



Till: Kommunstyrelsen  
För kännedom: Kommunfullmäktige och  
samtliga nämnder

## Revisorernas granskning av kommunens krishantering med anledning av Covid-19

Vi har genomfört en granskning av hur kommunens beredskap inför och hantering av krisen som uppstått i samband med Covid-19 hanterats. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

I vår riskbedömning har vi noterat att 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. Mot denna bakgrund har vi valt att granska hur kommunen hanterat den inledande delen av krisen utifrån rådande pandemi.

Mot bakgrund av den genomförda granskningen är det vår övergripande bedömning att kommunstyrelsen och socialnämnden har hanterat den uppkomna krisen i samband med covid-19-pandemin på ett ändamålsmässigt sätt utifrån sitt ansvar.

Granskningen har visat att kommunen har haft en god beredskap att möta konsekvenserna av Covid-19 genom ett proaktivt förhållningssätt som har präglat åtgärder, insatser och beslut under pandemins inledande skede. Vi har kunnat se att de inarbetade rutiner och processer för både krishantering, och verksamheternas arbetssätt, har legat till grund för ett effektivt och ändamålsenligt krishanteringsarbete. Vår granskning har också visat att det inför krisen fanns en etablerad krishanteringsorganisation på plats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning som arbetet sedan utformats efter.

Den bilagda revisionsrapporten innehåller ett antal rekommendationer som anknyter till ovanstående iakttagelser och bedömningar. Vi önskar att kommunstyrelsen inkommer med kommentarer till våra bedömningar och de rekommendationer som ges samt redovisar vilka åtgärder man avser att vidta med anledningen av dessa samt med vilken tidplan. Revisorerna emotser svar från kommunstyrelsen senast 30 maj 2021.

Strängnäs 2021-02-17


För revisorerna i Strängnäs kommun

Kjell Oretorp  
Ordförande

Stefan Behrnetz  
Vice ordförande

# SIGNATURSIDA

Detta dokument har elektroniskt undertecknats av följande undertecknare:

NAMN:	STEFAN BEHRNETZ	
DATUM & TID:	2021-02-17 14:33:56 +01:00	
IDENTIFIKATIONSTYP:	Svensk e-legitimation	
IDENTIFIKATIONS-ID:	_08c284391b0779ce5494230db7dd55d886	

NAMN:	Kjell Gunnar Oretorp	
DATUM & TID:	2021-02-17 16:49:25 +01:00	
IDENTIFIKATIONSTYP:	Svensk e-legitimation	
IDENTIFIKATIONS-ID:	_09db1f33d76f4edec13fda23e85f7e36d7	

Certifierad av Comfact Signature  
Accepterad av alla undertecknare  
2021-02-17 16:49:31 +01:00  
Ref: 1035742  
[www.comfact.se](http://www.comfact.se)



[Validera dokumentet](#) | [Användarvillkor](#)



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

Rapport

Strängnäs kommun

KPMG AB

2021-02-17

Antal sidor 25

Antal bilagor 2

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen – Fas 1 (förebyggande och beredskap)	6
3.1	Kommunens styrdokument för hantering av extraordinära händelser	6
3.2	Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser	12
3.3	Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys	14
4	Fas 2 – Respons (genomförande)	17
4.1	Krisledningsorganisation under Covid-19	17
4.2	Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa skyddsutrustning och en säker arbetsmiljö	19
5	Slutsats och rekommendationer	22
5.1	Bedömning	22
5.2	Rekommendationer	22
A	Bilaga - Revisionsfrågor	24
B	Bilaga – Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser	25

## 1 Sammanfattning

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

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och socialnämnden har 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, minnesanteckningar samt intervjuer med politiska företrädare, kontorschefer samt chefer inom kommunens verksamheter.

I förhållande till vårt uppdrag och genomförd granskning är det vår bedömning att kommunstyrelsen och socialnämnden har hanterat den uppkomna krisen i samband med covid-19-pandemin på ett ändamålmässigt sätt utifrån sitt ansvar. Framförallt anser vi att kommunen har haft en god beredskap att möta konsekvenserna av Covid-19 genom ett proaktivt förhållningssätt som har präglat åtgärder, insatser och beslut under pandemins inledande skede. Vi bedömer att de inarbetade rutiner och processer för både krishantering, men även verksamheternas arbetssätt, har legat till grund för ett effektivt och ändamålsenligt krishanteringsarbete. Något som i sin tur kan ha bidragit till en låg smittspridning i kommunens verksamheter.

Vi bedömer vidare att det inför krisen fanns en etablerad krishanteringsorganisation på plats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning som arbetet sedan utformats efter. Vi bedömer att Strängnäs kommun har en synnerligen ändamålsenlig dokumentation och organisation för krisledning och krisberedskap med tydligt utpekade roller och ansvar. De styrdokument vi har granskat utmärks av en tydlig och relevant struktur som kan antas ge stöd för såväl god krisberedskap som systematiskt krishanteringsarbete vid extraordinär händelse. Dokumenten utmärks dessutom av tydliga referenser till gällande lagar, föreskrifter och regler.

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

- tydliggöra dokumentationshierarkin avseende styrdokument för krisberedskap och krishantering genom att kortfattat beskriva varje dokumentets funktion och relation till övrig dokumentation.
- fastställa kommunens utbildnings- och övningsplan som ett dokument i egen bemärkelse istället för att inordnas som en del av dokumentet *Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun*.
- fastställa en beslutsordning som säkerställer att gällande delegationsordning följs.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Strängnäs 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 covid-19-virusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

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

- Del 1: Förebyggande och beredskap

- Del 2: Respons

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 socialnämnden.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

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

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med bl.a. kommunstyrelsens presidium samt berörda tjänstemän däribland kommundirektör, kommunikationschef och kontorschefer.

Därutöver har en omfattande dokumentgranskning genomförts. Följande dokument har legat till grund för granskningens slutsatser och rekommendationer:

- Risk- och sårbarhetsanalys.
- Krisledningsplan för Strängnäs kommun 2019-2023.
- Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun 2019-2022 samt övnings- och utbildningsplan.
- Kriskommunikationsplan.
- Program för krisberedskaps- och säkerhetsarbetet i Strängnäs kommun.
- Reglemente för Krisledningsnämnden i Strängnäs kommun.
- Vägledning för krisledningsnämnden i Strängnäs kommun.

Därutöver har vi granskat kommunens egen dokumentation av Covid-19, bl.a. beslutslogg, utvärdering av Covid genomförd av HR, Socialkontorets sammanställning.

Följande funktioner har haft möjlighet att faktagranska rapportens innehåll:

- Kommundirektör
- Kommunikationschef



**Strängnäs kommun**

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

2021-02-17

- HR-chef
- Säkerhetschef



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

### 3.1 Kommunens styrdokument för hantering av extraordinära händelser

#### *Nationella krav och rekommendationer*

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

Regioner och kommuner måste kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet, oavsett situationens omfattning och karaktär, och tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda som uppstår i samband med en kris. För att klara verksamhetsansvaret måste kommunen bland annat ha en organisation för krishantering, planer och förberedda lokaler. I ansvaret ingår även att kontinuerligt utbilda och öva krishanteringsorganisationen.<sup>1</sup>

Ett systematiskt arbete med krisberedskap bör ta sin utgångspunkt i regioner och kommuners ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment<sup>2</sup>:

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

Granskningens fas 1 syftar till att beskriva Strängnäs 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 Strängnäs kommun
- Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser
- Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

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

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

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

## **lakttagelser**

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

Strängnäs kommun hade vid pandemins utbrott ett antal styrdokument rörande krisberedskap och krishantering.

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

- **Risk- och sårbarhetsanalys<sup>3</sup>**. Analys av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen i enlighet med Lag 2006:544 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid.
- **Program för krisberedskaps- och säkerhetsarbetet i Strängnäs kommun<sup>4</sup>**  
Programmet är det styrdokument som kommunfullmäktige enligt Lag 2006:544 ska fastställa inför varje mandatperiod. Programmet beskriver i övergripande termer inriktningen för kommunens arbete med krisberedskap.
- **Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun 2019-2022 samt övnings- och utbildningsplan<sup>5</sup>**. Dokumentet är kommunens övergripande plan för hantering före, under och efter extraordinär händelse.
- **Krisledningsplan för Strängnäs kommun 2019 – 2023<sup>6</sup>** Krisledningsplanen har en operativ inriktning och är avgränsad till att gälla för krisledningsstaben som leds av kommundirektören.
- **Kriskommunikationsplan<sup>7</sup>** Kriskommunikationsplanen är ett arbetsverktyg, en checklista för hur kommunikationsarbetet ska bedrivas när Strängnäs kommuns krisledningsorganisation är aktiverad. Syftet är att ge kommuninvånare, medarbetare, andra aktörer och massmedia snabb, korrekt och relevant information vid en kris.
- **Vägledning för krisledningsnämnden i Strängnäs kommun<sup>8</sup>** Vägledningen är en precisering av krisledningsnämndens arbetsformer och tydliggör när krisledningensämnden bör aktiveras, Strängnäs kommuns olika nivåer för krishantering samt roller och ansvar.

#### **Urval styrdokument, sammanställningar och rutiner som antagits eller utarbetats efter 10 mars 2020:**

- **Reglemente för krisledningsnämnden i Strängnäs kommun<sup>9</sup>** Dokumentet innehåller bestämmelser för krisledningsnämndens arbetsformer, verksamhet, mandat och sammansättning.

<sup>3</sup> Gäller för mandatperioden 2019-2022.

<sup>4</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2019-11-18 §261, KS/2019:371-003.

<sup>5</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2019-12-13, KS/2019:482-003.

<sup>6</sup> Beslutad av kommundirektör 2019-12-13, KS/2019:499-003.

<sup>7</sup> Dokumentet ingår som bilaga i kommunens krisledningsplan..

<sup>8</sup> Vägledning senast uppdaterad 2019-09-19, senast övad 2018-08-15, säkerhetssamordnare ansvarig för vägledning.

<sup>9</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2020-04-27 §132, KS/2020:184-003.

- **Uppföljning Covid<sup>10</sup>** HR-avdelningens sammanställning över utmaningar, styrkor och konsekvenser i punktlisform. Dokumentet har dels en övergripande inriktning, dels en beskrivning av dessa aspekter ur ett HR-perspektiv.
- **Socialkontorets sammanställning<sup>11</sup>** Sammanställning av instatser och åtgärder som vidtagits vid socialkontoret för att säkerställa en säker arbetsmiljö och begränsad smittspridning.

### ***Policys och planer för krisberedskap***

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.

### **Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun**

Inriktningen för krisberedskapsarbetet i Strängnäs kommun beskrivs i styrdokumentet *Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun*. Dessutom innehåller dokumentet en utbildnings- och övningsplan som redogörs för mer utförligt nedan.

Planen utgår från kraven i lagstiftningen kring extraordinära händelser och beskriver hur:

- hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse,
- hur kommunens organisation för krisledning leder, samordnar, samverkar samt säkerställer samband för att hantera en extraordinär händelse samt,
- vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse.

Därutöver innehåller planen en rad preciseringar av begrepp samt beskrivningar av olika åtgärder och insatser vid extraordinära händelser såsom Tjänsteman i beredskap (TiB), Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), krisstöd, frivilliga resursgrupper, etc.

Dokumentet har en påtagligt strategisk inriktning som utöver ovanstående syftar till att ge en sammanhållen bild av insatser, åtgärder, tillgångar och resurser vid extraordinär händelse.

### **Krisledningsplan för Strängnäs kommun**

Ett mer operativt styrdokument är *Krisledningsplan för Strängnäs kommun*. Planen gäller för krisledningsstaben som leds av kommundirektören och ska utgöra stöd när något inträffat eller hotar att inträffa och ge en struktur för att kunna hantera händelsen på ett tryggt och effektivt sätt. Planen är även en beskrivning av hur krisledningsstaben hanterar kommunens övergripande plan för hantering av extraordinära händelser samt styrs av det övergripande styrdokumentet *Program för krisberedskaps- och säkerhetsarbetet i Strängnäs kommun*.

---

<sup>10</sup> Till KS från HR 2020-08-20. Diarienummer saknas.

<sup>11</sup> Datum och diarienummer saknas.

Krisledningsplanen innehåller en beskrivning av den beslutsmodell som ligger till grund för beslut om att eskalera en händelse eller låta den lösas ut inom ramen för ordinarie verksamhet.



Bild 1, Beslutsmodell krishantering Strängnäs kommun.

Med utgångspunkt i beslutsmodellen ovan görs beskrivningar av hur kommunen organiserar sitt krishanteringsarbete beroende på händelsens allvarlighetsgrad. Det framgår att kommunen har två olika sätt att organisera sitt krishanteringsarbete – krisledningsstab samt utökad krisledningsstab samt krisledningsnämnd.

Krisledningsstaben sammankallas vid mindre händelser eller vid en första bedömning av läget. "Önskvärd resurs" (se bild 2 nedan) är kompetens kopplad till aktuell händelse t.ex. jurist, polis, VA-chef. Dessa kallas via SOS inkallning som är ett automatiserat telefonuppringningssystem som kan distribuera information snabbt till berörda befattningshavare direkt till deras telefon med möjlighet att svara på meddelandet via knapptryckning.

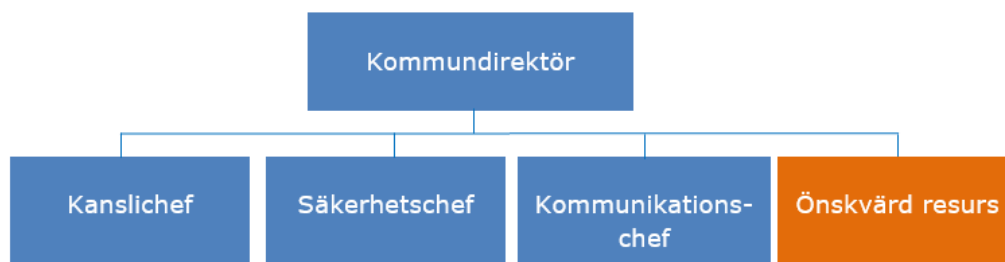


Bild 2, organisationsskiss krisledningsstab, Strängnäs kommun.

Enligt krisledningsplanen är krisledningstabens viktigaste uppgifter att:

- Följa händelseutvecklingen/sammanställa lägesbilder
- Leda verksamheten
- Kommunikation (till media, allmänheten, myndigheter)
- Arbeta med tänkbara händelseutvecklingar och ta fram omfallsplaner
- Arbeta med konsekvensutredningar, prioritera åtgärdsbehov
- Planera för åtgärder på kort och lång sikt
- Ta fram underlag till krisledningsnämnden för beslut

Vid större händelser som är mer komplexa eller vid en första stabsorientering sammanträder utökad krisledningstab enligt följande:

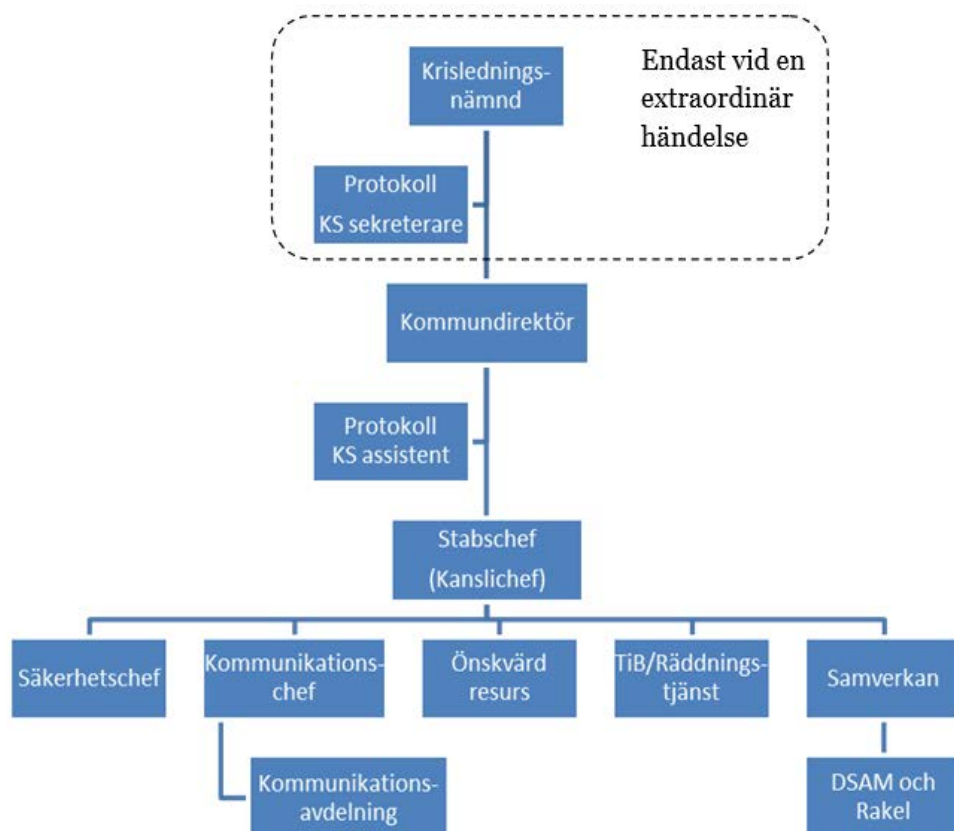


Bild 3, organisationsskiss utökad krisledningstab och krisledningsnämnd.

Bedöms en händelse som extraordinär sammankallas krisledningsnämnden av kommunstyrelsens ordförande. Krisledningsnämnden följer reglemente för krisledningsnämnden och vägledning.

Därutöver innehåller planen en omfattande och detaljerad vägledning, steg för steg, för krishantering. Exempelvis ges detaljerad beskrivning av formerna för krisledningsstabens samlande, vilka de första åtgärderna är när krisledningsstaben är samlad samt stöd för inledande händelseanalyser. I det avslutande avsnittet redogörs för innehållet i de rollkort som fastställer innehållet hos de funktioner som bemannar krisledningsorganisationen.

### **Kriskommunikationsplan**

Strängnäs kommuns kriskommunikationsplan är enligt dess egen beskrivning ett arbetsverktyg, en checklista för hur kommunikationsarbetet ska bedrivas när Strängnäs kommuns krisledningsorganisation är aktiverad. Därvidlag består den i huvudsak av två delar som dels beskriver metodiken bakom kommunens kriskommunikation, dels kriskommunikationsstabens roll- och ansvarsfördelning.

Metodiken bakom kriskommunikationen i Strängnäs kommun inbegriper följande tillvägagångssätt där det för varje punkt finns en rad underpunkter som preciserar åtgärder och insatser:

- Inledningsskedet (görs av den som får larmet)
- Börja agera (görs som regel av kommunikationschefen)
- Informera ledning
- Samla kriskommunikationsstaben till möte
- Tidiga prioriterade insatser
- Agenda för fortsatta möten med kriskommunikationsstaben

Kriskommunikationsstaben leds av kommunikationschefen, som även ingår i krisledningsstaben, och har följande funktioner.

- Kommunikationschef.
- Arbetsledning/samordning
- Skribent/producent / FAQ-ansvarig
- Ansvarig för publicering av information
- Omvärldsbevakning
- Ansvarig för medieservice
- Ansvarig för samordning med upplysningscentralen / medborgarkontor etc.

Funktionerna aktiveras av kommunikationschefen i den mån det behövs. Av planen framgår att hela kriskommunikationsstaben inte alltid behöver involveras under en kris, eller under krisens hela förlopp, då flera roller ofta kan hanteras av en och samma person.

Vi noterar dock att dokumentet inte är fastställt samt att datum ej framgår.

## Vägledning för krisledningsnämnden i Strängnäs kommun

Vägledningen för krisledningsnämnden är ett stöd för nämndens överväganden och beslutsfattande och inbegriper beskrivningar av mandat, roller och ansvar. Dessutom ger dokumentet vägledning kring tröskel för när nämnden bör aktiveras samt beskrivningarna av de tre olika nivåer som krishantering sker på inom Strängnäs kommun – störning, allvarlig händelse samt extraordinär händelse. Därutöver framgår att vägledningen innehåller begreppsdefinitioner samt rutin för krisledningsnämndens arbetssätt.

## Kommentar och bedömning

Mot bakgrund av genomförda intervjuer och genomgång av relevant dokumentation är vår bedömning att Strängnäs kommun har en ändamålsenlig dokumentation och organisation för krisledning och krisberedskap med tydligt utpekade roller och ansvar. De styrdokument vi har granskat utmärks av en tydlig och relevant struktur som kan antas ge stöd för såväl god krisberedskap som systematiskt krishanteringsarbete vid extraordinär händelse. Dokumenten utmärks dessutom av tydliga referenser till gällande lagar, föreskrifter och regler.

KPMG granskar i skrivande stund ett antal kommuners hantering av covid-19-pandemin. I jämförelse med dessa framstår Strängnäs kommuns samlade styrdokumentation rörande krisberedskap och krishantering som väl utvecklat i jämförelse. Härvidlag är kommunens vägledning för krisledningsnämnden ett uttryck för detta.

Samtidigt bedömer vi att dokumentationshierarkin kan tydliggöras genom att kortfattat beskriva varje dokumentets funktion och relation till övrig dokumentation.

## 3.2 Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser

### lakttagelser

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

Som vi har konstaterat ovan utgör övnings- och utbildningsplan inom krisberedskap för Strängnäs kommun en del av *Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun*. Utbildnings- och övningsplanen inleds med allmänt hållna beskrivningar kring betydelsen av utbildning och övning inom krisberedskap, målgrupp och avgränsning samt de perspektiv som utbildning och övning inom krisberedskap syftar till att genomföras utifrån.



Därefter görs en beskrivning av det utbildnings- och övningspaket som kommunen bedriver sin utbildnings- och övningsverksamhet utifrån. Det framgår tydligt vem som ansvarar för att genomföra utbildningen, utbildningens innehåll samt vilken målgrupp som utbildningen riktar sig till. Inom ramen för planen finns totalt fem stycken olika utbildningar som berör grundläggande kunskap om krisberedskap, stabsmetodik och kriskommunikation. När det gäller övning så används fem olika övningar i Strängnäs kommun. Planen redogör för det övergripande syftet med respektive övning samt vilken typ av övning det handlar om.

Utifrån detta har en utbildnings- och övningsmatrix tagits fram där olika funktioner och verksamheters utbildnings- och övningsplan ingår. Nedan exemplifieras matrisen med krisledningsnämndens och krisledningsstabens utbildnings- och övningsverksamhet för 2019 och 2020:

Verksamhet	2019		2020	
	<i>Utbildning</i>	<i>Övning</i>	<i>Utbildning</i>	<i>Övning</i>
Krisledningsnämnd	Kommunens krisledningsorganisation Krisledningsutb. Totalförsvarsutb.	Table Top Larmövning	Kommunens krisledningsorganisation Stabsmetodik RAKEL WIS	Table top Larmövning
Krisledningsstab	Stabsmetodik Totalförsvarsutb.	Table top Larmövning	Kommunens krisledningsorganisation Stabsmetodik RAKEL WIS	Table top Larmövning
Kommunikationsavd	Stabsmetodik Totalförsvarsutb.	Table top Larmövning	Kommunens krisledningsorganisation Stabsmetodik RAKEL WIS	Table top Larmövning

Bild 4, utbildnings- och övningsverksamhet för krisledningsstab och krisledningsnämnd 2019 och 2020.

Det framgår av planen att social-, utbildnings- samt teknik- och servicekontoren har planering liknande den ovan. Detsamma gäller för bolagen SFAB och ESEM AB.



Av intervjuerna framgår att kommunens krisledningsorganisation övades strax innan pandemiutbrottet och att erfarenheterna därifrån kom väl till nytta när pandemin väl var ett faktum.

### Kommentarer och bedömning

På basis av de dokument som vi granskat och de intervjuer vi genomfört bedömer vi att det finns en mycket god planering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun. Utgångspunkten för denna bedömning är antagandet att utbildning och övning är en grundförutsättning för att de intentioner och den inriktning som uttrycks i styrdokument ska uppnås vid extraordinär händelse.

Mot bakgrund av detta konstaterar vi att frågan om krisberedskap och krishantering är levande i kommunorganisationen vilket framgår tydligt av den höga ambitionsnivå och bredd av målgrupper och verksamheter som fångas i de utbildningar och övningar som kommunen genomför på ett systematiskt, strukturerat och återkommande sätt. Vi bedömer mot den bakgrunden att kommunstyrelsen har säkerställt 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 2006:54, 2 kap, 8 §).

Däremot bedömer vi att utbildnings- och övningsplanen bör fastställas som ett dokument i egen bemärkelse istället för att inordnas som en del av dokumentet *Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun*.

## 3.3 Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

### lakttagelser

#### *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.

2021-02-17

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

RSA-arbetet består i att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter samt bedöma förmågan att hantera diverse påfrestningar. Resultatet av RSA ska sedan redovisas enligt en särskild föreskrift. Analysen som görs bör enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*<sup>12</sup> inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser, såsom exempelvis sjukdomar och försörjningssystem samt vilken påverkan dessa hot och risker kan få på bland annat människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet.

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

Strängnäs kommuns nuvarande risk- och sårbarhetsanalys gäller för perioden 2019-2022. Analysen innehåller beskrivningar av (i) kommunens och dess geografiska område, (ii) arbetsprocess och metod för genomförande och framtagande av RSA, (iii) identifierade samhällsviktiga verksamheter inom kommunens geografiska område, (iv) identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet, (v) identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område, (vi) identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap. Däremot framgår inte bedömning av åtgärder med anledning av analysens resultat som en konsekvens av att dessa är belagda med sekretess.

Arbetet med att genomföra och ta fram risk- och sårbarhetsanalysen har skett inom kommunens kontor. Arbetet har skett utifrån FORSA-modellen<sup>13</sup>. Kontorens arbete har kompletterats av kommunens riskhanteringsgrupp och kontorschefsgroup som genomfört övergripande riskanalyser. Detta ligger sedan till grund för kontorens vidare arbete med hot och risker. Risker har bedömts i en matris med parameterna konsekvens och sannolikhet på en femgradig skala 1-5.

En av de risker som listas i RSA är pandemi/epidemi med risk för att 50 -75 % personbortfall och stora störningar i kommunen. Risken bedömdes få mycket allvarliga konsekvenser (4) men samtidigt omges av en låg sannolikhet att den inträffar (2).

### **Kommentar och bedömning**

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

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

<sup>13</sup> FORSA-modellen är en modell för RSA som tagits fram av Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Stockholms Stad.



**Strängnäs kommun**

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

2021-02-17

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

RSA:s riskbedömning är tydlig och strukturerad efter bedömning av konsekvens och sannolikhet i en riskmatris. Däremot har vi inte kunnat granska huruvida kommunen genomför någon analys av sin förmåga att hantera de risker som identifierats och händelser som kan uppstå som en följd av dessa. Vi har inte heller kunnat bedöma huruvida planerade åtgärder för de identifierade riskerna är ändamålsenliga och relevanta då dessa uppgifter varit belagda med sekretess.

## 4 Fas 2 – Respons (genomförande)

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

### 4.1 Krisledningsorganisation under Covid-19

#### lakttagelser

##### *Politisk organisation och styrning*

Strängnäs kommuns krisledningsnämnd har inte aktiverats under pandemin. Av de intervjuer vi genomfört framkommer att kommunstyrelsen sammanträdde den 19 mars 2020. Frågan om huruvida krisledningsnämnden skulle aktiverades lyftes till diskussion men det beslutades att inte aktivera nämnden. Det huvudsakliga skälet uppges ha varit att det inte bedömdes föreligga några behov samt att bedömningen gjordes att kompetensen i linjeorganisationen var tillräcklig för att hantera situationen i normalt driftläge. Däremot uppges krisledningsnämnden hela tiden ha varit beredd att aktivera sig vid behov.

Vid intervju med företrädare för oppositionen framkommer att det inledningsvis fanns frågor om var gränsen går för när krisledningsnämnden ska aktiveras om krisstaben inte bedöms räcka till. En redogörelse för innebörden av att aktivera nämnden uppges ha lett till att även oppositionen såg fördelarna med att hantera situationen så långt som möjligt i linjeorganisationen. Det framkommer att det inledningsvis fanns synpunkter på den information som kom oppositionen till del. Här får vi dock olika synpunkter från de förtroendevalda. Vidare framhålls att från den 3 april 2020 hölls veckovisa informationsmöten med partiernas olika gruppledare. Dessa möten beskrivs i positiva ordalag som relevanta och informativa. Därutöver påpekas att KSO hade informerat om att vid behov sammankalla styrelsen till digitalt möte i det fall situationen eskalerade. Under intervjuer framhålls hur bra man från oppositionens håll upplever att pandemin hanterades i linjeorganisationen tack vare väl inarbetade rutiner och arbetssätt.

Eftersom krisledningsnämnden inte aktiverades så framgår det av intervjusvar att ordinarie beslutsordning gällde under våren och sommaren. Vidare framhålls att man arbetat med beslut i ordinarie struktur men att man från politikens sida har varit beredda att gå upp i krisledningsnämnd för beslut vid behov men det understryks samtidigt att något sådant behov aldrig uppstod. Det uppges också att antalet ordförandebeslut inte har varit fler än vad som är normalt för perioden. Även vid intervjuer med företrädare för oppositionen framhålls att beslut har fattats inom ordinarie struktur och att de beslut som fattats inte bedöms ha varit kontroversiella. Exempelvis har beslut om stödinsatser till näringslivet beretts och fattats i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Inte heller socialnämnden uppges ha fattat några beslut som är direkt kopplade till pandemin, vilket bekräftas av svar från intervju med företrädare för oppositionen i

2021-02-17

nämnden. Däremot uppges att ett av socialnämndens sammanträden fick ställas in under våren.

### **Organisation och styrning på kontorsnivå**

Redan i februari fördes diskussioner i kommunens ledningsgrupp om att förbereda inför kontinuitetsplanering. I början av mars tillsattes en mindre arbetsgrupp med uppdrag att förbereda för krisledning. Strängnäs kommuns centrala krisledning i tjänstepersonsorganisationen aktiverades därefter den 19 mars 2020. Av intervju svaren framkommer en generell uppfattning om att beslutet att inte aktivera krisledningsnämnden var klokt eftersom man fick möjlighet att hantera frågor som dök upp på rätt nivå i staben. Det understryks i intervjuerna att gränsdragningsfrågor hela tiden dök upp avseende vad som ska hanteras på central stabsnivå och vad som ska hanteras i linjen. Dessa har kunnat lösas ut genom löpande dialog. När kontorens staber var aktiverade fick centrala staben en kortare agenda och mer av hanteringen kunde lösas närmare linjeorganisationens verksamheter.

Det uppges inte ha skett någon förskjutning av beslutsmandat till följda av att centrala krisledningen aktiverades. För att få en bild av hur arbetet bedrevs under den mest intensiva perioden har vi studerat de beslut som fattades av socialchef under senare delen av mars månad 2020<sup>14</sup>:

- Socialkontorets ledningsgrupp (SKLGR) och nyckelpersoner träffas varje morgon fr.o.m. den 17 mars 2020. Uppdatering personalförsörjning, kommunikation internt/externt. (16/3).
- SKLGR och nyckelpersoner går upp i stabsläge (17/3).
- Krisledningsplan för socialkontoret. Krisledningsplan ska tas fram för varje verksamhet. (17/3).
- Socialchef fattar beslut att kommunens boenden stängs för besökare från 2020-03-18 med hänvisning till att minska smittspridningen. (18/3).
- Beslut att inte stänga ner daglig verksamhet och sysselsättning. Brukare ska gå till jobbet som vanligt och följa samma restriktioner som gäller för övriga medarbetare. (18/3).
- Beslut om att socialkontoret ska köpa in större mängder tvål och hygienartiklar innan det tar slut hos leverantörer. (18/3).
- Fastställande av kommunikationsplan vid händelse av smitta på kommunens boenden. (20/3).
- Fastställande av pandemiplan, lägsta bemanningsnivå SN/2020:143. (20/3).
- Från och med 23 mars 2020 till och med den 30 april 2020 kommer semester inte beviljas. Det innebär att samtliga verksamhetsområden har "semesterstopp". Tidsperioden kan, vid behov, förlängas. Beslutet berör, i dagsläget, inte redan beviljad semester eller årets planering av sommarsemester. (23/3).

<sup>14</sup> Socialkontorets beslutslogg corona. Diarenummer och datum saknas.

- Beslut att tillsätta personal som uteslutande arbetar med rekrytering av timvikarier för att inte belasta ordinarie verksamhet. (26/3).
- MAS har tagit fram ett förslag till rutin för hur verksamheterna ska hantera smittavfall. Socialchef fattar beslut enligt förslag till rutin. (27/3).

## Kommentar och bedömning

Vår granskning konstaterar att krisledningsnämnden inte har aktiverats med anledning av Covid-19. Vi noterar utifrån de intervjuer som genomförts att ambitionen har varit att i så stor utsträckning som möjligt bedriva verksamheten i ordinarie drift. Därvidlag bedömer vi att Strängnäs kommun har lyckats väl.

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

Däremot konstaterar vi att dåvarande socialchefens beslut om att stänga kommunens boenden för besökare den 18 mars 2020 inte hade stöd i gällande delegationsordning utan borde varit ett beslut som fattats av nämnden eller som lägts genom ordförandebeslut. Vi kan också notera att det är tveksamt om kommunerna vid tiden för beslutet hade befogenhet att göra en sådan inskränkning vid ett särskilt boende och vi kan notera att idag hanteras motsvarande fråga på ett annat sätt mellan kommuner, regioner och Folkhälsomyndighet. Vi har i vår granskning dock beaktat att läget vid tiden för beslutet präglades av stor osäkerhet och oro och har förståelse för behovet av att vidta skyndsamma åtgärder för att begränsa smittspridning, icke desto mindre är detta ett beslut som innebar ett stort ingrepp och som minst borde hanterats på nämndnivå. Av uppgifter som framkommit under granskningen står det klart att det finns en medvetenhet i kommunorganisationen om att beslutet inte fattades på ett korrekt sätt och att åtgärder vidtas för att förhindra att det upprepas. Vi ser positivt på detta men gör bedömningen att kommunstyrelsen behöver fastställa en beslutsordning som säkerställer att gällande delegationsordning följs.

## 4.2 Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa skyddsutrustning och en säker arbetsmiljö

### lakttagelser

Utifrån genomförda intervjuer med politiska företrädare, kommunledningen samt verksamhetsföreträdare framträder en påtagligt enhetlig bild av att Strängnäs kommuns hantering av Covid-19 har fungerat väl och resulterat i låg smittspridning. Under intervjuer framhålls att kommunorganisationen var väl förberedd för att gå in i extraordinär händelse. Det framgår tydligt av intervjusvar att såväl den politiska majoriteten som oppositionen hade tillit till kontors- och verksamhetsorganisationens förmåga att hantera Covid-19 i ordinarie organisation. Vidare pekas på att arbetssätt



2021-02-17

och rutiner varit väl kända genom hela organisationen. Därvidlag lyfts arbetet med basala hygienrutiner under föregående år fram som exempel på förberedande åtgärder som bidragit till att minska smittspridningen. Men även beslutet att låta mandat för bemanning vara oförändrade uppges ha bidragit till att skapa lugn i organisationen. Det framhålls även i flera intervjuer att erfarenheter från tidigare utbildning och övning i krishantering och stabsmetodik bidrog till att krishanteringen kunde bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

En fördjupad granskning av socialkontorets sammanställning av genomförda åtgärder ger en nyanserad och mer detaljerad bild av hur krishanteringsarbetet bedrevs. Av socialkontorets sammanställning framgår att dess ledningsgrupp tidigt organiserade regelbundna möten med berörda funktioner. När socialkontoret gick upp i stabsläge den 17 mars infördes samtidigt dagliga avstämningar för beslutsfattande och informationsutbyte. Daglig inrapportering av bemanning inom verksamheterna infördes för att få överblick på smittspridning hos personal och verksamheternas kapacitet.

Det framgår vidare att socialkontoret var tidigt ute med att fatta beslut om att införa besöksrestriktioner och stänga öppna verksamheter för personer i riskgruppen med syftet att minska risk för smittspridning. Den 18 mars fattade socialchef beslut om att kommunens boenden stängs för besökare med hänvisning till att minska smittspridningen. Regeringens beslut om nationellt besöksförbud på särskilda boende och smittskyddsläkarens beslut om att ställa in all gruppaktiviteter gällande äldre, för personer med beslut om LSS eller SoL trädde i kraft 1 april.

Det framgår vidare att en samarbetsyta skapades för medarbetare att ta del av aktuell information i form av minnesanteckningar från stabsmötena. Information från ledningsgruppen och MAS skickas regelbundet ut till enhetschefer för vidare spridning till medarbetare.

Socialkontoret fattade snabbt beslut om inventering av verksamheternas befintliga tillgång till utrustning för basal hygien och skyddsutrustning. Detta uppges ha gett god kontroll och överblick. I början av april månads togs en kontorsövergripande organisation för skyddsutrustning fram. Organisationen för skyddsutrustning handlar om att; strukturera logistik och lager, bevaka tillgången av skyddsutrustning, bedöma behov hos verksamheterna och fördela ut utrustning vid behov, informera verksamheter, hålla kontakt med näringsliv och civilsamhälle samt samordna tillverkning av skyddsutrustning. Tillverkning av visir inom den egna verksamheten. Skickar efterfrågan till företagare om hjälp med skyddsutrustning.

Anvisningar och rutiner har löpande anpassats och tagits fram för att möta förändrade arbetssätt för att hantera smittspridningen. Anpassade arbetssätt har tagits fram beträffande att hitta lösningar för vart brukare vistas under period av smitta i syfte att hitta den bästa individuella lösningen. En ny avdelning för korttidsvistelse för smittade brukare öppnades upp i syfte att minska smittspridningen.

En webbaserad introduktionsutbildning togs fram i samarbete med FoU för vikarier vilket bidrog till en snabbare process för vikariatillsättning. För att säkerställa bemanning inom verksamheterna införde socialkontoret semesterstopp. Semesterstopp kom att gälla mellan 23 mars till och med 13 maj. Planeringen för sommarsemestern ändrades om för att stärka upp bemanning under



## **Strängnäs kommun**

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

2021-02-17

sommarmånaderna. I början av april infördes en organisation för chef i beredskap där enhetschefer inom vård och omsorg efter schema finns tillgängliga för medarbetare efter kontorstid. Genomgående under intervjuerna betonas betydelsen av ett närvarande ledarskap i verksamheterna.

### **Kommentar och bedömning**

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

Vi ser positivt på det proaktiva förhållningssätt som präglar åtgärder, insatser och beslut under pandemins inledande skede och vi bedömer att de inarbetade rutiner och arbetssätt för både krishantering men även verksamheternas förhållningssätt har legat till grund för ett effektivt och ändamålsenligt krishanteringsarbete. Däremot återkommer vi till att dåvarande socialchefens beslut att stänga kommunens boenden för besök inte hade formellt stöd utan borde varit ett beslut som underställts nämnden.



## 5 Slutsats och rekommendationer

### 5.1 Bedömning

I förhållande till vård uppdrag och genomförd granskning är det vår bedömning att kommunstyrelsen och socialnämnden har hanterat den uppkomna krisen i samband med Covid-19-pandemin på ett ändamålmässigt sätt utifrån sitt ansvar. Framförallt anser vi att kommunen har haft en god beredskap att möta konsekvenserna av Covid-19 genom ett proaktivt förhållningssätt som har präglat åtgärder, insatser och beslut under pandemins inledande skede. Vi bedömer att de inarbetade rutiner och processer för både krishantering, men även verksamheternas arbetssätt, har legat till grund för ett effektivt och ändamålsenligt krishanteringsarbete. Ett arbetssätt som kan ha bidragit till en låg smittspridning i kommunens verksamheter.

Vi bedömer vidare att det inför krisen fanns en etablerad krishanteringsorganisation på plats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning som arbetet sedan utformats efter. Vi bedömer att Strängnäs kommun har en ändamålsenlig dokumentation och organisation för krisledning och krisberedskap med tydligt utpekade roller och ansvar. De styrdokument vi har granskat utmärks av en tydlig och relevant struktur som kan antas ge stöd för såväl god krisberedskap som systematiskt krishanteringsarbete vid extraordinär händelse. Dokumenten utmärks dessutom av tydliga referenser till gällande lagar, föreskrifter och regler.

Däremot konstaterar vi att dåvarande socialchefens beslut att kommunens boenden stängs för besökare från den 18 mars 2020 inte hanterats på ett formellt korrekt sätt.

### 5.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- tydliggöra dokumentationshierarkin avseende styrdokument för krisberedskap och krishantering genom att kortfattat beskriva varje dokumentets funktion och relation till övrig dokumentation.
- fastställa kommunens utbildnings- och övningsplan som ett dokument i egen bemärkelse istället för att inordnas som en del av dokumentet *Plan för hantering av extraordinära händelser i Strängnäs kommun*.
- fastställa en beslutsordning som säkerställer att gällande delegationsordning följs.

Datum som ovan

KPMG AB



**Strängnäs kommun**

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

2021-02-17

Mikael Lind  
*Certifierad kommunal revisor*

Martin Jansson  
*Kommunal revisor*

Martin Forslund  
*Kommunal revisor*

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

## **A Bilaga - Revisionsfrågor**

### **Fas 1 – Förebyggande och beredskap**

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

### **Fas 2 - Respons**

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

### **Fas 3 – Återhämtning**

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

## B Bilaga – Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser

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

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

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

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

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

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

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



**Strängnäs kommun**

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

2021-02-17

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.