppfattades som att förbudet kvarstod. Omvårdnadsförvaltningen hävdar i sitt svar att man varit tydlig med kommunikationen och att information gått ut via kommunens hemsida och en presskonferens.

Inom äldreomsorgen har de privata aktörerna inkluderats i kommunikationen och det har funnits en god samverkan enligt uppgifter från intervjuerna.

Trots de utmaningar som funnits med den externa kommunikationen framhåller respondenterna under intervjuerna att arbetet på en övergripande nivå upplevs ha fungerat bra och att man lyckats nå ut med information till olika externa mottagare.

4.2.2 **Kommentar och bedömning**

Vår bedömning av Falu kommuns kommunikationsarbete är att detta till stor del varit ändamålsenligt och systematiskt. I enlighet med kriskommunikationsplanen har kommunikationsinsatserna utgått från kommunikationskontoret och kommunikationsfunktionen i staben/pandemigruppen. Vi anser att det har funnits en löpande informationsdelning baserad på rekommendationer och riktlinjer från nationell och regional nivå, såväl som den expertis och kompetens som finns inom den egna kommunala organisationen. Vi ser positivt på att kommunen tidigt kom igång med ett kommunövergripande kommunikationsarbete genom stabens/pandemigruppens kommunikationsfunktion. Detta bedömer vi bidrog till ett enhetligt och strukturerat kommunikationsflöde från kommunen i ett inledningsskede som präglades av omfattande osäkerhet. En samordnad kommunikation avlastar inte bara andra verksamheter utan bidrar också till att förhindra och förebygga ryktesspridning och att felaktig information sprids.

Därutöver noterar vi att de stora kommunikationsinsatser som bedrivits för att säkerställa den interna kommunikationen i form av en mobilapp och Teams-möten inte funnits beskrivna i befintlig kriskommunikationsplan, utan har arbetats fram utifrån identifierade behov. Vi bedömer att denna avvägning är rimlig i syfte att uppnå en ändamålsenlig och effektiv kommunikationsorganisation som beaktar den särskilda kontext man verkar i. Därvidlag ser vi dessa åtgärder som uttryck för ett proaktivt och agilt förhållningssätt. Då lösningarna överlag beskrivs som gynnsamma och lyckade anser vi att dessa lärdomar bör tillvaratas och inkluderas i de befintliga planer för krishantering som kommunens krisarbete ska utgå från.

Vi noterar även vissa negativa avvikelser i såväl den externa som den interna kommunikationen. Detta rör restriktioner kring information vid smitta inom vissa verksamheter i äldreomsorgen och brister i kommunikation mot brukare och anhöriga inom äldreomsorgen relaterat till upphävande av besöksförbud. Vi bedömer dock att detta är enskilda händelser och att den övergripande bilden vi har fått av dokumentstudier och intervjuer är att kommunikationsarbetet varit välfungerande. Vi anser därför att det inte föreligger någon överhängande risk för systematiska brister.

²⁶ Omvårdnadsnämnden 2020-11-17 § 126

4.3 Samverkan under pandemin

4.3.1 Iakttagelser

Falu kommun har under Covid-19-pandemin bedrivit samverkan genom ett antal samverkansfora. Det främsta av dessa har varit den samverkan som skett tillsammans med de regionala aktörerna och övriga kommuner i Dalarnas län. Representanter från staben respektive pandemigruppen har deltagit i denna samverkan tillsammans med länsstyrelsen, regionen, räddningstjänsten Dala mitt samt övriga Dalakommuner i olika forum. Region Dalarna med sin smittskyddsfunktion och Länsstyrelsen i Dalarnas läns regionala samverkansansvar har legat till grund för ett omfattande samarbete. En samverkansinsats som bedrivits under krisen är en löpande dialog mellan regionen och Falu kommun gällande säkerställandet av hälso- och sjukvård under pandemin. Där har de båda aktörerna samverkat i vad som omfattas av det regionala respektive kommunala ansvaret. Med regionen och länsstyrelsen har man även deltagit vid den regionala inriktnings- och samordningskonferenserna, där länsstyrelsen är sammankallande. KSO har deltagit i ett samverkansnätverk med andra KSO:er i Dalarnas län. Landshövding har varit sammankallande för dessa sammanträden.

Kommunikationsfunktionen har genom Länsstyrelsens kriskommunikationsnätverk tagit del av och bidragit till informationsdelning med andra kommuner som deltar i detta nätverk. I intervjuerna har det framkommit att det fanns en god samverkan kring den begäran som regionen ställde mot Falu kommun gällande inrättande av en Covid-19-avdelning.

Genom framförallt Näringslivskontoret har Falu kommun bedrivit ett samverkansarbete mot det lokala näringslivet, något som i avstämningar beskrivs som betydelsefullt i krishanteringsarbetet. Detta arbete har ibland skett på begäran av staben.

Genom pandemin har det förekommit en löpande samverkan med fackliga representanter

Av våra intervjuer framgår det att det samverkansarbete som bedrivits ansetts fungera väl och att det har gynnat kommunens förmåga att hantera krisen.

4.3.2 Kommentar och bedömning

Vår bedömning är att Falu kommuns samverkansarbete under Covid-19-pandemin har varit ändamålsenligt. Kommunen har bedrivit samverkan i olika kontexter, med olika inriktning och syfte, som anses ha gynnat kommunens krishanteringsförmåga. Samverkan har till stor del utgått från befintliga och etablerade kanaler för samverkan. Vi bedömer på basis av det som kommit fram under granskningen att samverkansarbetet har bidragit till att ge kommunen goda möjligheter att ta del av lägesbilder och råd från andra aktörer, däribland regionens smittskyddsenhet, länsstyrelsen i Dalarnas län samt andra kommuner i länet.

4.4 Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa en säker arbetsmiljö

4.4.1 Iakttagelser

Smittspridning

Smittspårningen i kommunen har bedrivits av Region Dalarnas smittskyddsenhet. I intervjuerna framgår det att testningen av brukare och anställda med misstänkt smitta inledningsvis var begränsad i omfattning, vilket försvårade smittspårningen. Veckovisa möten med regionen och andra kommuner har hållits för att uppdatera lägesbilden kring smitta och smittspridning. För enheterna inom särskilt boende har det varit svårt att följa smittspårningen då de riktlinjer som funnits varit svåra att följa. I intervjuerna lyfts att den kapacitet och kompetens som äldrevården förutsätts ha haft inte har motsvarat verkliga förhållanden. I dagsläget screenas de anställda i äldrevården två gånger i veckan genom snabbtest.

Under pandemin har kommunen arbetat aktivt för att säkerställa tillgången till skyddsutrustning inom äldreomsorgen. Tillgången på skyddsutrustning har varit en utmaning under pandemin. Situationen har vid tillfällena varit ansträngd, men verksamheterna har aldrig haft brist eller stått utan tillgång till skyddsutrustning. Detta gäller framförallt krisens inledningsskede. I dagsläget har kommunen en ambition om att lagerhålla utrustning för tre månaders konsumtion. Av intervjuerna framgår det att skyddsutrustning skulle samordnas och fördelas via regionen, dock anser man att regionen och den regionala hälso- och sjukvården prioriterades. Därför valde man att köpa in eget material efter behov. Då ordinarie leverantörer inte kunnat möta efterfrågan har man även vänt sig till andra leverantörer Näringslivskontoret har arbetat mot det lokala näringslivet för att hitta sådana lösningar. Länsstyrelsen har haft ett övergripande samordningsansvar kring skyddsutrustning. Falu kommun har under krisen också haft ett utbyte med grannkommunerna där man har kunnat låna utrustning av varandra vid behov.

I samband med att det nationella besöksförbudet vid boenden inom äldreomsorgen hävdades, tog kommunen fram rekommendationer för att besök på boenden skulle kunna genomföras på ett säkert sätt utan att inkräkta på de boendes fri- och rättigheter. Dessa rekommendationer utarbetades med stöd av regionens smittskydd. Omvårdnadsförvaltningen har tagit fram en instruktion för besök vid boenden som innefattar åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa säkra besök. Instruktionen är baserad på föreskrifter och rekommendationer från Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

Under 2019 hade omvårdnadsförvaltningen ett tema-år på området basala hygienrutiner. Detta anses i intervjuer och avstämningar bidra till en minskad smittspridning under Covid-19-pandemin då det funnits etablerade arbetssätt redan i inledningsskedet av krisen. Utifrån direktiv från smittskydd Dalarna och Folkhälsomyndigheten har instruktioner för hälso- och sjukvården i Falu kommun reviderats löpande. Detta har publicerats i den app som använts för kommunikation

och informationsspridning, samt kommunicerats med enhetschefer, fackliga representanter och medarbetare vid veckovisa Teams-avstämningar.

Av beslutsunderlaget till omvårdnadsnämndens ärende om *Förändrad verksamhet inom socialtjänst med anledning av covid-19*²⁷ framgår de åtgärder som fram till september 2020 vidtagits för att minska smittspridningen i omvårdnadsförvaltningens verksamheter. De åtgärder som genomförts är:

- Besöksrestriktioner vid vård- och omsorgsboenden (under en period besöksförbud till följd av nationellt beslut)
- Stängda dagverksamheter
- Prioritering av insatser
- Särskilda individuella bedömningar för hantering av växelvård
- Stängda öppna verksamheter
- Särskilda instruktioner för infyttning till vård- och omsorgsboende
- Fler korttidsvårdsplatser (avslutad)
- Förenklad utredning av korttidsvård (avslutad)
- Erbjudande om hjälp med inhandling för kommuninvånare äldre än 70

Av intervjuerna framgår det att man inom omvårdnadsförvaltningen har sett över hur man flyttar över personal för att täcka upp frånvaro så att det sker på ett smittminimerande sätt. Fokus har då legat på att isolera smitta och personalen har indelats mellan de som arbetade med friska och de som arbetade med sjuka.

Under våren har man tagit fram riskbedömningar samt handlingsplaner och rutiner för att minska smittspridningen under pandemin. Bedömningarna har baserats på gällande rutiner, och när rutiner uppdaterats har även riskbedömningarna reviderats.

Arbetsmiljö

Under den period som pandemin har pågått har det förekommit mycket oro och rädsla hos personalen kopplat till Covid-19. Denna oro var mer omfattande under den första vågen under våren och har inte varit lika påtaglig under hösten i samband med den andra vågen. Oro i personalgruppen har behandlats i staben tillsammans med HR. Det har även funnits en dialog med chefer inom äldreomsorgen med regelbundna möten. Där har man inte fått några indikationer på arbetsmiljöproblem. Det framkommer dock i intervjuerna att personalen arbetat med hög belastning under en längre tid och personalstyrkan börjar bli trött. Det har inte heller gjorts några övergripande eller ingående efterforskningar av hur personalen mår. I möten med fackliga representanter och skyddsombud har det uttryckts en oro över arbetsmiljön. Därför har den centrala förvaltningsorganisationen bistått vissa enheter med vägledning i arbetsmiljöarbetet. Löpande riskbedömningar enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift kring systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) har genomförts under 2020 och legat till grund för

²⁷ Omvårdnadsnämnden 2020-09-22 § 93

arbetet kring att säkerställa en säker arbetsmiljö för de anställda. Åtgärder som framkommit i intervjuerna omfattar anpassning av personalutrymmen för att minska smittspridningen samt digitala möten i största möjliga utsträckning.

Äldreomsorgen har under 2020 tidvis haft stora bortfall i personalstyrkan till följd av sjukdom. Kommunen har därför arbetat aktivt med att åtgärda dessa. Dels har det hållits frekventa lägesavstämningar för att skapa en lägesbild över situationen vid olika enheter, dels har kommunens bemanningscentral hjälpt till att samordna fördelningen av vikarier och resurser. En åtgärd som vidtagits är att vuxenutbildningen erbjudit korta utbildningar för att få in personal som kan arbeta med icke vårdnära arbetsuppgifter för att avlasta personalen inom hälso- och sjukvårdsverksamheten.

Omvårdnadsförvaltningen har även tagit in bemanningssjuksköterskor och lånat resurser från elevhälsan.

Det framgår av intervjuerna att för att öka uthålligheten och kontinuiteten i MAS-rollen har denna behandlats som en funktion istället för en person. Uppdraget för MAS har delats upp för att minska belastningen och man har även tagit in en biträdande MAS.

4.4.2 Kommentar och bedömning

Vår bedömning är att den kommunala organisationen har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att minska smittspridningen och säkerställa en säker arbetsmiljö för de anställda. Vi noterar att Falu kommun haft en hög grad av sjukfrånvaro bland personalen inom omvårdnadsförvaltningens verksamheter med tidvis omfattande personalfrånvaro som konsekvens. Vi bedömer trots detta att adekvata åtgärder har vidtagits på en övergripande nivå baserat på den kunskap och information som funnits tillgänglig.

Vi noterar att psykologisk påfrestning och hög arbetsbelastning varit vanligt förekommande inom många personalgrupper inom omvårdnadsförvaltningen under en längre tid. Kommunen har vidtagit vissa åtgärder för att stötta personalen och förebygga psykisk ohälsa. Vi anser att sådana insatser kan bidra till att öka uthålligheten samt säkerställa det långsiktiga välmåendet i personalstyrkan.

5 Fas 3 – Återhämtning (lärande)

5.1.1 Iakttagelser

I intervjuerna uttrycks en uppfattning om att kommunen fortfarande befinner sig mitt i krisen, och att ett genomgående centralt utvärderings- och inlärningsarbete således inte påbörjats. Det finns inte heller något politiskt beslut i frågan. Diskussioner har förekommit i politiken och enligt våra intervjuer vill man inom majoriteten särskilt se till hemtjänsten och att det ska baseras på den nationella Corona-kommissionens utvärdering. Risk- och säkerhetskontoret har efterfrågat en utvärdering. Av intervjuerna framgår det att risk- och säkerhetskontoret arbetar för att vara en lärande organisation. Erfarenheter ska tillvaratas och implementeras i organisationen. Som ett led i detta arbetar man redan sedan tidigare med levande dokumentation som revideras efter hand. Detta anses bidra till lärandet i samband med Covid-19-pandemin.

De statsbidrag kommunen erhållit som en del av äldreomsorgslyftet är tänkta att användas till att åtgärda brister kring anställningsformer och vikarier. Verksamheterna har idag en relativt hög kompetensnivå med en stor andel undersköterskor, vilket är något man vill bygga vidare på och utveckla.

Redan innan krisen fanns ett fokus på krisberedskapsfrågor i och med det omtag i beredskapsfrågor som har gjorts sedan tidigare. I intervjuerna uttrycks att pandemin bidragit med att ytterligare aktualisera dessa frågor, något som ses som en grund för ett fortsatt utvecklingsarbete inom området.

Ett utvecklingsområde som identifierats i intervjuerna är samordningsansvaret för hälso- och sjukvård. Det anses behövas en mer central roll i detta då kommunen har ett visst ansvar att bedriva sådan verksamhet.

5.1.2 Kommentar och bedömning

Vi bedömer att Falu kommun endast delvis bedrivit en ändamålsenlig planering för tillvaratagande av erfarenheter i samband med Covid-19-pandemin och förbättring av kommunens krisberedskap. Det finns en uttalad ambition om att lära sig av krisen, såväl inom den politiska organisationen som inom förvaltningsorganisationen. Vi har förståelse för att krisen fortfarande är pågående och att en utvärdering på grund av detta kan uppfattas som svår att genomföra. Vi anser dock att avsaknaden av konkret planering och beslut i frågan utgör en risk för att erfarenheter och kunskaper inte tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

Vi ser positivt på att risk- och säkerhetskontoret arbetar för att vara en lärande organisation, och anser att detta är en strukturell och kulturell förutsättning för utveckling och förbättring.

En förutsättning för att kunna genomföra en övergripande och ingående utvärdering av kommunens arbete med krishantering är att händelser och skeenden kan återskapas. För detta krävs en strukturerad och sammanhållen dokumentation av arbetssätt, beslut, åtgärder och processer. Vi bedömer att stabens minnesanteckningar till viss del utgör en sådan dokumentation, men vi anser att denna behöver kompletteras av det arbete som utförs i de olika förvaltningarna. Detta blir än viktigare



Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

då Falu kommun arbetat med krisen utifrån en decentraliserad styrmodell och att stora delar av hanteringen således har skett i verksamhetsförvaltningarna.

6 Slutsats och rekommendationer

I förhållande till vårt uppdrag och med utgångspunkt i genomförd granskning är det vår revisionella bedömning att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder i huvudsak har hanterat den uppkomna krisen i samband med Covid-19-pandemin på ett ändamålsmässigt sätt utifrån sitt ansvar.

Vi bedömer att det inför krisen fanns en etablerad krishanteringsorganisation på plats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning som arbetet sedan till stor del utformats efter. Vi konstaterar att risk- och sårbarhetsanalysen till stor del lever upp till de föreskrifter och riktlinjer som lämnas av Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, med undantaget att vilka parter som involverats i framtagandet av analysen inte framgår med tydlighet. Vi bedömer också att krisledningsplanerna efterlever de lagkrav som fastslås i LEH. Däremot finner vi att utbildnings- och övningsorganisationen inte säkerställer ett tillräckliga kunskaper hos förtroendevalda politiker och tjänstepersoner i den kommunala organisationen för att leva upp till LEH 2 kap. § 8.

Vi bedömer att Falu kommuns krisberedskap och hantering av Covid-19 i huvudsak har varit välfungerande och bidragit till att minska smittspridning och säkra upprätthållandet av samhällsviktiga verksamheter i enlighet med kommunens verksamhetsansvar.

Det finns idag inget strukturerat arbete kring utvärdering och tillvaratagande av lärdomar från krishanteringen i Falu kommun. Det finns en ambition i både den politiska organisationen och tjänstepersonsorganisationen, där man även har identifierat förbättringsområden. Dock har ingen konkret planering eller något formaliserat arbete påbörjats.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och omvårdnadsnämnden att:

- uppdatera krisledningsplanen så att alla krisledningsstabens grundfunktioner finns beskrivna i rollkortet,
- tydliggöra styrdokumentens inbördes förhållande till varandra,
- följa upp det arbete som pågår med framtagande av en ny utbildnings- och övningsplan för att säkerställa genomförande samt efterlevnad av relevant lagstiftning,
- revidera risk- och sårbarhetsanalysen för att förtydliga hur arbetsprocessen samt vilka parter, såväl interna som externa, som har varit involverade i arbetet,
- implementera och formalisera rutiner för kommunikationskoncepten kring Teams-möten och mobilapp i kriskommunikationsplanen,
- överväga former för hur erfarenheter och kunskaper från Covid-19-pandemin i förbättringsarbetet kan tas tillvara i arbetet med att säkerställa framtida krisberedskap och krishanteringsförmåga.



Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

Datum som ovan

KPMG AB

Magnus Larsson
Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:
Martin Forslund
67D7A1380CD945F...
Martin Forslund
Kommunal revisor

DocuSigned by:
Martin Jansson
77ACC11BA3A94AB...
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

Kommunstyrelse – övergripande

- 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?
- Vilka enskilda beslut har kommunstyrelsen tagits med hänvisning till Covid-19 pandemin?
- Finns en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänhet, internt i kommunen och till samverkansparter?

Omvårdnadsnämnden

- Arbetade omvårdnadsnämnden på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa försörjning av skyddsutrustning utifrån de behov som uppstått inom äldreomsorgen sedan den 10 mars 2020?
- Arbetade omvårdnadsnämnden på ett ändamålsenligt sätt i syfte att säkerställa en säker arbetsmiljö?

Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

- Fanns ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa bemanning inom verksamheten utifrån situationen med Covid-19 sedan den 10 mars 2020?

Frågor avseende insatser rörande kommunens äldreboenden, hemtjänst samt hemsjukvård:

- Vilka åtgärder och insatser vidtog omvårdnadsnämnden för att skapa en överblick över smittspridningen av Covid-19 i kommunen och var i kommunens äldreomsorg och hemtjänstområden den fanns?
- Vilka åtgärder vidtog omvårdnadsnämnden för att minska spridning av smitta inom kommunens äldreboenden, hemtjänstområden samt hemsjukvården?
- Vilka åtgärder vidtog omvårdnadsnämnden för att anhöriga ska kunna upprätthålla kontakt med smittade boende vid kommunens äldreboenden?
- Har omvårdnadsnämnden fattat beslut om besöksrestriktioner vid kommunens äldreboenden? Vilket datum?

Fas 3 – Återhämtning

- Hur har, eller planeras, erfarenheterna från arbetet med krishantering i samband med Covid-19-krisen att tas tillvara?
- Har eller planerar kommunstyrelsen 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 till exempel 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 MSB:s *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 MSB:s



Falu kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-02-23

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.