

# Eslövs kommun

## Granskning av krisledningen



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Ansvarig nämnd/styrelse .....	3
1.4. Metod och genomförande.....	4
1.5. Revisionskriterier.....	4
<b>2. Planer och organisation för krisberedskap .....</b>	<b>6</b>
2.1. Krisledningsplaner.....	6
2.2. Pandemiplaner .....	9
2.3. Risk- och sårbarhetsanalys 2019 - 2022 .....	9
2.4. Organisation för säkerhetsarbete .....	11
2.5. Utbildningar och tidigare erfarenhet av kriser .....	11
<b>3. Hantering av coronapandemin .....</b>	<b>13</b>
3.1. Kommunövergripande hantering .....	13
3.2. Vård- och omsorgsnämndens hantering.....	16
<b>4. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>20</b>
<b>Bilagor.....</b>	<b>23</b>
Bilaga 1. Källförteckning .....	23
Bilaga 2. Protokollgranskning.....	24

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Eslövs kommun granskat kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden i syfte att bedöma om de har säkerställt en ändamålsenlig krisledning. Därutöver syftade granskningen till att, med anledning av spridningen av Covid-19 under våren 2020, kartlägga vidtagna åtgärder.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden till stor del har säkerställt en ändamålsenlig krisledning.

Vi bedömer att det till viss del finns en ändamålsenlig organisering av krisledningen, att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser inte är fullt ut ändamålsenligt, att arbetet utgår från krisberedskapsplaner och strategier, att återrapportering till nämnd och kommunstyrelse varit ändamålsenlig samt att nämnd och kommunstyrelse löpande uppdaterat lägesbilden och genomfört riskanalyser.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Vård- och omsorgsnämnden samt kommunstyrelsen har fastställt krisledningsplaner. Arbetet under pandemin har utgått från dessa planer. Dessa har dock inte tagit höjd för långvariga kriser.
- ▶ Det saknas en kommunövergripande pandemiplan. En pandemiplan är fastställd av vård- och omsorgsnämnden.
- ▶ Kommunen har genomfört en rad utbildningsinsatser och övningar avseende krisledning sedan 2018.
- ▶ Det har införts en rad åtgärder till följd av coronapandemin bland annat avseende överbemanning och kohortboende inom vård- och omsorgsförvaltningen.
- ▶ Tidigt under pandemin centraliserades hanteringen av smittskyddsutrustning för att säkerställa att verksamheter kunde tilldelas utrustning efter behov.
- ▶ Arbetet för framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen behöver förbättras enligt de intervjuade funktionerna och verksamheterna med sakkunskap behöver involveras mer i arbetet.
- ▶ Det finns ett flertal säkerhetsfunktioner utspridda i kommunen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig samordning över nämndgränserna vid kriser.
- ▶ Säkerställa att krisberedskapsplaner framöver tar höjd för långvariga kriser.
- ▶ Säkerställa att arbetet med RSA förbättras för att involvera kommunens verksamheter i en större utsträckning samt tydligt identifierar sårbarheter och brister i kommunens krisberedskap.

Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att:

- ▶ Vara mer delaktiga i beslut som fattas i förvaltningen som har stor påverkan på nämndens verksamheter.
- ▶ Utveckla arbetet för att säkerställa en långsiktig personalförsörjning, särskilt avseende sjuksköterskor.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Covid-19 har sedan våren 2020 gett kommunerna förändrade förutsättningar att bedriva sina verksamheter. Särskilt utsatta grupper observeras inom kommuners verksamhet för vård och omsorg.

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) reglerar kommuners agerande vid extraordinära händelser. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. I LEH anges att kommunerna bland annat ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och ha en plan för hantering av extraordinära händelser. Hur kommunerna har förberett och arbetat med detta ligger till grund för hur det nuvarande arbetet bedrivs och vilket resultat det ger.

Socialstyrelsen tydliggör i meddelandeblad (Nr 2/2020) att de krav som gäller för socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård normalt sett även gäller vid en kris. Verksamheter måste därför göra den planering som de bedömer nödvändig för att kunna hantera en allvarlig händelse utifrån de lagar och förordningar som verksamheten har att förhålla sig till. Folkhälsomyndigheten som expertmyndighet i smittskyddsfrågor har gett ut rekommendationer för handläggning och val av skyddsåtgärder mot Covid-19 inom vård och omsorg. Dessa ska utgöra ett stöd till vårdgivare vid hantering av Covid-19 inom vård och omsorg och fungera som underlag till regionalt och lokalt utarbetade riktlinjer.

Kommunens revisorer har utifrån det rådande läget beslutat att prioritera en granskning av kommunens krisarbete och arbete med anledning av covid-19 med fokus på äldreomsorg och LSS-verksamhet.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig krisledning. Därutöver syftar granskningen till att, med anledning av spridningen av Covid-19 under våren 2020, kartlägga vidtagna åtgärder.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en ändamålsenlig organisering av krisledningen?
  - Utgår arbetet från en risk- och sårbarhetsanalys?
  - Utgår arbetet från krisberedskapsplaner och strategier?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnden löpande uppdaterat lägesbilden och genomfört riskanalyser?
  - Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av genomförda riskanalyser?
- ▶ Får kommunstyrelsen och nämnden en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?

### 1.3. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden.

Kommunstyrelsen granskas utifrån sitt ledande och samordnande ansvar samt sitt övergripande ansvar för krisledning och höjd beredskap.

Vård- och omsorgsnämnden granskas utifrån sitt ansvar för verksamhet enligt socialtjänstlagen, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade och hälso- och sjukvårdslagen.

#### **1.4. Metod och genomförande**

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer med styrelsens och nämndens presidium samt ett urval av tjänstepersoner. Granskningen avser perioden januari till november 2020. En protokollgranskning har genomförts i syfte att kartlägga vidtagna åtgärder med anledning av spridningen av Covid-19. Kartläggningen avser protokoll från januari till juni 2020.

#### **1.5. Revisionskriterier**

##### ***Kommunallagen (2017:725)***

Enligt 6 kap. 1 § ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Av 6 kap. 6 § framgår vidare att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

##### ***Reglemente för kommunstyrelsen***

I kommunstyrelsens reglemente, reviderat den 30 mars 2020 av kommunfullmäktige, framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ett övergripande ansvar för utvecklingen av hela den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. I reglementets § 2 anges att det åligger kommunstyrelsen att leda, utveckla och samordna kommunens krisledning och beredskap.

##### ***Reglemente för krisledningsnämnden***

Reglementet antogs av kommunfullmäktige den 28 april 2008. Av reglementet framgår att krisledningsnämnden inför varje ny mandatperiod ska upprätta en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser, vilken ska fastställas av kommunfullmäktige.

##### ***Policy för systematiskt säkerhetsarbete***

Policyn antogs av kommunfullmäktige den 23 april 2019 och riktar sig till samtliga verksamheter inom kommunen. Policyn beskriver kommunens viljeinriktning och övergripande mål för säkerhetsarbetet inom områdena riskhantering, krishantering, informationssäkerhet, systematiskt brandskyddsarbete, säkerhetsskydd och fysiskt skydd. Den beskriver vidare nämnders och medarbetares ansvar samt hur policyn ska genomföras. Kommunstyrelsen har på kommunfullmäktiges uppdrag ansvar att leda, samordna och följa upp kommunens systematiska säkerhetsarbete.

##### ***Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544)***

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH) reglerar kommuners agerande vid extraordinära händelser. Med

extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. Vid dessa tillfällen kan en krisledningsnämnd överta ansvaret från en nämnd om skyndsamma insatser av kommunen krävs. I anslutning till LEH finns även förordning (2006:637) med särskilda bestämmelser om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) och lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. I LEH anges bland annat att kommuner och regioner ska:

- ▶ genomföra risk- och sårbarhetsanalyser (RSA),
- ▶ ha en plan för hantering av extraordinära händelser,
- ▶ ha en krisledningsnämnd,
- ▶ utbilda och öva förtroendevalda och anställd personal,
- ▶ rapportera till staten.

LEH föreskriver en skyldighet för kommuner och regioner att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa, samt hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Mot bakgrund av risk- och sårbarhetsanalysen ska kommunen inför varje mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

### ***MSB:s<sup>1</sup> föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser***

Enligt MSB:s föreskrifter, beslutade 2015-01-26, ska kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) innehålla följande:

- ▶ Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av arbetsprocess och metod.
- ▶ Identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området.
- ▶ Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.
- ▶ Identifierade och analyserade risker för kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.
- ▶ Behov av åtgärder med anledning av resultatet i risk- och sårbarhetsanalysen.

Resultatet av kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalys ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige. Enligt MSB:s föreskrifter ska kommunen regelbundet följa upp sin RSA. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter varje av mandatperiodens fyra år.

### ***Folkhälsomyndighetens kunskapsunderlag om pandemiberedskap***

Folkhälsomyndighetens kunskapsunderlag för pandemiberedskap anger att varje verksamhet på lokal, regional och nationell nivå behöver ha en intern pandemiplanering för sin verksamhet. Planeringen ska ta hänsyn till personalbortfall vid en pandemi, samt identifiera åtgärder för att kunna hantera påverkan på verksamheten.

---

<sup>1</sup> Myndighetens för samhällsskydd och beredskap.

## 2. Planer och organisation för krisberedskap

### MSBs handbok i kommunal krisberedskap

Kommunen ska planera för hur de ska möta extraordinära händelser. Planeringen ska omfatta kommunens verksamhetsansvar och geografiska områdesansvar. MSB listar följande formella krav rörande styrdokument:

- Styrdokument rörande kommunens arbete med krisberedskap innehållande; mål, övergripande styrning, process för RSA, ambitioner i arbete med geografiskt områdesansvar och planering avseende krisberedskap under mandatperioden.
- Reglemente för krisledningsnämnd
- Instruktion för kommundirektör
- Plan för hantering av extraordinära händelser

**Tabell 1: Sammanställning av styrdokument för krisberedskap**

<i>Planer</i>	<i>Kommunstyrelsen/ kommunövergripande</i>	<i>Vård- och omsorgsnämnden</i>
RSA	Antagen 2019-10-29	Nej
Samhällsviktig verksamhet	Framgår av RSA	Framgår av RSA
Plan för krisledning	Antagen 2017-04-24	Antagen 2019-05-15
Pandemiplan	Nej	Antagen 2019-05-15

### 2.1. Krisledningsplaner

#### 2.1.1. Plan för central krisledning

Av kommunens plan för central krisledning framgår att det är kommundirektören som fattar beslut om aktivering av hela eller delar av den centrala krisledningen. Det är även kommundirektören som beslutar om "avslut av en störning eller händelse". Nedan följer en beskrivning av krisledningsorganisationen samt krisnivåerna som framgår av planen.

#### Organisation för central krisledning

Krisledningsorganisationen består, enligt planen, av nedanstående grupperingar.

*Krisledningsnämnden* (aktiveras vid nivå 3 - extraordinär händelse)

Krisledningsnämndens befogenheter beskrivs i dess reglemente. Nämnden består av kommunstyrelsens arbetsutskott.

*Styrgruppen för central krisledning*

Styrgruppen leds av kommundirektör och består därutöver av säkerhetsstrateg, central kommunikator och övriga som kommundirektören beslutar ska ingå. Gruppen ska bland annat:

- ▶ Fastställa inriktningsbeslut och direktiv för den centrala krisledningens arbete
- ▶ Besluta om dimensionering av den centrala krisledningen

- ▶ Samverka på strategisk nivå med berörda aktörer
- ▶ Övergripande prioritera resurser
- ▶ Regelbundet informera kommunstyrelsens ordförande om arbetet

#### *Krisstaben*

Staben består av de personer/funktioner och experter som behövs för den aktuella händelsen. Staben ska vid behov kunna stödjas av resurser från verksamheter som inte är berörda av händelsen. Krisstabens uppdrag är bland annat att:

- ▶ Analysera och samordna kommunens åtgärder
- ▶ Skapa och följa lägesbild samt rapportera denna till styrgruppen
- ▶ Ta fram beslutsunderlag till styrgruppen

#### *Central säkerhetsgrupp*

Gruppen består av de personer/funktioner och experter som behövs för den aktuella händelsen. Säkerhetsstrateg och central kommunikator ska alltid ingå i gruppen. Gruppen ska bland annat:

- ▶ Analysera och samordna kommunens åtgärder
- ▶ Skapa och följa lägesbild samt rapportera denna till kommundirektören
- ▶ Ta fram beslutsunderlag till kommundirektören

#### *Centralt krisstöd*

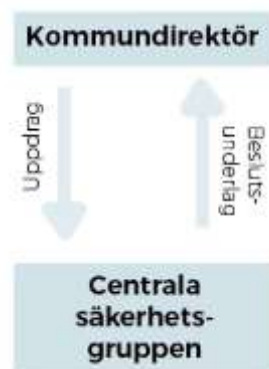
Socialtjänsten ska ha förmåga att omedelbart kunna skicka en operativ krisstödsgrupp till en olycksplats om blåljusmyndigheterna begär hjälp eller om kommunen själv anser att socialtjänsten behöver vara på plats. Det är socialtjänstens verksamhet för personer över 18 år som beslutar när krisstödet ska aktiveras.

#### **Krisnivåer**

Det framgår vidare av planen för central krisledning vilka så kallade krisnivåer som aktiveras vid olika händelser, samt vilka av de ovannämnda grupperingar som ska ta vid när krisnivåerna aktiveras. Nedan följer en beskrivning av krisnivåerna.

#### *Krisnivå 1 (störning)*

Nivån aktiveras vid händelser som faller utanför den ordinarie organisationens normala verksamhet och kräver en kommunövergripande samordning. Exempel på sådana händelser är avbrott i kommunens verksamhetssystem, anlagda bränder och evakueringar. Av figur 1 framgår ansvarsfördelningen vid krisnivå 1. Av figuren framgår att den centrala säkerhetsgruppen aktiveras vid denna nivå.

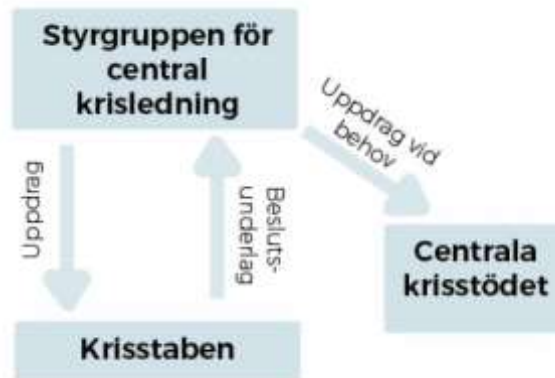


Figur 1: Ansvarsfördelning vid krisnivå 1



### Krisnivå 2 (allvarlig händelse)

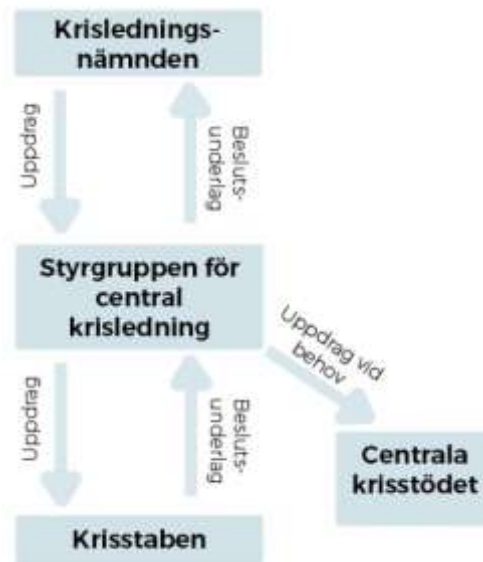
Nivån aktiveras vid händelser av akut karaktär som kräver att annan verksamhet tillfälligt läggs åt sidan. En kommunövergripande samordning krävs även här. Händelsen är av stor omfattning, men inte av den dignitet att krisledningsnämnden behöver ta över beslutanderätten. Exempel på sådana händelser är omfattande strömavbrott, stora bränder, omfattande avbrott i dricksvattenförsörjningen och pandemisk influensa. Av figur 2 framgår ansvarsfördelningen vid krisnivå 2. I detta fall aktiveras styrgruppen för central krisledning samt krisstaben.



Figur 2: Ansvarsfördelning vid krisnivå 2

### Krisnivå 3 (extraordinär händelse)

Nivån aktiveras vid händelser som avviker från det normala som ger en allvarlig störning, eller risk för en allvarlig störning, i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. Exempel på sådana händelser är naturkatastrofer, pandemisk influensa, terrorism och höjd beredskap/krig. Av figur 3 framgår ansvarsfördelningen vid krisnivå 3. Vid denna nivå aktiveras även krisledningsnämnden.



Figur 3: Ansvarsfördelning vid krisnivå 3

### 2.1.2. Plan för krisledning inom vård och omsorg

Vård- och omsorgsnämnden antog den 15 maj 2019 en plan för krisledning för vård- och omsorgsförvaltningen. Av planen framgår att krisledningsgruppen utgörs av ordinarie ledningsgrupp, MAS och förvaltningens kommunikatör. För hantering av händelser i nivå 1 och 2 gäller att krisledningsgruppen leder arbetet med stöd, om så krävs, av kommunens krisstab. Förvaltningschefen fattar beslut om att avsluta krisledningen.

## 2.2. Pandemiplaner

Det finns ingen kommunövergripande pandemiplan i Eslövs kommun. Med anledning av detta gjorde därför kommunens beredskapssamordnare en övergripande pandemiplanering, med fokus på personalplanering, som stod klar den 30 mars 2020. Av denna framgår vilka funktioner som är ett minimum för att verksamheterna ska klara sina uppdrag. Beredskapssamordnarna har därtill gjort en personalinventering och bedömningar av minsta möjliga personalram givet olika scenarier.

Beredskapssamordnarna har vidare tagit fram dokumentet *Förutsättningar för pandemiplanering med anledning av Covid-19*<sup>2</sup>. Av dokumentet framgår att kommunen ska prioritera den verksamhet som är lagstadgad samt verksamheter som har en påverkan på:

- ▶ Människors liv och hälsa.
- ▶ Samhällets funktionalitet.
- ▶ Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- ▶ Miljö och ekonomiska värden.

Det framgår vidare att det i verksamheternas respektive pandemiplanering ska belysas vilken förmåga den har att upprätthålla verksamheten vid en sjukfrånvaro som är högre än normalt (25 %) och vid en kraftigt ökad sjukfrånvaro (50 %).

### 2.2.1. Pandemiplan för vård och omsorg

Planen antogs av vård- och omsorgsnämnden den 15 maj 2019 och riktar sig mot chefer inom vård- och omsorgsförvaltningen. Planen beskriver vilka åtgärder som ska vidtas inom vård- och omsorgsförvaltningen i händelse av en pandemi. Den syftar till att säkerställa att brukarna får nödvändiga insatser.

Av planen framgår att organisationen vid händelse består av en krisledningsgrupp som innefattar förvaltningens ledningsgrupp, där medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) ingår, samt kommunikatör. Verksamhetschef för respektive verksamhet bildar en undergrupp inom sin verksamhet. Det är krisledningsgruppen som ansvarar för att göra löpande prioriteringar. Verksamhetschefer och enhetschefer ansvarar för att verkställa krisledningens beslut.

## 2.3. Risk- och sårbarhetsanalys 2019 - 2022

Kommuner är enligt LEH (Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap) skyldiga att under varje mandatperiod ta fram en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) för kommunen. Denna analys ska ligga till grund för kommunens fortsatta arbete med att förebygga, planera och hantera kriser.

Av intervju framkommer att arbetssättet för att formulera RSA har sett likadant ut sedan år 2016 och att stora delar av den förra RSA:n användes i den nya. Det finns enligt uppgift förbättringsområden för hur arbetet ska genomföras. Det framhålls att ett mer konstruktivt

---

<sup>2</sup> Daterad 2020-02-27. Beredskapsfunktionen KLK har författat dokumentet. Ej fastställt politiskt.

arbete ska göras nästa gång samt att det metodiska arbetet över lång tid behöver förbättras. Därtill behöver verksamheterna med sakkunskap involveras mer i arbetet.

I RSA:n finns bland annat värmebölja som en potentiell risk för kommunens verksamheter. Beredskapssamordnarna tog enligt uppgift fram ett underlag till barn- och utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen inför sommaren, som sedermera användes. Detta arbete kan enligt uppgift utvecklas vidare.

Förvaltningarna gör inte egna RSA:er. Vid nästa omgång ska en RSA göras per förvaltning och kombinera kontinuitetshantering<sup>3</sup> och RSA-hantering. Vid tid för granskningens genomförande har beredskapssamordnarna börjat undersöka vilka metoder som finns för att skapa en ändamålsenlig RSA. En metod har valts ut och beslut har tagits av ledningsgruppen för att påbörja arbetet.

Det har gjorts en uppföljning av RSA som översänts till Länsstyrelsen under våren 2019.

### **Risk- och sårbarhetsanalys 2019–2022**

Av tabell 2 framgår innehållet i RSA 2019–2022.

**Tabell 2: Innehåll RSA 2019 – 2022**

Beskrivning av kommunen och dess geografiska område.	✓
Beskrivning av arbetsprocess och metod.	✓
Identifierad samhällsviktig verksamhet inom det geografiska området.	✓
Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet.	✓
Identifierade och analyserade risker för kommunen och dess geografiska område.	✓
Beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område.	✓
Behov av åtgärder med anledning av resultatet i risk- och sårbarhetsanalysen.	✓

- ✓ Gul bock indikerar att delar av innehållet saknas i RSA
- ✓ Grön bock indikerar att innehållet återfinns i RSA

### **Arbetsprocess och metod**

Av RSA:n framgår att fakta och statistik insamlats och sammanställts för varje enskild risk. Utifrån denna sammanställning, tillsammans med tidigare erfarenhet, har ett urval av risker gjorts och ett antal scenarios tagits fram. Sakkunniga har därefter gjort bedömning av sannolikhet och konsekvens kring de valda riskerna. Referensgrupper har också beskrivit vilka åtgärder som vidtagits för att förebygga risken samt givit förslag på ytterligare åtgärder som kan stärka skyddet eller öka hanteringsförmågan. I RSA:n beskrivs bland annat vårdinrättningar, socialtjänst, gatu- och hälsoskydd och drivmedelsförsörjning som samhällsviktig verksamhet.

<sup>3</sup> Kontinuitetshantering handlar om att planera för att upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå oavsett vilken störning den utsätts för.

Metoden som använts för att identifiera kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga faktorer är MSB:s modell över beroendeanalys. De samhällsviktiga verksamheterna ska, enligt RSA, värderas efter en tregradig skala: kritiskt beroende, tydligt beroende och svagt eller osäkert beroende.

#### *Identifierade och analyserade risker*

I RSA:n har ett antal områden särskilt analyserats. Det rör sig bland annat om social oro, extremväder, avbrott i elförsörjning och informationssäkerhet. Områdena social oro, informationssäkerhet och extremväder har scenarion kopplat till sig med en sannolikhets- och konsekvensbedömning. Det finns därtill en beskrivning av krishanteringen i Eslövs kommun och dess geografiska ansvarsområde. Det saknas ett avgränsat kapitel för identifiering av sårbarhet och brister.

I RSA:n framgår behov av åtgärder i kommunen med anledning av analysens resultat. Exempel på områden som behöver belysas närmare enligt RSA är informationssäkerhet, extremväder och säkerhetsskydd.

## **2.4. Organisation för säkerhetsarbete**

Inom kommunens verksamhet finns ett flertal inrättade funktioner som arbetar med säkerhetsfrågor. Det finns två beredskapssamordnare som endast arbetar efter LEH. De tillhör HR-avdelningen och har HR-chef som närmsta chef. HR-avdelningen tillhör kommunledningskontoret och kommundirektör är högsta chef. På kommunledningskontoret finns också en trygghetssamordnare som arbetar på tillväxtavdelningen, personal som arbetar med informationssäkerhet på den juridiska avdelningen, en samordnare som arbetar med personsäkerhetsfrågor på HR-avdelningen. Det finns personal som arbetar med skalskydd på serviceförvaltningen.

Det finns ett nätverk för samordning mellan funktionerna som arbetar med säkerhetsfrågor. Nätverket har ännu inte haft några möten, då flera funktioner nyligen är tillsatta. Enligt de intervjuade har formerna för samarbetet ännu inte fallit på plats.

## **2.5. Utbildningar och tidigare erfarenhet av kriser**

Av intervju med beredskapssamordnarna framkom att det skulle genomföras en övning efter sommaren 2020. Övningen genomfördes inte eftersom krisledningen redan var aktiverad.

Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att KSAU utbildades kring hur krisledningen fungerar och hur ansvarsfördelningen ser ut vid kriser i samband med att pandemin nådde Sverige.

Kommunen har enligt uppgift tränat krisledning i skarpt läge tidigare. År 2017 drabbades kommunen av ett elavbrott med efterföljande vattenavbrott. Vid detta tillfälle aktiverade kommundirektören krisledningen. Enligt uppgift fungerade krisledningen ändamålsenligt vid tillfället.

Vi har tagit del av en sammanställning av de utbildningsinsatser och övningar rörande krisledning som genomförts sedan år 2018. En sammanställning finns i tabell 3. Vård- och omsorgsnämnden har enligt uppgift inte deltagit i någon krisledningsövning de senaste åren.

**Tabell 3: Sammanställning av utbildningsinsatser - krisledning**

<b>Typ</b>	<b>Målgrupp</b>	<b>Syfte</b>
<i>Övning</i>	Krisledning / stab / krisstöd	Stabsarbete
		Totalförsvaret
	Förvaltningschefer m.fl. Krisstab	Regional övning avseende kris och civilt försvar Öka kunskapen kring stabsarbete samt införande av nytt inkallningssystem
	Centralt krisstöd	Öka kunskapen för krisstödet. Införa nytt inkallningssystem
<i>Workshop</i>	Förvaltningar	Kunskapshöjning, utbildning och planering kring nödvattenförsörjning
<i>Kunskapshöjning / utbildning</i>	Politiker	Stärka säkerhet och kunskap inför val
	Ledningsgrupp	Höja kunskap bland chefer om nya överenskommelser kring krisberedskap och civilt försvar
	Kommunalråd och kommundirektör	Kunskapshöjning kring krisledningsnämnd
	Förvaltningschefer och chefer på kommunledningskontoret	Utbildning och övning / diskussion inför införande av TIB (tjänsteperson i beredskap) som central larmfunktion vid krishändelse.
	HR	Höja kunskap avseende personalsäkerhet
	Ledningsgrupp	Information om arbetet med krigsorganisation samt personal.
	Krisstaben	Höja kunskapen i WIS som är ett nationellt system för samordning av krishändelse.
<i>Mediehantering</i>	Förvaltningschefer och ordförande i nämnder	Tryggare hantering av media vid krishändelse

### 3. Hantering av coronapandemin

#### MSB:s tre grundprinciper för krisberedskap

**Ansvarsprincipen** - den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under en kris. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra aktörer.

**Närhetsprincipen** - En kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmst berörda och ansvariga. Det är i första hand den drabbade kommunen och drabbad verksamhet som ansvarar för insatsen. Om de lokala resurserna inte räcker till kan det bli aktuellt med regionala och statliga insatser.

**Likhetsprincipen** - Verksamheten ska under en kris, så långt det är möjligt fungera på samma sätt som under normala förhållanden. Verksamheten ska också, om det är möjligt, skötas från samma plats som under normala förhållanden.

#### 3.1. Kommunövergripande hantering

Av intervjuer framgår att den centrala krisledningsplanen ligger till grund för hur arbetet utformats sedan pandemin bröt ut under våren 2020. Planen, som antogs år 2017, ska revideras under år 2021. Då den fungerat önskvärt sedan i våras anser inte de intervjuade att det finns behov av någon större revidering under år 2021.

Den 1 februari 2020 beslutade regeringen att Covid-19 var en samhällsfarlig sjukdom. I och med detta beslutade kommundirektören att kommunen befann sig i krisnivå 1 (störning). Kommundirektören bildade då en grupp med de kompetenser som behövdes för att följa utvecklingen och virusets spridning. Vid detta tillfälle fanns inga bekräftade fall i Sverige och gruppens syfte var att omvärldsbevaka.

Den 10 mars 2020 beslöt kommundirektören att aktivera krisnivå 2 (allvarlig händelse). I samband med detta bildades en styrgrupp och en krisstab. Kommunen är vid tidpunkten för granskningen ännu på krisnivå 2.

Styrgruppen utgörs av förvaltningschefer från samtliga förvaltningar, HR-chef, kommunikationschef, beredskapssamordnare och stabschef. Vilken stabschef som deltagit har varierat över tid och stabschefen medverkar vid varje styrgruppsmöte. Det är kommundirektören som har beslutat vilka funktioner som ska ingå i styrgruppen.

Styrgruppens roll under pandemin beskrivs som en knutpunkt för hanteringen av händelsen avseende samråd, samordning och inriktning mellan förvaltningarna. Däremot har inte styrgruppen tagit över något mandat från någon förvaltning. Mandaten ligger kvar enligt varje förvaltnings delegationsordning.

Krisstaben innehåller kontaktpersoner från samtliga förvaltningar, HR-personal, kommunikationspersonal, MAS och administratör. Det rör sig om cirka 12 personer. Förvaltningarnas kontaktpersoner återskriver till sina respektive förvaltningar om information som behandlats vid mötena. Hur ofta krisstaben har haft möten har varierat sedan pandemin bröt ut och anpassas efter rådande behov. Till en början möttes staben flera gånger per vecka. Vid tid för granskningens genomförande sker möten en gång per vecka.

Utöver krisstab och styrgrupp har förvaltningarna egna krisorganisationer som träffas veckovis.

Informationsflödet mellan grupperna uppges fungera bra. Förvaltningens krisorganisation informerar krisstaben om åtgärdsförslag som sänder detta vidare till styrgruppen (se figur 2, avsnitt 2.1.1). Styrgruppen kan sedan sända information nedåt i ledet.

Arbetet i grupperna beskrivs som präglat av öppenhet och tydlighet. Vid varje möte skrivs minnesanteckningar.

Kommunikationsformen för grupperna är huvudsakligen fysiska möten. Emellanåt skickas information per e-post. All information samlas i gruppernas respektive loggar<sup>4</sup> och grupperna har tillgång till varandras loggar. Brådskande information tas upp direkt med kommundirektör. Eftersom organisationen omfattar en begränsad personalstyrka är det enligt uppgift lätt att ha en löpande kontakt och att få kontakt med rätt funktion vid brådskande ärenden.

Tjänsteman i beredskap infördes den 12 november 2020. Tidigare har samtal styrts till en upphandlad larmcentral som haft en lista med telefonnummer till ett 40-tal personer i kommunen som har varit möjliga att kontakta. Nu har detta bytts ut till ett rullande schema av utsedd tjänsteman i beredskap. Tjänsteman i beredskap ska vara tillgänglig även nattetid. Detta i syfte att öka beredskapen och tillgängligheten. Funktionen ska utvärderas i februari 2021.

Det framhålls vid intervju att mycket arbete gjordes under våren i syfte att förbereda kommunen inför en omfattande smittspridning. Spridningen blev dock inte så omfattande i Skåne som beräknat, vilket gör att krisledningen upplever sig som väl förberedd inför en ökad smittspridning. Arbetsbelastningen upplevs som hanterbar och samordningen inom kommunen fungerar enligt uppgift väl. Det som var tänkt att samordnarna skulle arbeta med under våren 2020 har åsidosatts på grund av pandemin. Det rör sig bland annat om arbetet med säkerhetsskydd, revideringen av planen för central krisledning och kontinuitetshanteringen. Detta arbete påbörjades istället under hösten.

Bemanningen följs sedan den 17 mars 2020 veckovis genom ett färgkodschema. Med hjälp av detta går det att se om bemanningen är tillräcklig i verksamheterna.

### **3.1.1. Samarbete med övriga aktörer**

Samverkan avseende hanteringen av pandemin sker bland annat med Länsstyrelsen och Region Skåne. Varje vecka rapporteras en lägesbild till Länsstyrelsen för att skapa en gemensam bild för samtliga kommuner i regionen. Samverkan sker därutöver med Krissamverkan sydväst<sup>5</sup>, som är en del av den ordinarie samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret. Möten sker normalt ett par gånger per år men har med anledning av pandemin utökats till att ske veckovis.

Arbetet på regional nivå har enligt uppgift präglats av vissa utmaningar då det uppfattas att Region Skånes fokus inte har varit på samordning kring exempelvis analysarbete och skyddsmaterial. Det uppges vid intervjuer att regionens hantering av pandemin har varit bristande i vissa delar och att roller och arbetssätt har varit otydliga. Det uppges vidare att de mindre kommunerna behöver stöd och ett gott samarbete för att hanteringen ska fungera optimalt.

Det finns inga avtal med frivilliga resursgrupper i kommunen. MSB hörde tidigt av sig till kommunen och påminde om denna möjlighet, men det konstaterades av andra kommuner att flertalet som är medlemmar i sådana organisationer själva är i riskgrupp, varför denna möjlighet inte togs tillvara. Under våren har Röda Korset stöttat riskgrupper bland annat med inköp av mat.

---

<sup>4</sup> Loggarna finns på kommunens gemensamma server och är framtagna för att stödja arbetet i central krisledning. Loggarna görs i excel.

<sup>5</sup> Förutom Eslöv ingår kommunerna Kävlinge, Lund, Lomma, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg, Skurup, Vellinge och Burlöv.



I syfte att omvärldsbevaka följer krisledningen Folkhälsomyndighetens presskonferenser. Beredskapssamordnarna undersöker därtill hur händelser i omvärlden kan påverka kommunens verksamheter.

### **3.1.2. Beslut, åtgärder och information med anledning av pandemin, våren 2020**

Inom ramen för granskningen har en genomgång av kommunstyrelsens protokoll genomförts. Resultatet av granskningen finns i bilaga 2.

Dialogen med politiken har hanterats av styrgruppen och kommundirektören. Beredskapssamordnarna har inte varit involverade i beredning inför beslut. Samordnarna har föredragit inför KSAU vid några tillfällen under våren.

#### *Beslut och åtgärder med anledning av pandemin*

Den 30 april beslutade kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige besluta att anta regler om möjlighet för förtroendevalda att delta på nämndssammanträden på distans, samt att ta bort ersättnas närvaro- och yttranderätt under en begränsad tid.

Den 5 maj 2020 rapporterades en utredning avseende möjligheten för förtroendevalda i kommunfullmäktige att delta på distanssammanträde. Kommunstyrelsen godkände rapporten som en information för vidare diskussion med kommunfullmäktiges olika partier.

Vid samma möte redovisades två delegeringsbeslut kopplade till coronapandemin:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförandebeslut, 2020 Stöd till föreningar med anledning av covid-19
- ▶ KSAU beslut § 19 2020 Godkännande av tecknande av lokalt kollektivavtal om krislägesavtal med Vårdförbundet

Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att det gjorts en pulsmätning av arbetsmiljön med anledning av pandemin. Ett frågebatteri har sänts ut till all personal i kommunen avseende bland annat hemarbete och arbetsbelastningen inom vård- och omsorgsförvaltningen. Resultatet av pulsmätningen har enligt uppgift rapporterats till kommunstyrelsens arbetsgivarutskott.

Av intervju framgår att ytterligare en åtgärd är att det upprättats ett aktivitetskonto för att kunna eftersöka statliga medel för kostnader som pandemin åsamkat kommunen.

#### *Information med anledning av pandemin*

Vid kommunstyrelsens sammanträden i april och maj 2020 har kommundirektören informerat om kommunens hantering av coronapandemin. Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att kommundirektör, beredskapssamordnare och ansvariga för äldreomsorg har uppdaterat kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott om deras arbete under pandemin. Från kommundirektörens genomgångar har det framgått vad nämnderna gjort och beslutat. Partierna har därtill informella gruppmöten där information delas. Kommunstyrelsens presidium uppger vid intervju att kommunikationen fungerat bra.

Kommunikationen till allmänheten har skötts av kommunikationsavdelningen och beskrivs som transparent mot allmänheten.

### **3.1.3. Utmaningar**

I den teoretiska krisplaneringen består krisstaben av ett 40-tal personer för att kunna säkerställa bemanning under dygnets 24 timmar. Organisationen är byggd för att kunna hantera en omfattande händelse under ett kortare tidsspann. De 40 personerna har en normal



tjänstgöring i organisationen när det inte råder en kris. Staben har vid denna kris minskat till cirka 12 personer för att skapa en uthållighet, då krisen beräknas pågå under längre tid.

Det uppges vid intervjuer att en långvarig kris skapar utmaningar i linjeorganisationen då det förekommer friktion mellan personalens ordinarie arbete och krisledningsarbetet. Det har varit svårt för vissa funktioner att avgöra hur prioriteringar ska göras.

Hur information och diskussion ska ske över nämndgränser framgår inte av krisledningsplanen. Vid intervju med kommunstyrelsens presidium framkommer att information bland annat delas vid politiska gruppmöten.

### **3.2. Vård- och omsorgsnämndens hantering**

#### **3.2.1. Organisation**

Förvaltningen är uppdelad i tre verksamheter: Funktionsnedsättning (LSS), Äldreomsorg (vård- och omsorgsboende samt hemvård) och Hälsa & bistånd (korttids-, vård- och omsorgsboende, sjuksköterskeenheter, socialtjänst över 18 år med flera). Det finns sju kommunala särskilda boenden med 270 platser i Eslövs kommun. Inom hemtjänsten finns cirka 600–700 brukare. I organisationen arbetar en MAS.

Det framhålls vid intervju att bemanningen är ett problem främst avseende sjuksköterskor inom vård- och omsorgsförvaltningen. Förvaltningen har hyrt in bemanningssjuksköterskor för att täcka upp bristen.

För att hantera pandemin har information från Region Stockholm analyserats. Enligt Region Stockholm är en av de viktigaste åtgärderna att överbemanna och säkra personalförsörjningen. Därför har överbemanning införts (se avsnitt 3.2.2). Kommunen valde att inte ta in timvikarier, utan att istället månadsanställa personal. Det framhålls vid intervju som viktigt att personalen inte får arbeta på flera boenden och sprida smittan, vilket försvåras om många i personalen är timanställda. Överbemanningen avslutades efter sommaren och det kan bli aktuellt att det återinförs under vintern 2020. Vid sakgranskning framkommer att vård- och omsorgsnämnden den 18 november 2020 fattat beslut om överbemanning för perioden december 2020 till juni 2021.

#### **3.2.2. Krisledningsorganisationens arbete med anledning av pandemin**

Vård- och omsorgsförvaltningen har en egen krisledningsorganisation bestående av förvaltningschef, verksamhetschefer, MAS och kommunikatör. Under våren hade organisationen möten flera gånger per vecka. Vid tidpunkten för granskningen har de möten en gång per vecka. Information från mötena delges vid den kommuncentrala krisstabens möten. Nämndens ordförande medverkar vid krisledningsträffarna i syfte att inhämta information. Han fattar inga beslut i gruppen.

Vård- och omsorgsnämnden antog den 15 maj 2019 en plan för krisledning (se avsnitt 2.1.2) samt en pandemiplan för vård- och omsorgsförvaltningen (se avsnitt 2.2.1). Planerna har enligt uppgift fungerat bra under våren. Vid intervju med verksamhetschefer för funktionsnedsättning och äldreomsorg framkom att de i sitt arbete utgår från pandemiplanen, som de sedan brutit ned på verksamhetsnivå. Deras ansvar beskrivs som att följa planen och säkerställa att den är förankrad i verksamheterna.

Avseende omvärldsbevakning uppges vid intervju att MAS har en viktig roll. Direktiv från Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen passerar genom ledningsgruppen där MAS finns med.

### *Pandemins påverkan på verksamheterna*

Av intervju framgår att det i mars kom direktiv från HR om att alla medarbetare skulle vara hemma vid symtom som kan kopplas till Covid-19. Sjukskrivningarna har dock inte ökat till följd av pandemin, förutom en period då fler var hemma för VAB än vanligt. Personalens uthållighet framöver ses dock som en risk av de intervjuade funktionerna. Det uppges vidare vid intervju att det varit påfrestande att ett viktigt verksamhetssystem bytts ut under pandemin.

Försörjningsstödet har inte ökat till följd av pandemin, trots att detta var något som förvaltningen såg som en trolig risk. Däremot uppges vid intervju att ungdomsarbetslösheten i kommunen har ökat, vilket kan komma att öka försörjningsstödet på sikt.

Verksamhetscheferna för äldreomsorg och funktionsnedsättning uppges vid intervju att de i mars införde "chef i beredskap" under helgerna. Chef i beredskap används inom samtliga verksamheter i förvaltningen. Åtgärden har enligt uppgift varit uppskattad av medarbetarna.

### *Smittspridning och kohortavdelning*

Ett kohortboende öppnade på ett nedlagt boende med sex lägenheter á två rum, som mest 12 platser (se avsnitt 3.3.4). Som mest har tio brukare använt kohortboendet samtidigt. Vid tid för granskningens genomförande befinner sig två hemtjänstbrukare på kohortavdelningen. När personal har arbetat på kohorten och ska tillbaka till sin ordinarie tjänst tas ett Covid-test och tjänstepersonen får vara hemma en vecka med lön för att minska risken för spridning. Ingen som arbetat på kohorten har hittills blivit smittad. Efter sommaren 2020 spreds smitta på tre boenden i kommunen. Samtliga smittade isolerades på kohortavdelningen och smittspridningen hejdades.

Av intervju framgår att det dagligen genereras en rapport över hur många som har symptom och som provtas för Covid-19 på särskilda boenden och inom hemtjänsten. En översikt över antalet brukare som bekräftats smittade och inlagda på kohortboende sedan mars 2020 framgår av tabell 4.

**Tabell 4: Antal smittade och inlagda på kohortboende mellan mars och november 2020**

<i>Antal patienter som testat positivt för covid-19</i>		<i>Inlagda på kohortavdelning</i>	
<i>Boende</i>	<i>Antal patienter</i>	<i>Omgång</i>	<i>Antal patienter</i>
Korttidsboende	3	Första omgången	3
Särskilt boende	12	Andra omgången	2
Ordinarie boende	5	Tredje omgången	10
LSS	1	Fjärde omgången	2

### **3.2.3. Skyddsutrustning och utbildning**

Tidigt under pandemin centraliserades hanteringen av smittskyddsutrustning för att säkerställa att verksamheter kunde tilldelas utrustning efter behov. I detta syfte samlades all skyddsutrustning som fanns ute i verksamheterna in centralt. Därefter åligger det sjuksköterskor i organisationen att bedöma vilka verksamheter som ska tilldelas utrustning. Enligt uppgift har verksamheterna känt sig trygga med detta arbetssätt.

MAS fick hjälp av upphandlingsavdelningen för inköp av skyddsutrustning vilket lett till att kommunen sedan våren 2020 har ett eget pandemilager. På grund av detta finns det enligt uppgift tillräckligt med skyddsutrustning i kommunen vid tid för granskningens genomförande. Verksamheter kan beställa material elektroniskt varefter det levereras med hjälp av andra förvaltningar. Ute i verksamheterna finns det även numera mindre lager.

MAS ansvarar för att sända ut information och rekommendationer till personalen på vård- och omsorgsförvaltningen. Informationen sänds ut bland annat via e-post och på hemsidan. MAS

skickade tidigare ut information angående kommunens hantering av pandemin per e-post varje vecka till personalen inom vård- och omsorgsförvaltningen. Samtliga meddelanden har lagts upp på intranätet så att personalen kan läsa vilken information som delgetts tidigare. Vid tid för granskningens genomförande skickas inte längre veckovisa informationsmail ut, då behovet för dessa har försvunnit.

Information och utbildning avseende vårdhygien och skyddsutrustning har enligt uppgift genomförts med samtlig personal.

#### **3.2.4. Samordning med övriga aktörer**

MAS ingår i ett rikstäckande MAS-MAR<sup>6</sup>-nätverk och har därigenom avstämningar med regionen. Det åligger vidare MAS att sköta kontakten med Smittskydd och Vårdhygien Skåne.

Av intervjuer framgår att samordningen från regionen inte har fungerat önskvärt. Enligt uppgift beställde Region Skåne tre miljoner munskydd som sedan distribuerades till andra regioner, trots att behovet fanns i kommuner inom Skåne.

Samarbetet med de fyra vårdcentralerna i kommunen fungerar enligt uppgift bra. Vård- och omsorgsförvaltningen har veckovisa videomöten med vårdcentraler och riktlinjer för samarbetet har skapats. MAS samt enhetschef för sjuksköterskor deltar från kommunen.

#### **3.2.5. Beslut, åtgärder och information med anledning av pandemin, våren 2020**

Inom ramen för granskningen har en genomgång av vård- och omsorgsnämndens protokoll genomförts. Resultatet av granskningen finns i bilaga 1.4.

##### *Beslut och åtgärder med anledning av pandemin*

Det framgår av intervjuer att beslut fattats att införa besöksförbud på samtliga äldre- och LSS-boenden, 14 dagar innan regeringen beslutade i samma fråga. Detta innebär att beslutet saknade lagstöd. Beslut saknas i samtliga nämndprotokoll från den aktuella perioden. Av intervju framgår att det är förvaltningschef på vård- och omsorgsförvaltningen som muntligen har fattat detta beslut. Av intervju med nämndens presidium framkommer att ordförande var informerad och delaktig i diskussionen kring beslutet, men att beslutet var en fråga på kommunledningsnivå. Beslutet har sedermera upphävts till följd av att regeringen fattade beslut om att häva det nationella besöksförbudet. Verksamheterna har därefter tillsett att träffar mellan brukare och anhöriga kan ske på ett säkert sätt utomhus eller genom plexiglas.

Den 15 april 2020 redovisades delegeringsbeslut om en temporär stängning av Alegården, som är en plats dit personer som har biståndsbeslut om dagverksamhet kan vara under vardagar för att få social gemenskap och förströelse genom enklare vardagsaktiviteter.

Av protokoll daterat den 13 maj 2020 framgår att nämnden beslutat att godkänna att särskilda boenden, hemvården och verksamhet funktionsnedsättning ska överbemanna sina enheter med cirka 5 procent. Detta planerades pågå till och med september och beräknades kosta 8 mnkr.

I samma protokoll framgår att kohortavdelningen ska vara öppen från den 18 maj till den 30 september 2020. Avdelningen beräknas kosta 10-15 mnkr. Avdelningen ska bestå av sex lägenheter á två rum. Vid sju patienter eller fler kommer dubbelbeläggning att ske. Personalbemanningen ska bestå av undersköterskor, sjuksköterskor, fysioterapeut och lokalvårdare. Omvårdnadsansvarig kommunsjuksköterska beslutar om vem som ska beredas plats.

---

<sup>6</sup> MAR står för medicinskt ansvarig för rehabilitering.

Det framgår vidare att avdelningen är en åtgärd som sker utanför nämndens budgetram. Regeringen beslutade 12 maj 2020 (SFS 2020:293) att täcka kommunernas merkostnader till följd av pandemin varför nämnden räknar med att erhålla full kompensation för beslutet. Vidare framgår avdelningens diverse kostnader. Nämnden beslutar att godkänna och anta förslaget för upprättande av kohortavdelning.

Av intervju med nämndens presidium framkommer att kostnader som hänförs till pandemin har bokförts på separata konton. Under granskningen framkom att nämnden fått besked om kostnadstäckning för 93 procent av utgifterna.

Ansvarsfördelningen mellan politik och tjänstepersoner avseende beslutsfattande uppfattas som tydlig av de intervjuade funktionerna.

#### *Information med anledning av pandemin*

I mars, april och maj har förvaltningsledningen informerat nämnden om förvaltningens hantering av coronapandemin. Informationen har bland annat berör arbetet för att införskaffa skyddsutrustning och förberedelser inför inrättandet av en kohortvårdsavdelning. Ordförande får därtill enligt uppgift löpande information från förvaltningschefen via telefon. Om det är av intresse för nämnden så sprids det vidare till nämnden. Av intervju med nämndens presidium framkom att det inte fattats politiska beslut avseende skyddsutrustning då det bedömts vara en förvaltningsfråga.

#### **3.2.6. Utmaningar**

En utmaning som lyfts vid intervju berör socialtjänstlagen, som inte ger utrymme för att prioritera insatser. Vid ett läge med personalbortfall behöver verksamheten göra prioriteringar, men detta skulle innebära att verksamheten bryter mot lagen. Detta uppges vara en försvårande faktor. Under våren 2020 har ingen prioritering behövts göras vare sig i hemvården eller i de särskilda boendena.

Att tillgodose en tillräcklig personalförsörjning uppges vidare som en utmaning. Det har under pandemin behövts mer personal än vanligt för att säkerställa att personal inte ska behöva gå mellan olika avdelningar och enheter. Under perioder har även många inom äldreomsorgen och verksamhet för funktionsnedsättning stannat hemma på grund av vård av barn (VAB). Bristen på sjuksköterskor har nämnts vid flertalet intervjuer, och ses som en konsekvens av en allmän brist på sjuksköterskor i hela landet. Bristen har försökt täckas upp med hjälp av bemanningssjuksköterskor och det finns enligt uppgift avtal med ett 30-tal företag angående detta.

En annan utmaning är att bibehålla arbetssättet och kommunicera att situationen är fortsatt allvarlig. Det finns en risk för misstag när pandemin pågår under en längre tid.

## 4. Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden till stor del har säkerställt en ändamålsenlig krisledning. Nedan följer svar på de revisionsfrågor som ligger till grund för bedömningen.

### Finns en ändamålsenlig organisering av krisledningen?

#### *Kommunstyrelsen*

Delvis, vår bedömning är att det till viss del finns en ändamålsenlig organisering av krisledningen. Det framgår av intervjuer att säkerhetsfunktionerna är utspridda i kommunen och att det saknas en säkerhetschef med ett helhetsansvar. Det behöver med anledning av detta säkerställas att säkerhetsfunktionerna hittar former för en gemensam linje i organisationen.

Det har genomförts en rad utbildningsinsatser inom krisberedskap under de senaste åren, vilket vi ser som positivt. Dock har de förtroendevalda i liten utsträckning deltagit vid dessa övningar. Det kan finnas skäl att involvera även de förtroendevalda mer i övningsinsatser så att de är införstådda med hur bland annat ansvarsfördelningen ser ut vid en kris.

Det har under hösten 2020 införts en *Tjänsteman i beredskap* (TIB), vilket vi ser som positivt.

#### *Vård- och omsorgsnämnden*

Ja, vård- och omsorgsförvaltningen har en egen krisledningsorganisation som vi bedömer som ändamålsenlig. Funktionen *Chef i beredskap* infördes under våren, vilket vi ser som positivt.

En utmaning som framkommit i granskningen är att det vid kriser kan vara svårt att uppfylla samtliga behov för brukarna. Det är därför viktigt att det finns tydliga processer och rutiner för hur arbetet inom nämndens verksamheter ska säkra en skälig levnadsnivå vid kris. Ett förtydligande om hur verksamheterna ska arbeta vid en sådan situation kan behöva tillföras i framtida krisplanering.

### Utgår arbetet från en risk- och sårbarhetsanalys?

#### *Kommunstyrelsen*

Delvis, vi bedömer att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser inte är fullt ut ändamålsenligt. Arbetssättet avseende RSA kan förbättras genom att involvera kommunens verksamheter mer, samt genom att tydligt identifiera sårbarheter och brister i krisberedskapen inom kommunen. Ett förbättringsarbete är enligt uppgift pågående, vilket vi ser som positivt.

### Utgår arbetet från krisberedskapsplaner och strategier?

#### *Kommunstyrelsen*

Ja, det är vår bedömning att krisledningsarbetet under våren 2020 följt den givna planen för central krisledning på ett ändamålsenligt sätt. Pandemin har dock visat sig vara en långvarig kris som innebär ett tungt arbete för de som arbetar centralt i krisledningen. Planen för central krisledning har inte tagit höjd för en långvarig kris. Av denna anledning kan det finnas skäl att planera för varaktiga kriser i framtida krisplanering.

Det har vidare framgått att det saknas en kommunövergripande pandemiplan i kommunen. Under våren 2020 skapade beredskapssamordnarna till följd av detta en övergripande pandemiplanering. Detta ser vi som positivt.

#### *Vård och omsorg*

Ja, vi bedömer att vård- och omsorgsnämndens arbete med planer är tillfredsställande. I maj 2019 skapades en pandemiplan för vård- och omsorgsförvaltningen som beskriver vilka

åtgärder som ska vidtas vid händelse av en pandemi. Granskningen har visat att planen har fungerat bra under våren och att planen även brutits ner på verksamhetsnivå.

### **Får kommunstyrelsen och nämnden en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?**

#### *Kommunstyrelsen*

Ja, vi bedömer att kommunikationen fungerat väl, så väl inom förvaltningen, som till de förtroendevalda. Styrgruppen och kommundirektör har rapporterat till kommunstyrelsen och beredskapssamordnarna har rapporterat till arbetsutskottet. Samordningen kring kommunikation mellan nämnderna avseende krisledningsarbetet bedöms dock vara ett utvecklingsområde då detta inte framgår av krisledningsplanen.

#### *Vård- och omsorgsnämnden*

Ja, vi bedömer att kommunikationen fungerat väl, såväl inom förvaltningen, som till de förtroendevalda.

### **Har kommunstyrelsen och nämnden löpande uppdaterat lägesbilden och genomfört riskanalyser? Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av genomförda riskanalyser?**

#### *Kommunstyrelsen*

Ja, vi bedömer att kommunstyrelsen löpande uppdaterat lägesbilden avseende pandemin. Kommunstyrelsen har vidtagit ett flertal åtgärder med anledning av pandemin. Det har även gjorts en pulsmätning av arbetsmiljön med anledning av pandemin som rapporterats till arbetsutskottet.

#### *Vård- och omsorgsnämnden*

Ja, ett kohortboende infördes i maj 2020, vilket enligt uppgift hjälpt till att hindra smittspridning inom äldreomsorgen, vilket är positivt. Beslutet att överbemanna verksamheterna, vilket grundar sig i lärdomar från andra kommuner, ses också som positivt.

En utmaning som framhålls är bristen på sjuksköterskor. Vi ser med anledning av detta behov av att utveckla arbetet för att säkerställa en långsiktig personalförsörjning framöver.

Förvaltningschefen på vård- och omsorgsförvaltningen fattade beslut om att införa besöksförbud, trots att det saknades lagstöd att genomföra en sådan åtgärd, vilket vi ser som en brist. Beslutet saknas i protokoll och ärendet har inte tagits upp vid nämnd. Ordförande i nämnden har uppgett att han varit del av diskussionerna kring detta, men att beslutet varit en fråga på kommunledningsnivå. Med anledning av detta anser vi att ansvarsfördelningen mellan nämnd och förvaltning varit otydlig samt att nämnden behöver ta ett större ansvar vid denna typ av ärenden.

Hanteringen av skyddsutrustning centraliserades tidigt och skyddsmaterial upphandlades. Verksamheterna har på grund av detta inte haft någon brist på skyddsutrustning sedan dess. Detta ser vi som positivt. Denna fråga har inte berörts i nämnden, då det ansetts vara en förvaltningsfråga.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig samordning över nämndgränserna vid kriser.
- ▶ Säkerställa att krisberedskapsplaner framöver tar höjd för långvariga kriser.
- ▶ Säkerställa att arbetet med RSA förbättras för att involvera kommunens verksamheter i en större utsträckning samt tydligt identifierar sårbarheter och brister i kommunens krisberedskap.



Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att nämnden fattar beslut om sådant som har stor påverkan på nämndens verksamheter.
- ▶ Utveckla arbetet för att säkerställa en långsiktig personalförsörjning, särskilt avseende sjuksköterskor.

Eslöv den 18 januari 2021

Sara Shamekhi  
*EY*

Stella Säfström  
*EY*

## Bilagor

### Bilaga 1. Källförteckning

#### Intervjuade funktioner

- ▶ Verksamhetschef äldreomsorg
- ▶ Verksamhetschef för funktionsnedsättning
- ▶ Verksamhetschef för hälsa och bistånd
- ▶ Krisberedskapssamordnare 1
- ▶ Krisberedskapssamordnare 2
- ▶ Medicinskt ansvarig sjuksköterska
- ▶ Förvaltningschef på vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ordförande i kommunstyrelsen
- ▶ 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen
- ▶ Ordförande vård- och omsorgsnämnden
- ▶ 1:e vice ordförande vård- och omsorgsnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande vård- och omsorgsnämnden

#### Dokument

- ▶ Plan för krisledning inom vård och omsorg
- ▶ Förutsättningar för pandemiplanering 200227
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnden
- ▶ Riktlinjer för Eslövs kommuns krisberedskap 2019
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys 2019-2020
- ▶ Sammanställning pandemiplanering 200330
- ▶ Protokoll vård- och omsorgsnämnden januari – maj 2020
- ▶ Pandemiplan vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Plan för intern kontroll 2019 vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Delegeringsordning för kommunstyrelsen i Eslövs kommun, reviderad 2019-05-07
- ▶ Plan för central krisledning
- ▶ Utbildningsinsatser från 2018 – krisledning
- ▶ Mall årliga uppföljning kommuner 2019 (uppföljning av RSA)



Tabell X: Bedömningskriterier för sannolikhet och konsekvens

	Bedömning av sannolikhet	Bedömning av konsekvens
<b>1</b>	<p><b>Osannolikt</b> att det skulle kunna inträffa</p> <p>Skulle kunna inträffa under exceptionella förhållanden.</p>	<p><b>Obetydlig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Visst obehag eller bagatellartad skada</li> <li>▶ Ingen eller försumbar negativ effekt på verksamhetens förmåga att uppnå sina mål eller fullgöra sina primära uppgifter</li> <li>▶ Låga kostnader, under 20 tkr</li> <li>▶ Ingen skada för förtroendet för Eslövs kommun</li> </ul>
<b>2</b>	<p><b>Mindre troligt</b> att det kommer att inträffa</p> <p>Var 5:e år</p>	<p><b>Mindre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Skada utan sjukskrivning</li> <li>▶ Mindre negativ effekt på verksamhetens förmåga att uppnå sina mål eller fullgöra sina primära uppgifter</li> <li>▶ Begränsade kostnader, mellan 20 tkr- 100 tkr</li> <li>▶ Möjligen en viss skada för förtroendet för Eslövs kommun</li> </ul>
<b>3</b>	<p><b>Eventuellt</b> kommer det att inträffa</p> <p>Vartannat år</p>	<p><b>Medelstor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kortare sjukskrivning</li> <li>▶ Medelstor negativ effekt på verksamhetens förmåga att uppnå sina mål eller fullgöra sina primära uppgifter</li> <li>▶ Måttliga kostnader, mellan 100 tkr-500 tkr</li> <li>▶ Kortvarig skada för förtroendet för Eslövs kommun</li> </ul>
<b>4</b>	<p><b>Troligt</b> att det kommer att inträffa</p> <p>2–6 gånger per år</p>	<p><b>Allvarlig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Längre sjukskrivning</li> <li>▶ Betydande negativ effekt på verksamhetens förmåga att uppnå sina mål eller fullgöra sina primära uppgifter</li> <li>▶ Stora kostnader, mellan 500 tkr- 1 miljon kr</li> <li>▶ Stor skada för förtroendet för Eslövs kommun</li> </ul>
<b>5</b>	<p><b>Nästan säkert</b> att det kommer inträffa</p> <p>Varje månad</p>	<p><b>Förödande</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Dödsfall/livslånga men</li> <li>▶ Mycket stor negativ effekt på verksamhetens förmåga att uppnå sina mål eller fullgöra sina primära uppgifter</li> <li>▶ Mycket stora kostnader, mer än 1 miljon kr</li> <li>▶ Förödande skada för förtroendet för Eslövs kommun</li> </ul>

## Bilaga 2. Protokollgranskning

### Protokollgenomgång vård- och omsorgsnämnden januari – maj 2020

Datum	Paragraf	Beslut/åtgärd/information
2020-03-18		Information från förvaltningsledningen redovisas för nämnden
2020-04-15	36	En ökning av grundbemanning och kohortvård utreds. Skyddsmaterial för 4 mnkr har upphandlats. Korttidssjukskrivning och VAB ökade under mars för att sedan minska. Förberedelser för att hantera en ökning av insjuknade pågår.

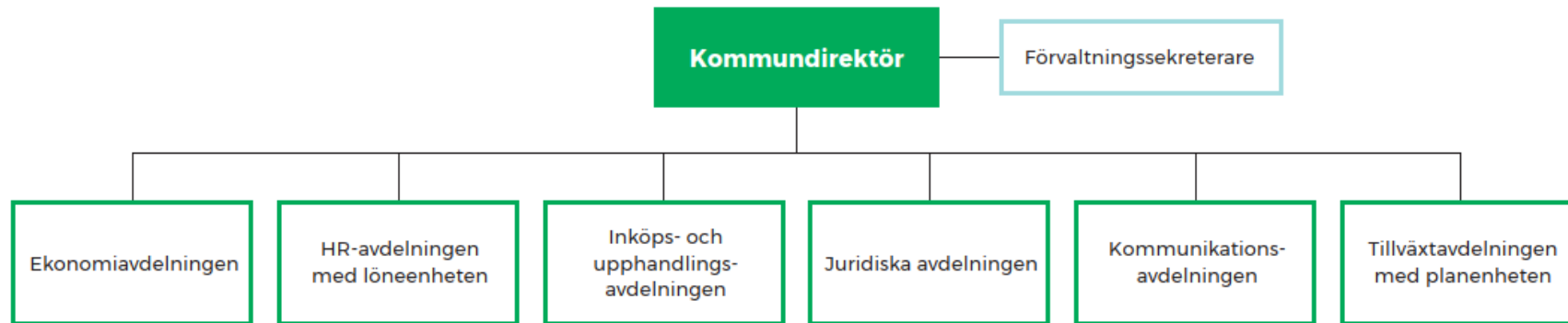
	40	Information från förvaltningsledningen redovisas för nämnden. Besöksförbud på samtliga äldre- och LSS-boenden har införts 14 dagar innan regeringens beslut. <sup>7</sup> Dagverksamhet på Alegården är tillfälligt avbruten.
	41	Delegation, anmälningar för kännedom: Kommunfullmäktiges beslut § 43 2020 Anta regler om möjlighet för förtroendevalda att delta på nämndssammanträde på distans samt att ta bort ersättnas närvaro- och yttranderätt under en begränsad tid
	42	Delegationsbeslut: Beslut om temporär stängning av Alegården.
<b>2020-05-13</b>	47	From maj/juni 2020 kommer särskilda boenden, hemvården och verksamhet funktionsnedsättning att överbemanna sina enheter med ca 5 procent. I första skedet är detta planerat att pågå till och med september och beräknas kosta ca 8 mnkr.
	47	Sedan mitten av april utreder nämnden möjligheten till att starta en kohort-avdelning på ett äldreboende som sedan tidigare står tomt. Avdelningen ska vara öppen under fem månader och beräknas kosta 10 - 15 mnkr.
	52	Upprättande av kohortavdelning för personer sjuka i COVID-19. Avdelningen planeras vara i bruk från den 18 maj till den 30 september 2020. Avdelningen ska bestå av 6 lägenheter á två rum. Vid sju patienter eller fler kommer dubbelbeläggning att ske. Omvårdnadsansvarig kommunsjuksköterska beslutar om vem som ska beredas plats.  Avdelningen är en åtgärd som sker utanför nämndens budgetram. Regeringen beslutade 12 maj 2020 (SFS 2020:293) att täcka kommunernas merkostnader till följd av pandemin varför nämnden räknar med att erhålla full kompensation för beslutet.
	53	Införande av utökad bemanning inom Vård och Omsorg. Beslutet översänds till KS
	54	MAS informerar om basala hygienrutiner inom Vård och Omsorg
	55	Information från förvaltningsledningen redovisas för nämnden. 11 personer har i kommunen konstateras smittade. Smitta har ej konstaterats inom äldreboenden eller hemvården.
<b>2020-06-02</b>	100	Information om Covid-19. Kommundirektör informerar om att kommunen fortsatt befinner sig i krisberedskap. Bemanningen är god, förutom avseende brist på sjuksköterskor.

### **Protokollgenomgång kommunstyrelsen januari – maj 2020**

<b>Datum</b>	<b>Paragraf</b>	<b>Beslut/åtgärd/information</b>
<b>2020-03-30</b>	53	Förslag att anta regler om möjlighet för förtroendevalda att delta på nämndssammanträde på distans samt att ta bort ersättnas närvaro- och

<sup>7</sup> Beslut för detta saknas i protokoll.

		yttranderätt under en begränsad tid. Styrelsen föreslår bland annat en ändring i delegationsordning, vilket översänds till kommunfullmäktige.
	54	<p>Förslag att anta riktlinjer för arbetet med säkerhetsskydd i Eslövs kommun samt delegation till kommundirektör.</p> <p>Beslut: Kommunstyrelsen antar riktlinjer för arbetet med säkerhetsskydd i Eslövs kommun att gälla från det att beslutet fått laga kraft.</p> <p>Beslut: Kommunstyrelsen delegerar till kommundirektören att fastställa säkerhetsskyddsanalysen samt underliggande rutiner och checklistor som styr arbetet med säkerhetsskydd.</p>
	59	<p>Kommundirektör informerar om Covid-19. Krisorganisationen träffas tre gånger i veckan. Riktlinjer och dokument arbetas fram i gruppen. Det genomförs ett arbete angående pandemiplanering där krisorganisationen undersöker minsta möjliga bemanning vid olika grader av sjukskrivna samt vad som behövs för att upprätthålla verksamheterna.</p> <p>Inom vård och omsorg undersöks rekrytering av personal för att ha extra vikarier, och i andra hand omfördelas personal inom förvaltningen. Som sista alternativ omfördelas personal mellan förvaltningar. Det finns en struktur för detta arbete och därtill görs riskbedömningar. Sjukfrånvaron är högre än normalt inom vård och omsorg.</p>
<b>2020-05-05</b>	69	Utredning om möjlighet för förtroendevalda i kommunfullmäktige att delta på distanssammanträde. Kommunstyrelsen godkänner rapporten som en information för vidare diskussion med kommunfullmäktiges olika partier.
	74	Kommundirektören informerar att krisledningen planerar att minska antalet möten då förberedelsearbete genomförts i en mängd olika frågor. Sjukfrånvaron har sjunkit och är på normala nivåer. Kommunen har tillräcklig skyddsutrustning. Kohort-boendet öppnar den 18 maj.
	75	<p>Redovisning av delegeringsbeslut:</p> <p>Kommunstyrelsens ordförandebeslut, 2020 Stöd till föreningar med anledning av covid-19</p> <p>Godkännande av tecknande av lokalt kollektivavtal om krislägesavtal med Vårdförbundet</p>



Organisationsschema KLK