



Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-01-18

Antal sidor 36

Antal bilagor 2

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Inledning/bakgrund | 3 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning | 3 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 4 |
| 2.3 | Avgränsning | 4 |
| 2.4 | Ansvarig nämnd/styrelse | 4 |
| 2.5 | Metod | 4 |
| 3 | Del 1: Förebyggande och beredskap | 6 |
| 3.1 | Kommunens övergripande styrdokument och rutiner inom krisberedskap | 6 |
| 3.2 | Roller, ansvar och organisation vid hantering av extraordinära händelser i Eskilstuna kommun | 7 |
| 3.3 | Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser | 11 |
| 3.4 | Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys | 13 |
| 4 | Del 2: Respons | 16 |
| 4.1 | Krisledningsorganisation under Covid-19 | 16 |
| 4.2 | Kommunikation | 20 |
| 4.3 | Samverkan | 23 |
| 4.4 | Vård- och omsorgsnämndens respons på Covid-19 pandemin | 23 |
| 4.5 | Hantering av pandemin på särskilda boenden | 27 |
| 5 | Del 3: Återhämtning | 29 |
| 5.1 | Uppföljningar och utvärderingar | 29 |
| 6 | Slutsats och rekommendationer | 31 |
| 6.1 | Rekommendationer | 31 |
| A | Revisionsfrågor | 33 |
| B | Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser | 36 |

1 Sammanfattning

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Eskilstuna kommun fått i uppdrag att granska kommunens hantering av konsekvenserna av Covid-19-pandemin. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och ansvariga nämnder har hanterat den uppkomna krisen i samband med coronavirusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

Granskningen har tagit utgångspunkt i en omfattande genomgång av styrdokument, sammanträdesprotokoll och minnesanteckningar samt intervjuer med politiska företrädare, förvaltningschefer samt chefer inom kommunens verksamheter.

I förhållande till vårt uppdrag och utifrån genomförd granskning är det vår bedömning utifrån granskningens syfte att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden endast delvis har hanterat krisen ändamålsenligt utifrån sitt ansvar. Vår granskning konstaterar att vid pandemins utbrott saknades det en ändamålsenlig dokumentation för krishantering. Detta fick enligt vår bedömning som konsekvens att krishanteringsarbetet inte organiserades utifrån en aktuell planering och att viktiga åtgärder därför kom att vidtas senare än vad som annars kan antas ha varit fallet. Exempel är upprättandet av en struktur för samordning och fördelning av skyddsutrustning.

Samtidigt är det vår bedömning att utifrån de förutsättningar som rådde så har kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att till exempel kartlägga och begränsa smittspridningen inom såväl hemtjänst som vid kommunens särskilda boenden.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden att:

- prioritera framtagandet av en ändamålsenlig krisberedskapsplan,
- fastställa kommunens kriskommunikationsplan och överväga dess övergripande disposition och struktur,
- i utbildning- och övningsplan uppge utbildnings- och övningstillfällen kvartalsvis för respektive målgrupp,
- utarbeta och fastställa ett ledningssystem som ger vägledning om informationssäker kommunikation inför framtida extraordinära händelser och kriser.
- **Se över på vilket sätt förvaltningarna kan ingå i en kommungemensam krisledningsorganisation**
- överväga att inrätta en struktur för samordnat professionellt krisstöd inför och vid framtida extraordinära händelser eller kriser.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Eskilstuna 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 Covid-19. Från och med denna tidpunkt inträder det svenska samhället i tillstånd av tilltagande kris. 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 kommunen 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 även fasen respons.

Utbrottet av 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 en uppdelning i 3 faser av revisionsfrågorna gjorts där respektive del kommer att redovisas i del- och slutrapport.

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

- Del 3: Återhämtning

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

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

Granskningen avser kommunstyrelsen och alla nämnder med särskilt fokus mot KS/krisledningsnämnd samt vård- och omsorgsnämnd.

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 (LEH),
- MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser,
- MSBs Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser,
- Gemensamt reglemente för Eskilstuna kommuns nämnder,
- Övriga regler, policys och riktlinjer motsvarande för krisberedskap för regionen.

2.3 Avgränsning

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

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och alla nämnder med särskilt fokus på kommunstyrelsen/krisledningsnämnd samt vård- och omsorgsnämnd.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av bland annat risk- och sårbarhetsanalys, katastrofmedicinsk beredskapsplan samt övriga relevanta rutiner och styrande dokument och därtill hörande revisionsbevis.

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

Granskningen har genomförts av ett revisionsteam där Mikael Lind certifierad kommunal yrkesrevisor har varit uppdragsansvarig, i övrigt i granskningsteamet har ingått Veronica Hedlund Lundgren certifierad kommunal yrkesrevisor, Martin Jansson och Lovisa Jansson verksamhetsrevisorer.



Eskilstuna kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-18

Rapporten är faktakontrollerad av de politiska företrädare och tjänstepersoner som deltagit i intervjuer under granskningen.

3 Del 1: Förebyggande och beredskap

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 regionen bland annat ha en organisation för krishantering, planer och förberedda lokaler. I ansvaret ingår även att kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.¹

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 moment²:

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 Eskilstuna 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 Eskilstuna kommun
- Regionstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser
- Regionstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

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

3.1 Kommunens övergripande styrdokument och rutiner inom krisberedskap

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

- *Plan för Krisberedskap 2020-2023*³ anger mål och inriktning för kommunens arbete med krisberedskap. Planen utgår ifrån *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd*

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*, MSB245-april 2011, s. 29.

² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Processbeskrivning för uppföljning av kommunernas krisberedskap*, 20150304, diarienumr.: 2015-1370, s. 4.

³ Antagen av kommunfullmäktige 2019-11-21 § 248

beredskap (LEH) samt Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022⁴.

- *Reglemente för kommunstyrelsen⁵* fastställer att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd och fullgör därmed kommunens uppgifter enligt *LEH (2006:544)*.
- *Kommundirektörens instruktion⁶* fastställer att kommundirektören ska ha ansvar för ledning och samordning i händelse av kris.
- *Riskanalys och åtgärdsförslag för krisberedskap för perioden 2020-2023⁷* är kommunens senaste risk- och sårbarhetsanalys. I dokumentet beskrivs bland annat åtgärdsförslag med anledning av analysens resultat.
- *Kriskommunikationsplan för Eskilstuna kommunkoncern⁸* utgår från kommunens krisledningsplan samt kommunikationspolicy som var aktuell år 2014. Enligt uppgift ska planen revideras under 2020.
- *Riktlinjer för Psykisk och socialt omhändertagande vid större olyckor, allvarliga- och extraordinära händelser, POSOM⁹* beskriver bland annat målsättning och organisation för kommunens hantering av psykiskt och socialt omhändertagande.

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

lakttagelser

Plan för krisberedskap 2020–2023

Eskilstuna kommuns plan för krisberedskap anger kommunens mål och inriktning och övergripande förutsättningar för kommunens arbete med krisberedskap. Till planen kopplas ett antal riktlinjer och planer.

Eskilstuna kommuns mål och inriktning gällande arbetet med krisberedskap är att:

- Kommunen ska ha en god kunskap om de risker och sårbarheter som kan påverka den egna verksamheten.

⁴ Överenskommelse mellan staten (MSB) och Sveriges kommuner och regioner som reglerar ersättning och uppgifter och därtill kopplat stöd för kommunernas arbete med krisberedskap under perioden 2019-2022.

⁵ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-02-13 § 14.

⁶ Beslutad av kommunstyrelsen 2019-03-05 § 37

⁷ Beslutad av kommunstyrelsen 2019-10-08 § 187

⁸ Beslutad av kommunstyrelsen 2014-03-17

⁹ Beslutad av kommunfullmäktige 2019-03-21 § 36

2021-01-18

- Kommunen ska ha en god förmåga att bedriva sin verksamhet vid en extraordinär händelse.
- Kommunen ska ha en god förmåga att vid en extraordinär händelse kunna samverka med andra aktörer, vad gäller resurser och information, för att uppnå bästa möjliga resultat.

Den övergripande styrningen av kommunens krisberedskap sker inom den ordinarie styrningen och uppföljningen. Kommunfullmäktige antog 2017 en ny vision för kommunen, *Vision 2030*, som beskriver hur det ska vara att leva i Eskilstuna år 2030. En del i visionen är att kommunen ska stå för en trygg och hållbar framtid. Av *Plan för krisberedskap 2020–2023* framgår att detta bland annat innebär att kommunen ska ha en sådan planläggning och ha vidtagit sådana förberedande åtgärder att invånarnas behov av samhällsviktig verksamhet kan tillgodoses vid en extraordinär händelse eller vid en större påfrestning på samhället.

Av planen framgår vidare kommunens process och mål för risk- och sårbarhetsanalyser samt mål gällande (i) geografiskt områdesansvar, (ii) samverkan, (iii) höjd beredskap och (iv) rapportering.

Kopplat till planen för krisberedskap ska det finnas en plan för hantering av extraordinära händelser som beslutas av kommundirektören. Planen för hantering av extraordinära händelser ska innehålla:

- Hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse
- Hur kommunens organisation för krisledning ska leda, samordna, samverka samt säkerställa samband för att hantera en extraordinär händelse
- Vilka lokaler, med nödvändig teknisk utrustning för ledning och samverkan, som ska disponeras vid en extraordinär händelse.

En sådan plan finns inte framtagen. Enligt uppgift planerades planen att tas fram under första kvartalet 2020 men det har skjutits på framtiden på grund av covid-19 pandemin.

Krisledningsorganisation

Kommunens krisledningsorganisation ska enligt *Plan för krisberedskap* beskrivas i den plan för hantering av extraordinär händelse som inte finns framtagen. Organisation, roller och ansvar finns dock beskriven i kommunens senaste risk- och sårbarhetsanalys samt kommunstyrelsens reglemente.

Kommunens centrala krisledningsorganisation består av (i) krisledningsnämnd, (ii) central krisledning (kommunövergripande) och (iii) krisledning på förvaltningsnivå.

Kommunstyrelsen är kommunens krisledningsnämnd, vilket framgår av styrelsens reglemente¹⁰. I egenskap av krisledningsnämnd har kommunstyrelsen rätt att överta beslutanderätt från kommunens övriga nämnder i den utsträckning som kommunstyrelsen finner nödvändigt i den uppkomna krisen.

¹⁰ Beslutat av kommunfullmäktige 2020-02-03, § 14. Giltigt från 2020-03-01.

2021-01-18

Krisledningarna på förvaltningsnivå ska arbeta tillsammans med den centrala krisledningen i de fall händelsen rör flera förvaltningar eller om kommundirektören och tjänsteman i beredskap (TIB) beslutat om central krisledning.

Kriskommunikation

Eskilstuna kommuns kriskommunikationsplan från 2014-03-17 utgår från kommunens dåvarande krisledningsplan samt kommunikationspolicy. Enligt uppgift ska planen revideras under 2020.

Ansvaret för kriskommunikationen utgår från att krisen och kommunikationen följer linjeorganisationen och hanteras där krisen inträffar. Det innebär att kriskommunikationen i första hand hanteras av den enhet som är berörd, med stöd av aktuell förvaltningsledning och/eller den centrala krisledningen och kommunikationsorganisationen vid behov. Linjefeften ansvarar för att underrätta förvaltningschef, kommunikationsstrateg samt nämnd-/styrelseordförande vid krissituation. Förvaltningschef ansvarar för att informera kommundirektör, kommunikationsdirektör samt TIB.

Den centrala krisledningen ansvarar för kriskommunikation vid större kriser/händelser som berör flera förvaltningar/bolag och där det finns behov av samordning.

Respektive förvaltningschef/VD ansvarar för att informera alla medarbetare. De prioriterade interna kanalerna för kriskommunikation är (i) kommunens internportal, (ii) bolagens intranät, (iii) e-post samt (iv) möten.

Vid kriskommunikation ska ordinarie kommunikationskanaler användas så långt som möjligt. En särskild kriswebb finns enligt planen förberedd för att användas i situationer som medför en extrem belastning på ordinarie webbplats.

Psykiskt och socialt omhändertagande

Eskilstuna kommun har riktlinjer för psykiskt och socialt omhändertagande vid större olyckor, allvarliga och extraordinära händelser (POSOM)¹¹. Målsättningen med POSOM är att förebygga psykisk ohälsa genom att erbjuda och organisera krisstöd i akuta situationer.

Socialnämnden har uppdraget att säkerställa fungerade krisstöd. I uppdraget igår att bilda en ledningsgrupp för POSOM, vara sammankallande och leda ledningsgruppen. Av riktlinjen framgår POSOM-gruppens (i) organisation, (ii) aktivering, (iii) ansvarsområden i normalläge och under ett krishanteringsarbete samt (iv) avveckling och återställning.

Kommentar och bedömning

Vi har i ingiven dokumentation identifierat dokumentet *Plan för krisberedskap 2020 – 2023* som enligt vad som uppges gäller fr.o.m. 2020 t.o.m. 2023. Vi har däremot inte kunnat identifiera datum för när dokumentet fastställdes.

¹¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2019-03-21, § 36.

2021-01-18

Dokumentet har ett påtagligt fokus mot att beskriva genomföra åtgärder och insatser inför en extraordinär händelse utifrån vad som sägs i till exempel LEH och överenskommelse mellan MSB och SKR. Exempelvis beskrivs processen vid utarbetandet av risk- och sårbarhetsanalys relativt utförligt och dokumentet är uppbyggt kring och präglas genomgående av hänvisningar till gällande lagstiftning och annan rättslig reglering. Däremot saknar vi en beskrivning av krisledningsorganisationens uppbyggnad och funktionssätt med tydlig beskrivning av roller och ansvar i kommunen. Dessutom saknar vi en vägledning i krishantering att hålla sig i vad gäller till exempel larmkedjor och telefonlistor, i det initiala skedet av en kris eller extraordinär händelse. Inte heller har vi kunnat identifiera några rutiner eller riktlinjer för när krisledningsorganisationen ska aktiveras.

Vi bedömer att det finns en beredskapsplan men sätter frågetecken framför dess aktualitet och ändamålsenlighet. Vi noterar att arbetet med att ta fram en krisberedskapsplan som beskriver kommunens krisledningsorganisation hade påbörjats men avbrutits p.g.a. covid-19-pandemin. Vi ser det som en brist att en kommun av Eskilstunas storlek inte har en ändamålsenlig krisberedskapsplan på plats och bedömer att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige bör prioritera framtagandet av en ändamålsenlig krisberedskapsplan.

I dokumentet *Kriskommunikationsplan för Eskilstuna* återfinns en utförlig redogörelse och beskrivning av kommunens krisledningsorganisation. Vi noterar dock att denna beskrivning hamnat väldigt långt bak i dokumentet. Därutöver konstaterar vi att datum för dokumentets fastställande ligger närmare 7 år tillbaka i tiden, 2014-03-17. Vi har inte kunnat identifiera huruvida dokumentet på något sätt har reviderats eller uppdaterats sedan dess. I själva dokumentet är roller, funktioner och ansvar tydligt och utförligt beskrivna under rubriken *organisering av kommunikationsarbetet vid större kriser*. Sammanfattningsvis innehåller och fångar dokumentet centrala aspekter av kriskommunikation på ett tydligt sätt. Vi hade dock hellre sett att dokumentationens disposition var en annan där en beskrivning av krisledningsorganisationen fått en mer framskjuten position. Sammantaget bedömer vi att kriskommunikationsplanen beskriver centrala delar i vad som kan betraktas som en kriskommunikationsstrategi – nämligen målgrupper och samverkanspartners, kanaler för kommunikation samt mediakontakter i kriskommunikation. Därutöver finns, som nämnts, en tydlig beskrivning av hur arbetet med kriskommunikation är organiserat samt ansvar, roller och nyckelfunktioner.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att kommunstyrelsen bör fastställa kommunens kriskommunikationsplan och överväga dess övergripande disposition och struktur.

Dokumentet *Riktlinjer för Psykiskt och socialt omhändertagande vid större olyckor, allvarliga- och extra ordinära händelser, POSOM*, är ett väl strukturerat och uppbyggt dokument som tydligt beskriver planering för hur information och krisstöd ska ges.

3.3 Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser

lakttagelser

Avgörande för en god krishanteringsförmåga är att planering rörande hantering av extraordinära händelser tar utgångspunkt i en aktuell och ändamålsenlig styrdokumentation som på ett relevant och tydligt sätt beskriver roller, ansvar och aktiviteter. Det vore däremot felaktigt att på basis av detta reducera en kommuns krishanteringsförmåga till dess förmåga att producera en aktuell och ändamålsenlig styrdokumentation för krisberedskap och krishantering.

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 förståelsen för vad som konstituerar planering av extraordinära händelser breddas till att omfatta även utbildning och övning. Det är ur det perspektivet intressant att titta närmare på Eskilstuna kommuns utbildnings- och övningsplan.

Eskilstuna kommuns plan för utbildning och övning framgår av *Utbildning och övningsplanering gällande krisberedskap år 2020–2023*. Dokumentet är daterat till den 6 februari 2020. Vi har dock inte utifrån de protokoll vi har granskat kunnat identifiera om och när dokumentet har fastställts av kommunstyrelsen.

Dokumentet utgår från och bygger dels på Lag (2006:544) om, överenskommelse om kommunernas krisberedskap samt identifierade behov i kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

Målen för utbildnings- och övningsplanen är att:

- Stärka verksamhetens, kommunens och individens förmåga att hantera en samhällsstörning. Målet är att bygga upp en robust och stabil organisation med uthållighet som kan samverka både internt och med externa aktörer.
- Få kunskap och erfarenhet i krisledning via utbildning för kommunens krisledningsnämnd, centrala krisledningsgrupp och stab i hur kommunens krisledning är uppbyggd samt planerad att fungera i kris
- Kommunens centrala krisledning ska kunna sammanställa och förmedla en lägesbild till ansvariga myndigheter.
- Att kommunens centrala krisledningsgrupp och stab ska kunna hantera WIS och Rakel.
- Utvärdering och erfarenhetsutbyte ska ske efter varje övning i kommunens arbete med krisberedskap.

Den lägsta nivå för utbildningar och övningar som ska genomföras under mandatperioden framgår av tabellen nedan.

| Tidsperiod | Deltagare | Övning/utbildning |
|------------|--|---|
| 2019–2020 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Krisledningsnämnd ▪ Central krisledning ▪ POSOM ▪ Staber på förvaltningar och bolag | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utbildning i samband med TFÖ 2020 ▪ Krisledning/ansvarsområde ▪ Lägesbilder ▪ Kriskommunikation ▪ Utbildning civilt försvar och Totalsvar genom Länsstyrelsen ▪ Stabschefsutbildning |
| 2021 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Krisledningsnämnd ▪ Central krisledning ▪ Staber på olika nivåer | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Krisledningsorganisation ▪ Höjd beredskap ▪ Stabsmetodik ▪ Stabschefsutbildning |
| 2022 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ledningsgrupper på förvaltningar och bolag | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utbildning stabsmetodik |
| 2023 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Period för uppsamlingsutbildningar | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Period för uppsamlingsutbildningar ▪ Tabletop-övningar |

Av intervjuer framgår att tidigare utbildning och övning framför allt skett på förvaltningsnivå. Utbildning och övning har inte skett strukturerat och sammanhållet på en kommunövergripande nivå utan har skett på initiativ av respektive förvaltning. Det saknas därför en sammanhållen dokumenterad historik över hur övning och utbildning har skett. Vid intervjuer med förvaltningar framhålls betydelsen av att den här typen av övningar samordnas i hela kommunen och inte endast genomförs förvaltningsvis.

Kommentar och bedömning

Med utgångspunkt i de dokument vi har granskat och de intervjuer vi genomfört så konstaterar vi att det vid tiden för granskningen fanns en ändamålsenlig planering som tar utgångspunkt i kommunens utbildnings- och övningsplan – *Utbildning och övningsplanering gällande Krisberedskap år 2020–2023*. Dokumentet är väl strukturerat, informativt och logiskt uppbyggt. Mål och syfte med utbildning och övning är väl beskrivet. Likaså finns en överskådlig plan för när olika delar av kommunens ledning eller verksamhet övas och utbildas.

Utbildnings- och övningsplanen är antagen 2020-02-06 och vi bedömer att frågan om utbildning och övning tidigare har varit eftersatt i Eskilstuna kommun, men vi konstaterar samtidigt att mått och steg har tagits under senare år för att komma till rätta med detta. Ett uttryck för att planeringsarbetet befinner sig i en brytningsperiod är att vi inte har kunnat fastställa när krisledningsnämnden senast övades innan utbildnings- och övningsplanen antogs.

I planen uppges utbildning och övning årsvis. Vi bedömer dock för ökad tydlighet och överblick att dokumentet redovisar utbildning- och övningstillfällen kvartalsvis för ökad kontinuitet i utbildning och övning.

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

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

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

RSA-arbetet består i att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter samt bedöma förmågan att hantera diverse påfrestningar. Resultatet av RSA ska sedan redovisas enligt en särskild föreskrift. Analysen som görs bör enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*¹² 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.

Iakttagelser

Eskilstuna kommuns senaste risk- och sårbarhetsanalys med åtgärdsförslag för krisberedskap gäller för perioden 2020–2023¹³. Vi har i den här granskningen tagit del av den öppna, icke-sekretessbelagda, delen av kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Analysen innehåller beskrivningar av (i) kommunen och dess geografiska område, (ii) arbetsprocess och metod för analys, (iii) identifierad samhällsviktig verksamhet, (iv) risker för kommunen och kommunens geografiska

¹² Se bilaga B för en mer utförlig beskrivning av MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

¹³ Antagen av kommunstyrelsen 2019-10-08 § 187.

2021-01-18

område, (v) åtgärdsförslag med anledning av analysens resultat samt (vi) beskrivning av scenarier.

Samtliga förvaltningar och bolag har deltagit i risk- och sårbarhetsanalysen, utöver detta har även kontakter skett med Mälarsjukhuset, polisen och några av de större arbetsgivarna inom det geografiska områdesansvaret.

I något förenklade ordalag är risk- och sårbarhetsanalysarbetet uppbyggt kring ett antal centrala moment som sekventiellt utförda leder fram till konkreta åtgärdsförslag som syftar till att stärka såväl krisberedskapen som krishanteringsförmågan. Det handlar om att identifiera:

- Samhällsviktig verksamhet,
- vilka kritiska beroenden den påverkas av,
- vilka risker och sårbarheter den har, samt
- vilka åtgärder som utgör underlag i det fortsatta riskhanteringsarbetet.

I Eskilstuna kommun har 6 övergripande riskteman identifierats, inom dessa teman finns ett antal scenarios som har bedömts utifrån sannolikhet och konsekvens:

- Teknisk infrastruktur och försörjningssystem
- Antagonistiska hot och social oro
- Olyckor
- Naturolyckor
- Smitta
- Övrigt

Ett risktema som identifierats och riskbedömts är *Smitta* med scenariona (i) pandemi, (ii) annan smitta och (iii) epizooti och zoonos¹⁴. Vid en pandemi beskrivs det finnas en risk för att 50 % av kommunens medarbetare är sjukfrånvarande.

Baserat på riskanalysen har 32 prioriterade åtgärdsförslag för det fortsatta riskhanteringsarbetet under kommande mandatperiod identifierats. Respektive åtgärdsförslag är kopplade till en målbild. Exempel på målbilder och åtgärdsförslag presenteras nedan:

| Övergripande | |
|--|---|
| Mål | Åtgärd |
| Det finns kontinuitetsplaner för samhällsviktig verksamhet | Ta fram kontinuitetsplaner för samhällsviktig verksamhet. Säkerställa att vi ställer krav på säkerhet och krisberedskap i kravspecifikation vid upphandling (t ex reservaggregat, alternativa värmekällor) i avtal med externa leverantörer. |

¹⁴ Smittsam sjukdom mellan människor och djur.

| | |
|---|---|
| Säkerställa att organisationens krisledningsförmåga är stabil och fungerar över tid. | Ta fram en utbildnings- och övningsplan. |
| Tydliggöra ansvaret för nämnder, förvaltningar och bolag när det gäller krisberedskap | Tydliggöra ansvaret i t ex ägardirektiven, åtaganden, reglementen |
| Säkerställa krisorganisation både övergripande, på förvaltningar och bolag samt med externa aktörer | <p>Ta fram ett styrdokument för mål, inriktning, styrning och ambitioner för det geografiska områdesansvaret och planering.</p> <p>Ta fram en handlingsplan gällande krisorganisationen.</p> <p>Ta fram en rutin för hantering av extraordinära händelser som innefattar organisation, samverkan, ledning för att uppnå inriktning och samordning, lokaler och teknisk utrustning.</p> <p>Ta fram en tydligare "beställning" av vad förvaltningen ska ansvara för vid en kris i samråd med KS.</p> <p>Avtal med frivillighetsgrupper</p> <p>Säkerställa samordningen av spontan frivilliga vid en kris.</p> |
| Bemanning | |
| Mål | Åtgärd |
| Utveckla krisberedskapen ur ett HR-perspektiv för att säkerställa personalförsörjningen vid en kris | Ta fram en personalförsörjningsplan med en krisplaceringsorganisation (omfördelning av medarbetare). |
| Säkerställa personalförsörjning vid höjd beredskap | Krisplacera medarbetare vid samhällsviktig verksamhet |

Kommentar och bedömning

Arbetet med Eskilstuna kommuns övergripande risk- och sårbarhetsanalys har genomförts i relativ närtid under 2019. Mål, syfte, arbetsprocess och analytiskt tillvägagångssätt är utpekade och det framgår att dokumentet tar utgångspunkt i MSB's vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser. Att antalet identifierade risker är relativt begränsat ser vi som ett uttryck för en genomtänkt och välstrukturerad analys som stödjer överblick och förutsägbarhet.

Vi bedömer vidare att de mål och åtgärder som har identifierats utifrån risk- och sårbarhetsanalysen har en strategisk och framåtsyftande karaktär med hög relevans. Vi ser särskilt positivt på att fokus riktas mot att tydliggöra ansvaret för nämnder, förvaltningar och bolag när det gäller krisberedskap.

Sammantaget är vår bedömning att risk- och sårbarhetsanalysens struktur och genomtänkta metodik ger stöd för en god förmågebedömning vilket är en förutsättning för att förebygga och förbereda kommunen inför samt hantera kriser.

4 Del 2: Respons

Granskningens fas 2 syftar till att granska Eskilstuna kommuns hantering av Covid-19-krisen. Detta för att följa upp hur den beredskap och förberedelse som beskrivs under fas 1 omsätts i praktiken under en kris. I den här delen av granskningen har fokus varit riktat mot kommunstyrelsens och vård- och omsorgsnämndens arbete med att hantera krisen. Detta sagt har även tjänstepersoner inom utbildningsförvaltningen intervjuats i syfte att ge en breddad bild av hur en förvaltning med annat uppdrag än vård och omsorg har mött och hanterat krisen.

4.1 Krisledningsorganisation under Covid-19

lakttagelser

Politisk organisation och styrning

Eskilstuna kommuns krisledningsnämnd har inte varit aktiverad under pandemin. Av intervjuer framgår att bedömningen gjordes att situationen kunde hanteras i ordinarie organisation.

I de enkäter¹⁵ som tillsänts kommunstyrelsens och nämndernas ledamöter svarar 14 av de 38 ledamöter som besvarat enkäten att de instämmer helt eller till stor del i påståendet "Jag anser att kommunens krisledningsnämnd borde ha varit aktiverad under pandemin". De skäl som framförs till varför man anser att krisledningsnämnden borde ha aktiverats är framför allt för att få en bättre överblick över situationen. På frågan om i vilken utsträckning de instämmer i påståendet "Jag upplever att nämnden/styrelsen har fått bra och tillräcklig information om hur situationen med

¹⁵ Samtliga förvaltningschefer, nämndledamöter och kommunstyrelseledamöter har ombetts att besvara en enkät rörande kommunens krisberedskap och respons på Covid-19 krisen.

2021-01-18

Covid-19 pandemin har utvecklats under våren” svarade 23 av ledamöterna att de instämmer helt eller till stor del.

Den politiska ansvarsfördelningen för verksamheterna har inte förändrats under pandemin då krisledningen inte har aktiverats. I enkäten svarar 25 ledamöter att de instämmer helt eller till stor del i påståendet ”Jag upplever att nämndens sammanträden har fungerat väl under Covid-19 pandemin” och ”Nämnden har fått tydlig information om pandemins påverkan på verksamheten”. I Eskilstuna kommun har det möjliggjorts för nämndledamöter att delta i sammanträden digitalt men de deltar då inte i beslut, detta tas upp som en nackdel av ett antal ledamöter.

Då Eskilstuna kommuns organisation är omfattande är det i denna granskning inte möjligt att granska samtliga nämnders beslut och protokoll. Samtliga verksamheter har påverkats av pandemin, i större eller mindre utsträckning, men vi har valt att granska protokoll från kommunstyrelsen samt vård- och omsorgsnämnden. Detta då dessa nämnders verksamheter har varit särskilt påverkade. De protokoll som har granskats är från första halvåret år 2020.

Av kommunstyrelsens protokoll framgår att information om Covid-19 framför allt har tagits upp vid sammanträden i samband med ordinarie uppföljning och planering. Covid-19 har kommenterats i delårsrapport¹⁶ och beslut om inriktningspunkter 2021 med investeringsbudget för Eskilstuna kommun¹⁷. Det framgår inte av protokoll om det har skett löpande återrapportering till kommunstyrelsen om kommunens aktuella läge kopplat pandemin. Av intervjuer och enkät framgår dock att ledamöter har informerats genom rapporter över mail.

Ordförandebeslut har fattats under perioden, varav ett antal har varit med anledning av kommunens hantering av Covid-19. De ordförandebeslut som har fattats uppges av intervjuade ha förankrats i kommunalrådsberedningen och i avstämningar med partigrupperna. Det uppges dock från oppositionen att det hade varit önskvärt med mer utförliga beskrivningar av hur resonemangen bakom beslut har sett ut.

Exempel på ordförandebeslut som anmälts till styrelsen:

- Ordförandebeslut i brådskande ärende – Tillförordnad kommundirektör och tillförordnade förvaltningschefer.
- Ordförandebeslut i brådskande ärende – Delegering av rätten att fatta beslut om förflyttning mellan anställningsmyndigheter.
- Ordförandebeslut i brådskande ärende – Åtgärds paket för lokalt närings- och föreningsliv.
- Ordförandebeslut i brådskande ärende – åtgärds paket för sponsring med anledning av coronavirus/-covid-19.
- Ordförandebeslut i brådskande ärende – Åtgärds paket 2 för lokalt närings- och föreningsliv.

¹⁶ 2020-04-28 § 63 samt 2020-05-14 § 98

¹⁷ 2020-06-02 § 101.

2021-01-18

- Ordförandebeslut i brådskande ärende – Tillfälligt hemsändningsbidrag till personer över 70 på landsbygden av smittskyddsskäl.

Vård- och omsorgsnämndens protokoll från våren 2020 visar att nämnden får verksamhetsrapporter vid sammanträden. Det går dock inte att utläsa av protokollen vilken information som verksamhetsrapporterna innehåller. Av intervjuer framgår att samtliga ledamöter i nämnden fick ett informationsbrev veckovis för att hålla dem uppdaterade om aktuellt läge. Ett nämndsammanträde har ställts in under våren, 14 april, i övrigt har samtliga sammanträden genomförts.

Vid intervjuer beskrivs att nämnden hade stor tillit till förvaltningen och att många beslut fattades på förvaltningsnivå men med nämndens godkännande när nödvändigt. Förvaltningen uppges ha hanterat situationen väl men nämnden skulle ha behövt mer utbildning och övning i att hantera en krissituation.

Ett beslut som fattades tidigt av nämnden var att godkänna riktlinjer för skälig levnadsnivå för insatser enligt socialtjänstlagen under beredskap¹⁸. Riktlinjerna syftar till att säkerställa invånarnas rätt till nödvändig vård och omsorg samt skapa tydlighet i hur nämnden prioriterar i beredskapsläge för en så rättssäker myndighetsutövning som möjligt.

Nämndens ordförande har enligt intervjuade varit tillgänglig för förvaltningen för att kunna ta ordförandebeslut i brådskande ärenden. De ordförandebeslut som har tagits har varit av formell karaktär. Besluten uppges ha förankrats i arbetsutskottet. Exempel på ordförandebeslut som anmälts till nämnden:

- Anmälan av ordförandebeslut Vård- och omsorgsnämndens delårsrapport 1 januari-mars 2020
- Anmälan av ordförandebeslut Vård och omsorgsnämndens behov och prioriteringar inför 2021
- Anmälan av ordförandebeslut Vård- och omsorgsnämndens Investeringsbudget 2021
- Anmälan av ordförandebeslut Ansökan om statsbidrag för habiliteringsersättning 2020
- Anmälan av ordförandebeslut Rapportering avseende gynnande beslut som inte verkstälts inom tre månader från beslutsdatum enligt socialtjänstlagen (SoL), kvartal 1 2020
- Anmälan av ordförandebeslut Rapportering avseende gynnande beslut som inte verkstälts inom tre månader från beslutsdatum enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade LSS kvartal 1 2020

Organisation och styrning på förvaltningsnivå

Eskilstuna kommuns centrala krisledning hade det första mötet den 12 mars 2020. I den centrala krisledningen ingick följande funktioner

¹⁸ Beslut av vård- och omsorgsnämnden 2020-03-24 § 31.

2021-01-18

- Stabschef
- Juridik
- Utåt analys
- Inåt analys
- Dokumentation
- HR
- Kommunikation
- Ekonomi (från den 23 mars)
- Försörjning (från den 23 mars)
- Analysgrupp (från den 31 mars)

Av intervjuer och enkätsvar framgår att roller, funktioner och ansvar i krisledningsorganisationen var något otydliga under den första tiden. Det beskrivs som att det var en lång startsträcka men att organisationen har blivit tydligare under våren.

Den 26 mars beslutades att en analysgrupp skulle tillsättas som en del av staben för att säkerställa det långsiktiga analysarbetet.

Stabschefskapet har roterat mellan direktörerna på kommunledningskontoret. Vid intervjuer beskrivs både fördelar och nackdelar med det roterande ledarskapet. Fördelarna har varit att organisation blev mindre personberoende och möjliggjorde för direktörerna att även fortsättningsvis hantera sina ordinarie roller och ansvar. En nackdel som beskrivs är att det gjorde ledningen blev mindre tydlig.

Vid intervjuer har det framförts att aktiveringen av kommunens krisledningsorganisation skedde stegvis. Förvaltningsorganisationen ska ha bevakat frågan och börjat förbereda sig för en eventuell kris sedan slutet av februari. Det har även framkommit av intervjuer att delar av kommunens organisation, exempelvis kommunikationsenheten och vård- och omsorgsförvaltningen, gick upp i stabsläge innan den centrala krisledningen aktiverades.

Den centrala staben har inte haft direkt kontakt med politiken, denna kontakt har hanterats den ordinarie vägen genom linjeorganisationen dvs. genom kommundirektören. Staben har hållit kommundirektören informerad och samlat de beslut som behöver fattas av kommundirektör eller lyftas till politisk nivå.

Kommentar och bedömning

Utifrån de ordförandebeslut vi har granskat avseende kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden har vi inte kunnat konstatera några avvikelser i förhållande till gällande reglemente och delegationsordning. Utifrån de intervjuer som vi har genomfört konstaterar vi att de ordförandebeslut som fattats i kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden har förankrats i kommunalrådsberedningen och partigrupperna respektive nämndens arbetsutskott. Vi noterar dock den politiska oppositionens synpunkt att det hade varit önskvärt med mer utförliga beskrivningar om

2021-01-18

bakomliggande resonemang inför beslut. Vi bedömer mot bakgrund av detta att den politiska styrningen under Covid-19-pandemin har varit ändamålsenlig. Vi noterar inga formella fel i förhållande till gällande lagstiftning, annan rättslig reglering och interna styrdokument. Däremot bedömer vi mot bakgrund av det som framkommit under intervjuer att det finns anledning att säkerställa en mer fullödig beskrivning av bakgrund och motiv för ordförandebeslut vid situationer av liknande karaktär.

När det gäller organisation och styrning på förvaltningsnivå så konstaterar vår granskning att den centrala krisledningen aktiverades successivt under mars månad. Vid intervjuer beskrivs roller, funktioner och ansvar i krisledningsorganisationen som otydliga under den första tiden och vi bedömer att detta åtminstone delvis är ett uttryck för frånvaron av en ändamålsenlig krisberedskapsplan, som konstaterats i avsnittet 3.2 ovan.

I anslutning till detta noterar vi att kommunikationsenheten och vård- och omsorgsförvaltningen gick upp i stabsläge innan den centrala krisledningen aktiverades. **I vår granskning har det också framkommit viss kritik mot att den centrala krisledningsorganisationen inte var aktiv tillräckligt snabbt. I detta sammanhang noterar vi att förvaltningarna inte ingår i den centrala krisledningsorganisationen något som vi bedömer vore en styrka för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig krisorganisation.**

Vid en extraordinär händelse kan förvisso behov som behöver snabba och praktiska åtgärder hastigt uppstå. Samtidigt bedömer vi att det mycket oklara läget i sig i kombination med frånvaron av en ändamålsenlig krisberedskapsplan sammantaget skapade en potentiell situation där en eskalering av smittspridningen och dess konsekvenser kunde ha medfört att förhållanden och omständigheter hamnade utanför kommunens kontroll. Detta understryker betydelsen av att ha en samordnad krishantering som tar utgångspunkt i en ändamålsenlig krisberedskapsplan på plats. Eftersom det vid tiden för Folkhälsomyndighetens besked om allmän samhällsspridning saknades en ändamålsenlig krisberedskapsplan i Eskilstuna kommun bedömer vi att hanteringen av krisen inte utgick ifrån eller byggde på en i förväg dokumenterad och beslutad planering. Vi bedömer att detta är en brist och inskräper därför ovan angivna bedömning av behovet av att prioritera framtagandet av en ändamålsenlig krisberedskapsplan.

4.2 Kommunikation

lakttagelser

Den centrala kommunikationsavdelningen i Eskilstuna kommun är organiserad under kommunledningskontoret. Kommunikationsavdelningen är en koncernövergripande stödfunktion som arbetar med samordning, styrning och uppföljning av kommunikationsarbetet. På serviceförvaltningen finns en kommunikationsenhet som på uppdrag av kommunledningskontoret ansvarar bl.a. för alla kommunikationskanaler och även har det operativa kommunikatörsstödet. De större förvaltningarna i kommunen har egna kommunikationsstrategier medan de mindre förvaltningarna köper tjänster av den centrala kommunikationsenheten.

2021-01-18

Kommunikationsenheten gick enligt de intervjuade upp i stabsläge ca 10 – 14 dagar innan central stab etablerades. Personal på enheten hade kontakt med krisberedskap och säkerhetschefen i slutet av februari för att få information om kommunens risk- och sårbarhetsanalyser, det beskrivs som att arbetet efter det "började tugga igång". På frågan om kommunikationsstrategerna hade tillfrågats om Covid-19 uppgavs att de hade fått en stor mängd frågor från både personal och allmänhet. Sedan mitten av mars framhålls att det skedde dagliga avstämningar mellan kommunikationsenheten och kommunikationsstrategerna på förvaltningarna i syfte att säkerställa att det finns en gemensam bild av nuläget.

Det påpekas vidare ha varit svårt att driva kommunikationsfrågorna i det tidiga skedet innan central stab fanns på plats då det inte fanns något tydligt forum att lyfta frågor till. Det framkommer vidare att kommunikationsenhetens processteam för kriskommunikation har utarbetat rollkort för kriskommunikationen under pandemin med utgångspunkt i kommunens kriskommunikationsplan. Rollkorten har förankrats i processledningsgruppen och beslutats av kommunikationsdirektören.

Intern kommunikation

Den interna kommunikationen har enligt de intervjuade fungerat bra, både inom förvaltningsorganisationen och mellan förvaltningsorganisation och de förtroendevalda. Det har dock framförts från företrädare för den politiska oppositionen att de gärna hade velat ha mer information. Förtroendevalda beskriver att kommunstyrelsen har fått information genom veckorapporter från TiB (tjänsteman i beredskap) där aktuellt läge har beskrivits översiktligt.

Informationen på förvaltningsnivå har framför allt samlats på kommunens intranät. Det beskrivs i intervjuer att man har jobbat med att uppdatera informationen på hemsidan istället för att lägga ut nya versioner. Detta för att det ska vara tydligt att den information som finns på intranätet alltid är den senaste versionen. Det har även gått ut chefsbrev till samtliga chefer där det framgår vilken information som ska förmedlas vidare till medarbetare.

Den centrala krisledningen har haft dagliga avstämningar med förvaltningarna i syfte att dela erfarenheter och kunna förmedla uppdrag.

Av intervjuer med medarbetare inom äldreomsorgen och skolan framgår att det var ett stort inflöde av information i ett tidigt skede. Det beskrivs dock av flera att detta förbättrades snabbt när förvaltningarna landade i hur information ska delas. Enhetschefer inom både skolan och äldreomsorgen beskriver att förvaltningarna har varit lyhörda för den återkoppling de gav på hur information delades.

Ett problem som har lyfts i intervjuer är att kommunen har saknat ett ledningssystem som ger vägledning om och stödjer informationssäker kommunikation. Detta uppges ha blivit särskilt tydligt när det inte längre var möjligt att träffas fysiskt.

Extern kommunikation

Extern information om Covid-19 har förmedlats genom kommunens hemsida och sociala medier. På kommunens hemsida har information om Covid-19 samlats på en sida. Exempel på information på hemsidan:

2021-01-18

- Information från Folkhälsomyndigheten
- Frågor och svar om Covid-19 i förskola och skola
- Hjälp att handla eller hämta medicin
- Vård och omsorgsförvaltningens arbete med Covid-19, inklusive information om vad man som anhörig ska tänka på inför ett besök på ett av kommunens vård- och omsorgsboenden.
- Information till föreningar och näringsliv
- Aktuell statistik om smittspridningen inom vård- och omsorgsförvaltningens verksamheter.

Informationen på hemsidan är på svenska och till viss del finska. Det finns länkar till Folkhälsomyndighetens information på andra språk. Hemsidan kan även översättas till andra språk genom Googles översättningstjänst. Av intervjuade inom skolverksamheter beskrivs hemsidan ha underlättat i kommunikationen med vårdnadshavare då det varit möjligt att hänvisa till hemsidan där det har funnits uppdaterad information.

På sociala medier, främst Facebook, har det till exempel delats information om studentfirande i coronatider med information om Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

Personal inom skolverksamheter beskriver att det har varit en utmaning att nå ut med information till vårdnadshavare som inte talar svenska som första språk. Filmer på olika språk har spelats in för att spridas till vårdnadshavare men de intervjuade är osäkra på om de uppfattades som trovärdiga av vårdnadshavarna.

Flera intervjuade beskriver att det har varit ett stort tryck på kommunen från media. I intervjuer framförs att kontakter med media har inneburit en stor belastning på vård- och omsorgsförvaltningen. En journalist har begärt ut sammanställningar av uppgifter som rör Covid-19 från kommunen. Begäran avslogs och kommunen anmäldes till Justitieombudsmannen (JO). I JO-anmälan uppges att Eskilstuna kommun samt ytterligare sju kommuner och en region¹⁹, inom vad som omnämns som ett kommunikationsnätverk, samordnat sin hantering av journalistens begäran om att få ta del av sammanställningar av uppgifter som rör Covid-19. JO uppmanade de berörda kommunerna och regionen att genomföra en utredning, yttra sig om den i anmälan påstådda samordningen samt besvara ett antal frågor och redovisa sin bedömning av om hur reglerna i bl.a. tryckfrihetsförordningen har följts. Kommunstyrelsen antog ett yttrande över anmälan vid sammanträdet den 6 oktober²⁰. Av yttrandet framgår att det som begärdes ut var en sammanställning över var personer inom kommunens äldreomsorg som har, eller misstänks ha, Covid-19, bor samt hur många medarbetare som har, eller misstänks ha, Covid-19 samt var de arbetar. Att den begärda handlingen inte lämnades ut motiverades med att det inte ansågs finnas en sådan handling förvarad, inkommen eller upprättad hos kommunen. Vidare gjorde kommunen

¹⁹ Flens kommun, Gnesta kommun, Katrineholms kommun, Nyköpings kommun, Oxelösunds kommun, Strängnäs kommun, Trosa kommun samt Region Sörmland.

²⁰ Kommunstyrelsen 2020-10-06 § 179

2021-01-18

bedömningen att en sådan handling inte kunde framställas genom rutinbetonade åtgärder. På frågan om samordning har skett på det sätt som påstås i anmälan med andra kommuner eller regioner svarar kommunen att så inte har skett.

Kommentar och bedömning

Under hösten har KPMG på uppdrag av förtroendevalda revisorer i regioner och kommuner genomfört ett antal granskningar likt denna. I samtliga granskningar framkommer det att hanteringen av kommunikation under krisens inledande skede var en svår utmaning att hantera av flera olika skäl. Att ha en upprättad kriskommunikationsplan kan därför antas ha varit en förutsättning för att bedriva en god kriskommunikation. Med utgångspunkt i den information som kommit fram under intervjuer samt vår granskning av kommunens kriskommunikationsplan i avsnitt 3.2 ovan, bedömer vi att hanteringen av kommunikation under Covid-19-pandemin har skett på ett tillfredsställande sätt.

Däremot konstaterar vi utifrån intervjuer att det har saknats ett ledningssystem som ger vägledning om och säkerställer informationssäker kommunikation. Vi bedömer att det är en brist och att det finns behov av att utarbeta och fastställa ett ledningssystem som ger vägledning om informationssäker kommunikation inför framtida extraordinära händelser och kriser.

4.3 Samverkan

lakttagelser

Inom ramen för hanteringen av konsekvenserna av Covid-19 utbrottet har samverkan skett med såväl externa som interna aktörer. Samverkan har bland annat skett med regionen, länsstyrelsen, SKR, andra kommuner och facken.

Extern samverkan har skett genom träffar med länsstyrelsen och övriga kommuner i regionen. Detta har skett genom digitala möten som har skett veckovis. Vid mötena har det varit möjligt att dela information och erfarenheter. Samverkan beskrivs ha fungerat väl.

Dialogen och samverkan med regionen uppges av intervjuade ha fungerat väl. Intervjuade har beskrivit det som att samverkan med regionen har förstärkts under pandemin och var bättre än någonsin.

Kommentar och bedömning

Utifrån de beskrivningar av kommunens samverkan internt och externt som framkommit under intervjuer bedömer vi att kommunen har haft en ändamålsenlig samverkan. Bakgrunden till bedömningen är den samstämmiga beskrivningen av en väl fungerande och produktiv samverkan med såväl externa aktörer som internt.

4.4 Vård- och omsorgsnämndens respons på Covid-19 pandemin

Vård- och omsorgsförvaltningen gick upp i stabsläge den 11 mars men hade enligt intervjuade följt utvecklingen av situationen med covid-19 sedan slutet av februari. Det

2021-01-18

sammantagna intrycket från intervjuer med tjänstepersoner och förtroendevalda inom förvaltningen och nämnden är att de i början av pandemin upplevde sig som något ensamma i kommunen. Det beskrivs en upplevelse av att övriga delar av kommunens organisation inte upplevde situationen som lika allvarlig och det fanns en besvikelse på den brist på gensvar som man fick från kommunen centralt. Samarbetet på förvaltningsnivå beskrivs dock ha fungerat väl under perioden. Enligt intervjuade fattades beslut om besöksförbud på särskilda boenden den 12 mars. Beslutet, som fattades av förvaltningschef, ska ha enligt intervjuerna tagits muntligt och finns inte dokumenterat.

Säkerställande av skyddsutrustning, bemanning och arbetsmiljö

Skyddsutrustning

Intervjuade beskriver att det under våren var svårt att få tag på skyddsutrustning och att kommunens beredskap inte var tillräcklig. De normala försörjningskedjorna sprack. Stora beställningar av skyddsutrustning lades runt den 10 mars som inte levererades.

Vård- och omsorgsförvaltningen ansvarade i det inledande skedet för inköp och samordning av material. Enligt intervjuade avdelades resurser inom förvaltningen som hade till huvuduppdrag att samordna skyddsutrustning. En central materialförsörjningsgrupp tillsattes från den 8 april med deltagare från andra förvaltningar för att stötta vård- och omsorgsförvaltningen. Från mitten av april flyttades ansvaret för samordningen från förvaltningen till central nivå. Ett centralt lager av material skapades som samordnade och levererade skyddsmaterial till kommunens verksamheter.

För att få en överblick över behoven av skyddsutrustning på de särskilda boendena har enhetschefer fått rapportera in vilken utrustning som finns på respektive boenden. Detta för att kunna samordna, minska risk för bunkring av skyddsutrustning på enheter och styra utrustning dit det behövdes. Enligt de intervjuade har systemet för att rapportera in och fördela material fungerat väl.

Det beskrivs att det har varit en utmaning att få tag på skyddsutrustning, man har fått, lånat och köpt utrustning från sjukhus, flyktinghälsan, räddningstjänst och näringslivet, men att det aldrig har tagit slut. Barn- och utbildningsförvaltningen samt arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen har enligt intervjuerna varit behjälpliga med egentillverkning av skyddsutrustning.

Bemanning

Bemanningsfrågan har hanterats av vård- och omsorgsförvaltningen med stöd av central HR-enhet. I intervjuer beskrivs att frånvaron bland personal var hög i början av pandemin (mars-april) i samband med att Folkhälsomyndigheten gick ut med rekommendationer om att stanna hemma vid symptom på Covid-19. Då testning av Covid-19 under denna period var begränsad stannade personal med förkylningssymptom hemma. Av vård- och omsorgsnämndens delårsrapport 2 framgår att den totala sjukfrånvaron bland tillsvidareanställda perioden januari-juli 2020 låg på 11,4 %, vilket är en ökning med 0,7 procentenheter jämfört med samma period föregående år.

2021-01-18

Enligt minnesanteckningar från 1 april signalerade vård- och omsorgsförvaltningen till central förvaltning att det skulle komma att finnas behov av utökad bemanning på ca 500 personer. Denna siffra justerades sedan till 200 personer. I Eskilstuna kommun är varje nämnd anställningsmyndighet vilket innebär att en eventuell förflyttning av personal mellan förvaltningar även innebär byte av anställningsmyndighet. Detta uppges ha försvårat att förflytta personal vilket bidrog till att det slutliga antalet personer som flyttades om landade på 50.

HR-enheten har arbetat under våren med att klargöra hur sådana förflyttningar ska genomföras på ett arbetsrättsligt korrekt sätt. Enheten har bland annat rådfrågat SKR i frågan och bedömningen blev att förflyttning endast kan ske på frivillig basis. En samordningsfunktion inrättades genom serviceförvaltningens rekryteringsenhet som fick i uppgift att ta emot behov från vård- och omsorgsförvaltningen och identifiera resurser på andra förvaltningar. I ett första steg har chefer på förvaltningarna tillfrågats om vilka resurser de har möjlighet att bidra med till vård- och omsorgsförvaltningen, i ett andra steg har medarbetare tillfrågats om de frivilligt vill gå över. Arbetet med att söka medarbetare inom kommunens verksamheter som frivilligt kunde tänka sig att tillfälligt arbeta inom vård och omsorg pågick enligt intervjuade fram till midsommar.

Enligt de intervjuade tog det tid innan en struktur för frivillig övergång fanns på plats och att den värsta bemanningskrisen då var över. Ca 50 personer gick över för att arbeta inom vård och omsorg, bland annat ca 25 sjuksköterskor som tidigt gick över från barn- och utbildningsförvaltningen.

Bemanningen av sommarvikarier har enligt intervjuade fungerat väl i år. All ordinarie personal har haft möjlighet att ta ut sin semester under sommaren. Av intervjuer framgår dock att många inte har känt sig helt utvilade efter semestern.

Arbetsmiljö

Arbetsmiljön inom vård- och omsorgsförvaltningens verksamheter har påverkats av flera olika faktorer under pandemin. I intervjuer beskrivs att det framförallt har funnits en stor oro för smitta hos delar av personalen och då särskilt i det tidiga skedet av krisen. Under denna period kunde intervjuade se en tydlig koppling mellan att det fanns konstaterad smitta på en avdelning och ett bortfall av personal på den avdelningen.

Medarbetare inom äldreomsorgen är vana att arbeta med personer i livets slutskede men den psykiska belastningen har varit utöver det vanliga i och med Covid-19. Enligt de intervjuade fanns det en upplevelse hos medarbetarna att det var många som avled under perioden. Många av de som avled gjorde det dock inte på grund av Covid-19 men i den situation som var fanns inte tid att reflektera över det. I efterhand har man fört diskussioner med medarbetare om erfarenheter från den tidiga perioden och det har kommit fram att flera medarbetare kände skuld känslor över att de inte visste om de hade tagit med smittan till boendet.

Flera intervjuade har tagit upp att ett närvarande ledarskap har identifierats som en av de viktigaste faktorerna för att kunna stötta medarbetare. Det har därför funnits ett behov av stöttning i hela chefskedjan. Enhetschefer har haft ett stort ansvar då de är närmast medarbetarna på de särskilda boendena. Intervjuade beskriver att man inom förvaltningen har jobbat för att stötta enhetscheferna i detta ansvar.

2021-01-18

Verksamhetschefen för äldreomsorg kallade in alla enhetschefer till ett möte (fysiskt eller digitalt) innan det fanns några konstaterade fall av smitta i Eskilstuna. Syftet med mötet var att ge cheferna information om hur situationen såg ut, vilka rutiner som fanns och för att de skulle känna att de hade ett aktivt stöd från förvaltningen. Under våren har det skett veckovisa digitala möten mellan förvaltningens stab och enhetscheferna för att hålla alla uppdaterade och möjliggöra för enhetscheferna att ställa frågor till staben och signalera om de har behov av stöd eller hjälp. Vid flera möten har även olika personer från förvaltningsledningen deltagit. Förvaltningens HR-ansvariga har stöttat enhetscheferna i att varje vecka ta fram en uppdaterad risk- och konsekvensanalys utifrån medarbetarnas arbetsmiljö.

Frågan om att extra ersättning till medarbetare som arbetar med Covid-19 smittade personer har diskuterats i flera kommuner och regioner. I Eskilstuna kommun har, enligt intervjuade, frågan diskuterats med HR men man har valt att inte fatta beslut om att lämna extra ersättning. Anledningen uppges vara att det inte är möjligt att tydligt särskilja vilka grupper som i så fall skulle få den extra ersättningen eftersom samtlig personal som jobbar i särskilda boendeformer kan komma att arbeta med smittade personer.

Kommentar och bedömning

Vi kan konstatera att kommunen inledningsvis i pandemin inte hade en tillräcklig samsyn och samordning om krisens omfattning mellan vård och omsorgsnämnden och övriga nämnder och styrelse. Vi har tidigare noterat att det var den centrala krisledningen som aktiverades den 12 mars där vård och omsorgsförvaltningen inte ingår, vilket kan vara en orsak till att det skedde en tidsförskjutning innan det fanns en samsyn kring krisens omfattning och påverkan på de kommunala verksamheterna, främst inom vård och omsorg. Vår bedömning är att det hade varit en styrka att den centrala krisorganisationen hade haft en tydligare koppling till övriga förvaltningar.

Utgångspunkten för bedömning av hur frågorna om skyddsutrustning, bemanning och arbetsmiljö har hanterats under Covid-19-pandemien behöver ske i ljuset av att krishanteringsarbetet i det inledande skedet bedrevs i frånvaron av en ändamålsenlig krisberedskapsplan.

Givet det ovan sagda samt att tillgången på skyddsutrustning var begränsad ur ett nationellt perspektiv bedömer vi att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden trots allt vidtog ändamålsenliga åtgärder för att tillgängliggöra skyddsutrustning för kommunens verksamheter. Vi noterar bland annat att ett centralt lager av material inrättades i syfte att samordna och stödja leverans av skyddsutrustning till kommunens verksamheter. Dessutom konstaterar vi att en rapporteringsstruktur för att få överblick över behov av skyddsutrustning på exempelvis särskilda boenden skapades. Samtidigt konstaterar vi att dessa åtgärder vidtogs först i mitten av april vilket vi anser är relativt sent. Vi bedömer att en centralt samordnad krishantering med utgångspunkt i en ändamålsenlig krisberedskapsplan i större utsträckning hade möjliggjort att dessa åtgärder vidtogs betydligt tidigare.

2021-01-18

Avseende frågan om bemanning noterar vi att kommunens förutsättning där respektive nämnd är anställningsmyndighet förefaller ha försvårat överflyttning av personella resurser under krisens mest intensiva period.

Gällande frågan om arbetsmiljö så konstaterar vi utifrån de intervjuer som genomförts att de åtgärder som har vidtagits i huvudsak har skett i samband med att behov har uppstått. I det sammanhanget bedömer vi att dessa åtgärder har varit ändamålsenliga. Vi ser särskilt positivt på det påtagliga fokus på ett närvarande ledarskap som har präglat chefers förhållningssätt genom krisen. Detta är något som även framkommit som en framgångsfaktor vid granskning av andra kommuner. Dessutom bedömer vi att vård- och omsorgsförvaltningen har arbetat aktivt med att vidta åtgärder i syfte att ge chefer stöd. Samtidigt konstaterar vi att chefer har haft en särskilt utsatt position genom krisen och bedömer att frånvaron av ett strukturerat och samordnat krisstöd kan ha bidragit till en mer negativ arbetsmiljö för såväl chefer som medarbetare än den annars hade varit.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att kommunstyrelsen bör överväga att inrätta en struktur för samordnat professionellt krisstöd inför och vid framtida extraordinära händelser eller kriser.

4.5 Hantering av pandemin på särskilda boenden

Kartläggning av smitta på boenden

Kartläggning av smitta på kommunens särskilda boenden har skett genom att enhetscheferna dagligen har rapporterat in uppgifter om smittade och misstänkt smittade till förvaltningen. Inrapporteringen skedde inledningsvis i en excel-mall som från april månad ersattes av ett digitalt verktyg för inrapportering. Samma verktyg användes för att rapportera in tillgång på skyddsutrustning och personalfrånvaro.

Sedan den 30 april finns information på kommunens hemsida om antal och andel smittade inom vård- och omsorgsförvaltningens verksamheter, dvs. den kommunala äldreomsorgen, funktionshinderomsorgen samt hälso- och sjukvården. Informationen finns särredovisad för de kommunala vård- och omsorgsboenden samt hemtjänsten, dock inte särredovisat per boende. Den 12 november var det ca 5 500 brukare totalt som smittats inom förvaltningens verksamheter varav ca 17 fall var brukare boende på vård- och omsorgsboenden.

Insatser för att minska risk för smitta på boenden

Enligt intervjuade har samtliga brukare inom kommunens äldreomsorg identifierats som riskgrupp. Ett antal åtgärder har vidtagits för att skydda dessa grupper, så som besöksförbud och fokus på basala hygienrutiner.

Rutiner, instruktioner och information kopplat till covid-19 har samlats på vård- och omsorgsförvaltningens webbplats under "Coronainformation". Enhetschefer har även kunnat vända sig direkt till vårdhygien på regionen för att få hjälp med hur de kan arbeta för att begränsa smittan.

2021-01-18

En mellanvårdsenhet skapades för vård av konstaterat covid-smittade personer på särskilda boenden. Av intervjuade framgår att möjligheten för smittade i särskilda boenden att vårdas på mellanvårdsenheten endast var ett erbjudande, kommunen har inte möjlighet att tvinga någon att flytta.

Inom hemtjänsten delades personalen in i tre team. Ett team arbetade med brukare som hade konstaterad smitta, ett annat team med brukare med misstänkt smitta och det tredje med brukare utan symptom. Personalen som ingår i team som jobbar med misstänkt smittade eller konstaterat smittade har själva frivilligt anmält intresse av att ingå i teamen.

Restriktioner för besök på särskilda boenden

Folkhälsomyndigheten gick den 10 mars ut med rekommendationer om att undvika onödiga besök på äldreboenden. Den 30 mars beslutade regeringen om ett förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre i syfte att förhindra spridning av Covid-19²¹, beslutet trädde i kraft den 1 april.

Den 10 mars fattade chefen för vård- och omsorgsförvaltningen beslut om restriktioner vid besök vid särskilda boenden. Beslutet som kommunicerades ut till organisationen och anhöriga var att "vi starkt avråder från icke nödvändiga besök". Bakgrunden till detta beslut var att förvaltningen vid denna tid hade kontaktat såväl Socialstyrelsen som kommunjurister för vägledning i frågan om besöksförbud. De råd man fick var att formuleringen "stark avrådan" var hållbar juridiskt, däremot inte formuleringar som inkluderade ordet besöksförbud. Nämndens ordförande var beredd att ta ett ordförandebeslut men efter diskussion mellan förvaltningschefen och ordföranden beslutades att den något svagare formuleringen med avrådan fick anses ligga inom förvaltningschefens mandat och ansvar. Den 15 mars fattade även smittskyddsläkaren motsvarande beslut gällande besök inom verksamheterna vilket var gällande tills regeringens beslut om besöksförbud fattades den 30 mars.

Av intervjuer framgår att besöksrestriktionerna generellt sett fungerat väl och i stort accepterats av anhöriga även om det har hänt att anhöriga som vill besöka boenden har fått "motas bort" av personalen. Kontakten mellan anhöriga och boende har upprätthållits genom utomhusbesök, telefon- och videosamtal. En del enheter har surfplattor men har inte kunnat använda dessa då det inte har funnits ett konto att använda. Personal på boenden har varit behjälpliga med att ordna med telefon- och videosamtal samt att skicka bilder och hälsningar från boende till anhöriga. Detta har dock varit en belastning för personalen då de i större utsträckning än tidigare blir avbrutna i sitt arbete för att hantera telefonsamtal från anhöriga.

²¹ Förordning och tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19, SFS 2020:163.

Kommentar och bedömning

Vår granskning visar att vård- och omsorgsnämnden har vidtagit åtgärder för att kartlägga smittan genom daglig rapportering från enhetschefer. Vi konstaterar vidare att systemet för rapportering av smittade successivt har byggts ut och fått en mer stabil struktur över tid.

Därutöver konstaterar vi att man inom såväl hemtjänsten som vid särskilda boenden har utvecklat innovativa sätt för att begränsa smittspridningen. Vi ser särskilt positivt på såväl de olika team inom hemtjänsten som inrättades som den mellanvårdsenhet som inrättades för smittade vid äldreboende.

Vi konstaterar även att besöksrestriktioner vid äldreboenden infördes relativt tidigt samt att det så långt det har varit möjligt har vidtagits åtgärder för att möjliggöra kontakt mellan boende och anhöriga. I samband med beslutet bedömer vi att nämnden och förvaltningen vidtog tillräckliga åtgärder och steg för att landa i en lämplig beskrivning av restriktionernas innebörd utifrån förvaltningschefens mandat och ansvar.

5 Del 3: Återhämtning

5.1 Uppföljningar och utvärderingar

lakttagelser

Vi har under granskningen tagit del av en scenarioanalys på kommunövergripande nivå samt en handlingsplan för fortsatt hantering av pandemin inom vård- och omsorgsförvaltningens verksamheter. Av intervjuer framgår att en intern utvärdering planeras att genomföras.

Scenarioanalysen, *Eskilstuna kommun och Covid-19 – fyra scenarier*²², innehåller fyra olika scenarier för hur den framtida utvecklingen kan komma att se ut för Eskilstuna kommun. De scenarier som har analyserats är (i) troligt scenario på kort sikt, (ii) värsta tänkbara scenario på kort sikt, (iii) troligt scenario på lång sikt samt (iv) värsta tänkbara scenario på lång sikt. För respektive scenario har analyser av en tänkbar utveckling gjorts inom följande områden:

- Smittspridning av Covid-19
- Påverkan på samhället
- Påverkan på ekonomi
- Kommunal verksamhet
- Ytterligare händelse²³

Ett antal indikatorer har tagits fram för att mäta utvecklingen mot nuläget, se tabell nedan.

²² 2020-06-25

²³ För respektive scenario har ytterligare en händelse utöver pandemin lagts till: värmebölja, omfattade skogsbrand, störning i energiförsörjningen samt stormen.

Eskilstuna kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-18

| | Nuläge | Scenario | | | |
|---|-------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | | Troligt på kort sikt | Troligt på lång sikt | Värsta på kort sikt | Värsta på lång sikt |
| Smittspridning av Covid 19 | | | | | |
| Smittspridning inom vård och omsorgsboenden (%) | 0,9 % (7 st) | 1 % (8 st) | 1 % (8 st) | 10% (80st) | 10% (80st) |
| Smittspridning inom hemtjänsten (%) | 0,1 % (1 st) | 1 % (12 st) | 1 % (12 st) | 10% (125st) | 10% (125 st) |
| Påverkan på samhället | | | | | |
| Arbetslöshet Eskilstuna % | 14 % | 15 % | 15 % | 20% | 30 % |
| Påverkan på ekonomin | | | | | |
| Kostnad för försörjningsstöd | 19 Mkr/mån (r12) | 20 Mkr/mån | 25 Mkr/mån | 30 mkr | 50 mkr |
| Nettoeffekt av skatteintäkter & generella statsbidrag | + 50 mkr (2020) | + 50 mkr (2020) | + 35 mkr | -175 mkr * | -400 mkr * |
| Kommunal verksamhet | | | | | |
| Sjukfrånvaro | 8,7 % (maj 2020) | 10% | 10 % | 30 % generellt 75% inom vissa delar | 50 % generellt 75% inom vissa delar |
| Antal ärenden till socialtjänsten ** | 3 091 (juni 2020) | 4 000 | 9 500 | 4 500 | 15 000 |

*Utgår från att det utlovade statsbidraget inte betalas ut på grund av stora politiska meningsskiljaktigheter nationellt.

**Utgår från att vi på grund av covid-19 saknar de sensorer och ordinarie kontaktvägar som leder till att ärenden initieras.

Analysen avslutas med ett antal åtgärder, inom respektive område som analyserats, att genomföra på kort respektive lång sikt. En prioriteringsordning anges där åtgärderna prioriteras som (i) nödvändiga, (ii) angelägna eller (iii) önskvärda.

Vård- och omsorgsförvaltningen har med anledning av pandemin tagit fram en handlingsplan, *Handlingsplan – fortsatt pandemi Covid-19*²⁴, som syftar till att stödja förvaltningens verksamheter med kunskap och verktyg i den fortsatta hanteringen av pandemin. Målet med handlingsplanen är i första hand att förhindra smittspridning men ska också vara ett stöd i arbetet vid smitta. Planen innehåller information om övergripande åtgärder och ansvar för samtliga verksamheter samt specifika åtgärder och ansvar inom följande områden:

- Rehabilitering
- Dagverksamhet/Daglig verksamhet
- Anhörig/Närstående
- Skyddsutrustning

²⁴ 2020-10-16

- Samverkan

Kommentar och bedömning

Baserat på den dokumentation vi tagit del av och de intervjuer vi genomfört bedömer vi att såväl kommunstyrelsen som vård- och omsorgsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att ta om hand om erfarenheter och skapa förutsättningar att hantera en andra våg.

6 Slutsats och rekommendationer

I förhållande till vårt uppdrag och utifrån vår granskning är det vår bedömning att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden endast delvis har hanterat krisen ändamålsenligt utifrån sitt ansvar. Vår granskning konstaterar att vid pandemins utbrott saknades det en ändamålsenlig dokumentation för krishantering. Det fick enligt vår bedömning som konsekvens att krishanteringsarbetet inte organiserades utifrån föregående planering och att viktiga åtgärder därför kom att vidtas senare än vad som annars kan antas ha varit fallet. Exempel härvidlag är upprättandet av en struktur för samordning och fördelning av skyddsutrustning.

Samtidigt konstaterar vi att ställda inför faktum så har kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden givet det oklara läget därefter vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att till exempel kartlägga och begränsa smittspridningen inom såväl hemtjänst som vid kommunens särskilda boenden.

6.1 Rekommendationer

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden att:

- prioritera framtagandet av en ändamålsenlig krisberedskapsplan,
- fastställa kommunens kriskommunikationsplan och överväga dess övergripande disposition och struktur,
- i utbildning- och övningsplan uppge utbildnings- och övningstillfällen kvartalsvis för respektive målgrupp,
- utarbeta och fastställa ett ledningssystem som ger vägledning om informationssäker kommunikation inför framtida extraordinära händelser och kriser.
- **Se över på vilket sätt förvaltningarna kan ingå i en kommungemensam krisledningsorganisation**
- överväga att inrätta en struktur för samordnat professionellt krisstöd inför och vid framtida extraordinära händelser eller kriser.



Eskilstuna kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-18

Datum som ovan

KPMG AB

Namn

Certifierad kommunal revisor

Namn

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 Revisionsfrågor

Del 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 en planering som är ändamålsenlig för hur bemanning av nyckelfunktioner i krisberedskapsplanen ska ske vid en pandemi?
- Fanns det tydliga rutiner eller riktlinjer för när krisledningsorganisationen ska aktiveras?
- Fanns en planering som är ändamålsenlig för hur information och krisstöd ska ske?
- Fanns det en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande allmänhet, internt och i förhållande till samverkansparter?

Del 2 - Respons

Kommunstyrelse - övergripande

- Har kommunens krisledningsorganisation aktiverats? Vilket datum?
- Vilka överväganden föregick ställningstagandet att aktivera eller inte aktivera kommunens krisledningsorganisation?
- Hur har krisarbetet organiserats i förhållande till krisberedskapsplanen?
- Vilka avvikelser har skett i förhållande till beslutad krisberedskapsplan och hur har eventuella beslut förankrats och dokumenterats?
- Finns det en tydlig ledning av kommunens krisarbete?
- Är krisledningsorganisationens roller, funktioner och mandat tydligt utpekade?

- Var ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen/krisledningsnämnden och övriga nämnder tydlig avseende krisarbetet?
- Hur har roller och ansvar gällande löpande drift av ordinarie verksamhet klarats ut mellan ansvariga politiska organ? Är det tydligt och känt bland övriga politiska organ med beslutsmandat?
- Vilka avvikelser har skett i förhållande till beslutad krisplan och hur har de förankrats och dokumenterats?
- Säkerställs och följs driften av ordinarie verksamhet upp på ett ändamålsenligt sätt?
- Arbetar/-de kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt så att rimliga åtgärder med framförhållning i förhållande till situationen kunde vidtas?
- Fanns ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa bemanning av nödvändiga nyckelfunktioner för hanteringen av Covid-19 sedan den 10 mars 2020?
- Vilka enskilda beslut har tagits med hänvisning till covid-19 pandemin? Är besluten i överensstämmelse med respektive nämnds och styrelsens befogenheter? Har besluten varit tillräckligt beredda och är de i överensstämmelse med kommunens befogenheter?
- Finns en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänheten och i förhållande till samverkansparter?
- Hade kommunstyrelsen en ändamålsenlig kommunikation internt i organisationen?
- Arbetade kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Vård och omsorgsnämnd

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

- Vilka åtgärder och insatser vidtog vård- och omsorgsnämnden för att skapa en överblick över smittspridningen av Covid-19 i kommunen och var i kommunens äldreomsorg den fanns?
- Vilka åtgärder vidtog vård- och omsorgsnämnden för att kartlägga smittan inom verksamheten?
- Vilka åtgärder vidtog vård- och omsorgsnämnden för att minska spridning av smitta inom kommunens äldreboenden?
- Vilka åtgärder vidtog vård- och omsorgsnämnden för att isolera smittade brukare på kommunens äldreboenden?
- Vilka åtgärder vidtog vård- och omsorgsnämnden för att anhöriga ska kunna upprätthålla kontakt med smittade brukare vid kommunens äldreboenden?
- Har vård- och omsorgsnämnden fattat beslut om besöksförbud vid kommunens äldreboenden? Vilket datum? Vilka åtgärder har vidtagits för att upprätthålla besöksförbudet?
- Vilka riskgrupper har vård- och omsorgsnämnden identifierat inom ramen för dess verksamhetsansvar? Vilka åtgärder har därefter vidtagits för att skydda dessa grupper?

Del 3 – Återhämtning

- Har samverkan mellan nyckelfunktioner inom kommunen fungerat på ett ändamålsenligt sätt?
- Har samverkan mellan kommunen och andra huvudmän fungerat på ett ändamålsenligt sätt?
- 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?
- Vilka uppföljningar har gjorts eller planeras av krisarbetets effekter på den ordinarie verksamheten?

B Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser

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

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

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

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

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

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

Vissa verksamheter är särskilt betydelsefulla för en befolkning, exempelvis individens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt grundläggande värden. Enligt MSBs vägledning är dessa verksamheter därmed nödvändiga eller mycket väsentliga för



Eskilstuna kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-18

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.