

# Ystads kommun

Granskning av krisledning och  
hantering av pandemin i Ystads  
kommun



**EY**

Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
1.3. Ansvariga nämnder/styrelser .....	4
1.4. Genomförande och avgränsning .....	4
1.5. Revisionskriterier.....	5
<b>2. Planer för och organisering av krisledningen .....</b>	<b>8</b>
2.1. Kommunövergripande planer .....	8
2.2. Nämndernas planer och organisering.....	11
2.3. Bedömning .....	12
<b>3. Riskanalyser och åtgärder.....</b>	<b>14</b>
3.1. Risk- och sårbarhetsanalyser .....	14
3.2. Kommunövergripande riskanalyser och åtgärder .....	14
3.3. Nämndernas riskanalyser och åtgärder .....	14
3.4. Bedömning .....	18
<b>4. Återrapportering och uppföljning .....</b>	<b>19</b>
4.1. Kommunövergripande återrapportering och uppföljning .....	19
4.2. Nämndernas återrapportering och uppföljning.....	19
4.3. Bedömning .....	20
<b>5. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>21</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>23</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Ystads kommun granskat huruvida kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt en ändamålsenlig krisledning. Därutöver syftar granskningen till att med anledning av spridningen av Covid-19 övergripande kartlägga vidtagna åtgärder under 2020 samt våren 2021.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig krisledning. Kommunstyrelsen behöver stärka sin samordning och ta del av säkerhetsarbetet i nämnderna. Det behövs även en uppdatering och ett tydliggörande av vilka planer som gäller och hur krissituationer ska hanteras. Vad gäller nämndernas planer och organisering kan vi se att det finns variationer, men gör ingen annan bedömning än att nämnderna skapat de planer och den organisering de ansett som nödvändig.

Dokumentation från pandemi- och säkerhetsarbetet har försvunnit och det framgår i granskningen att det kommunövergripande sammanhållande arbetet inte funnits på plats under pandemin, vilket resulterat i att nämnder och förvaltningar själva fullt ut får säkerställa en ändamålsenlig planering och organisering. Kommunen har under stora delar av pandemin inte följt den krisledningsplan som tagits fram och vår bedömning är att kommunstyrelsen i större utsträckning borde tagit del av och samordnat nämndernas arbete. I granskningen framgår det också att lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ej har följts fullt ut, eftersom kommunen inför varje mandatperiod ska fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

Det pågår ett arbete med att utveckla en ny säkerhetsorganisation och säkerställa att styrdokument finns på plats. Detta ses som ett långsiktigt arbete och ersätter inte behovet av en kortsiktig planering för hur extraordinära händelser ska hanteras. Vi bedömer det därför som angeläget att uppdatera planen för central krisledning och skapa en beredskap för hur krissituationer ska hanteras, fram tills dess att det långsiktiga utvecklingsarbetet har kommit i hamn. Vi noterar att det enligt uppgift påbörjats ett arbete kring detta.

Den sammanfattande bedömningen bygger bland annat på följande iakttagelser:

- ▶ Kommunen har under stora delar av pandemin både varit utan säkerhetschef och ordinarie kommundirektör, vilket påverkat den övergripande säkerhetsorganisationen och samordningen.
- ▶ Underlag saknas att tillgå och uppges ha försvunnit i samband med personalförändringar.
- ▶ Den övergripande krisledningsplanen har inte uppdaterats sedan 2015 och inte använts alls under stora delar av pandemin.
- ▶ Det finns ett utkast till en kommunövergripande pandemiplan, som aldrig antagits, av oklara orsaker.
- ▶ Bristerna har konstaterats tidigare i genomlysning av extern konsult genomförd under 2020.
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalysen innehåller inte samtliga områden som bör inkluderas enligt MSB:s föreskrifter och det är oklart om analysen är fastställd i enlighet med föreskrifterna.
- ▶ Tjänstemannaorganisationen inom respektive nämnd har uppdaterat nämnden på i princip samtliga sammanträden för samtliga nämnder. Även kommunstyrelsen har uppdaterats, men inte i samma utsträckning.

- ▶ Kommunstyrelsen har ej varit involverad i beslut och följt genomförandet av ny säkerhetsorganisation och ny säkerhetschef.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att planen för central krisledning uppdateras skyndsamt och skapa en beredskap för hur krissituationer ska hanteras.
- ▶ Ta fram ny risk- och sårbarhetsanalys som innehåller samtliga områden enligt MSB:s föreskrifter och som inkluderar samtliga nämnders verksamhet.
- ▶ Kontinuerligt ta del av arbetet kring ny säkerhetsorganisation samt samordna och ta del av nämndernas samlade krisarbete.
- ▶ Se över rutiner kring dokumentation, så det inte finns risk att underlag försvinner.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Covid-19 har under 2020 gett kommunerna förändrade förutsättningar att bedriva verksamhet och stort fokus har lagts på att undvika smittspridning i kommunens verksamheter. Särskilt utsatta grupper observeras inom kommuners verksamhet för vård och omsorg. Även inom utbildningsverksamheten har stora omställningar behövts göras, med bland annat distansundervisning och begränsning av verksamhet.

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.

Kommunens revisorer har utifrån det rådande läget beslutat att prioritera en granskning av kommunens krisarbete och arbete med anledning av Covid-19. Särskilt fokus kommer också läggas på kommunens verksamhet avseende äldre och utbildning, då dessa verksamheter i hög grad påverkats av pandemin.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt en ändamålsenlig krisledning. Därutöver syftar granskningen till att med anledning av spridningen av Covid-19 övergripande kartlägga vidtagna åtgärder under 2020 samt våren 2021.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en ändamålsenlig organisering av krisledningen?
  - Har arbetet under pandemin utgått från tydliga planer?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna löpande uppdaterat lägesbilden och genomfört riskanalyser?
  - Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av genomförda riskanalyser?
- ▶ Får kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?

### 1.3. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden, gymnasienämnden och samhällsbyggnadsnämnden. Kommunstyrelsen granskas utifrån sitt ledande och samordnande ansvar samt sitt övergripande ansvar för krisledning och höjd beredskap. De fyra nämnderna granskas utifrån sitt ansvar för verksamhet enligt reglementen och rådande lagar samt föreskrifter.

### 1.4. Genomförande och avgränsning

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med styrelsens och nämndernas presidium samt urval av tjänstepersoner (se källförteckning).

Förutom översiktliga planer och styrdokument har vi tagit del av förvaltningsspecifika handlingsplaner. Vidare har vi följt de insatser och beslut som respektive förvaltning tagit med anledning av större händelser i omvärlden, utifrån den rådande coronapandemin. Analys och bedömning har skett utifrån den samlade bilden av dokumentation samt information inhämtad via intervjuer.

Inom ramen för granskningen har ett antal riskområden valts ut kopplat till de granskade nämnderna. Dessa riskområden är utvalda efter omvärldsbevakning och identifierade risker och genomgås närmare i avsnitt 3.

## **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, som gäller från och med 2020-07-01, framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter. I reglementets § 7 anges att kommunstyrelsen ska ha ett övergripande ansvar för interna säkerhetsfrågor i kommunen och krishantering samt ha ett övergripande ansvar för att säkerhetsskyddslagen (2018:585) följs.

### **Kommunfullmäktiges mål**

De kommunövergripande målen utgår från Vision 2030 och synliggör vad kommunen vill uppnå under mandatperioden. Samtliga nämnder/styrelser som har fått adresserade mål förväntas bidra genom olika gemensamma eller enskilda insatser. För denna granskning är tre av de kommunövergripande målen relevanta:

- ▶ Genom samverkan med andra kommuner och aktörer bidrar Ystads kommun till en stark regional utveckling.
- ▶ Varje elevs bästa skola - en skola för alla och var och en
- ▶ Stöd, vård och omsorg utifrån den enskildes behov och förutsättningar

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

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.

Av förordning (2006:637) framgår vidare att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska enligt 4 § FEH innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under förhöjd beredskap. Vidare uttrycker LEH att samtliga regioner och kommuner ska ha en krisledningsnämnd som ska fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. I LEH framgår vidare att kommuner och regioner ska ansvara för 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. Slutligen ställer LEH och FEH upp en skyldighet för kommuner att hålla länsstyrelsen och ansvarig myndighet informerad om vidtagna förberedelser inför extra ordinära händelser.

Kommunerna ska även lämna lägesrapporter samt information om händelseutvecklingen vid sådana händelser till länsstyrelsen och ansvarig myndighet.

### ***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. Kunskapsunderlaget innehåller en checklista som stöd till regioner och andra lokala aktörer i planeringen för varje pandemifas. Nedan listas vad som bör ingå i pandemiplaneringen under den interpandemiska fasen (tiden mellan pandemier):

- ▶ Roller och ansvar,
- ▶ struktur för samverkan,
- ▶ rutiner för dokumentation av händelser och beslut,
- ▶ kommunikationsplan,
- ▶ planering av personalbortfall,
- ▶ planering för utökad behov av kringutrustning som skyddskläder,
- ▶ etablera process eller rutin för strukturerad och systematisk hantering av frågeställningar vid pandemi.

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSBs) föreskrifter och råd**

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.



## 2. Planer för och organisering av krisledningen

### 2.1. Kommunövergripande planer

#### 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

Vi har fått ta del av två kommunövergripande planer som berör krisledning/pandemihantering: plan för central krisledning, fastställd 2015, och utkast till pandemiplan, från mars 2020. Det finns inga styrdokument rörande kommunens arbete med krisberedskap.

#### *Plan för central krisledning*

Ystads kommun har en fastställd plan för central krisledning genom Ystad-Österlen-regionen vid störningar eller extraordinära händelser. Planen fastställdes i Ystads kommuns fullmäktige 2015 och är daterad 2015-05-01. Planen är framtagen i ett kommunövergripande samarbete inom sydöstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK), där Ystad kommun deltar tillsammans med Simrishamns kommun, Sjöbo kommun och Tomelilla kommun

Planen innehåller en beskrivning av hur en extraordinär händelse ska hanteras. En extraordinär händelse beskrivs på följande vis: en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, samt en händelse som kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

I ledningsplanen för extraordinära händelser beskrivs det att den ordinarie ledningsorganisationen kan behöva anpassas och förstärkas vid en kris med syfte att förbättra förmågan att hantera krisen. Några exempel på indikationer när en ordinarie ledning bör övergå till krisledning:

- ▶ Ordinarie rutiner svarar inte mot situationens krav
- ▶ Flera verksamheter berörs
- ▶ Samordning krävs
- ▶ Stort behov av kriskommunikation
- ▶ Behov av samverkan med andra organisationer och myndigheter

Det framkommer vidare att ansvaret för verksamheteten i förvaltningarna inte flyttas vid en kris. Den som har ansvaret under normala förhållanden har också ansvaret vid en kris. Detta i enlighet med ansvars- och närhetsprincipen. Vid en kris ska varje förvaltning, enligt ledningsplanen, upprätta en egen operativ ledningsplan för att kunna tillgodose en effektiv krishantering. Den operativa ledningsplanen ska revideras i början av varje mandatperiod och fastställas av respektive nämnd. Den ska utgå från den centrala krisledningsplanen. Vid sakgranskning av rapport framkom att en ny plan för central krisledning togs fram 2019 men

genomgång av fullmäktiges protokoll visar att planen aldrig antogs.

Enligt MSBs handbok i kommunal krisberedskap ska kommunstyrelsen fastställa i en instruktion hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen. Det framgår i handbok för kommunal krisberedskap att kommunstyrelsen bör i instruktionen för kommundirektören ta ställning till vilken roll och ange vilka uppgifter som kommundirektören ska ha avseende kommunens arbete med krisberedskap. Rollen kan både avse det förberedande arbetet och kommunens organisation för krisledning. Kommundirektören behöver inte nödvändigtvis ha en specifik roll i krisberedskapen. I instruktion för kommundirektören beslutat av kommunstyrelsen 2018-05-23 anges inte vilken roll och uppgifter kommundirektören ska ha avseende kommunens arbete med krisberedskap.

Enligt uppgift har ett arbete för att uppdatera planen påbörjats, vilket leds av två samordnare för civilt försvar och krisberedskap inom SÖSK.

### *Pandemiplan*

Kommunen har ett utkast till pandemiplan framtagen inom ett Ystad-Österlen samarbete (inkluderar kommunerna Simrishamn och Sjöbo). Utkastet är daterat 2020-03-11 och är utarbetat av den centrala krisledningen. Det har inom ramen för granskningen inte besvarats varför planen ej antagits. Under intervjuer framgår det dock att delar av pandemiplanen använts.

I planen anges att förvaltningar och bolag ansvarar för den anpassning som behövs. Det är säkerhetschefen som är ansvarig för att uppdatera planen. Planen ska träda i kraft när det finns misstanke om en förestående pandemi. Beslutet om att planen ska gälla fattas av respektive kommundirektör.

### *Genomlysning av konsult*

I samband med att krissamarbetsavtalet inom SÖSK behövde revideras kom kommunerna överens om att det fanns ett behov av översyn kring krisområdet. I rapport baserad på genomlysning av extern konsult kring SÖSK krisberedskapsarbete, daterad maj 2020<sup>1</sup>, framgår bland annat följande bedömningar:

- ▶ Bedömningen är att det finns stora utmaningar med kommunernas lösning för beredskapen vad avser hanteringen av händelser och situationer. Den organisatoriska lösningen för hantering av händelser som avviker från det normala bedöms inte ha förutsättningar att i tillräcklig mån tillgodose den politiska och administrativa ledningens behov vid dessa situationer.
- ▶ I samtliga kommuner saknas flera nödvändiga planer, det handlar till exempel om plan för trygghetspunkter, livsmedelsförsörjning, energiförsörjning, kriskommunikation, organisatoriska planer med funktionsbeskrivningar m.m. Det handlar även om att det saknas kontinuitetsplanering för viktig verksamhet vid förvaltningarna. Lokala avvikelser förekommer i kommunerna och i viss verksamhet, t.ex. VA-verksamheten., energibolag m.m.
- ▶ Det saknas också analyser som leder fram till att samhällsviktig verksamhet kan identifieras och prioriteras i kommunen.

---

<sup>1</sup> "Ett gemensamt säkerhets- och beredskapsarbete", Ystad kommun 28 maj 2020.

- ▶ Behovet av ovanstående planering bör ha lyfts fram i de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs varje mandatperiod. Att detta saknas betyder att metod och process för risk- och sårbarhetsanalyser behöver ses över.
- ▶ Sammantaget finns det stora möjligheter att förbättra och utveckla arbetet med krisberedskap.

### **2.1.1. Kommuncentral organisering**

Inom ramen för SÖSK-samarbetet finns det en gemensam säkerhetsorganisation med en säkerhetschef som ansvarar för alla fyra kommuners säkerhetsorganisationer.

Tidigare säkerhetschef för SÖSK slutade under juni 2020. Efterträdaren slutade efter mindre än en månad och därefter tog säkerhetssamordnaren en mer central roll och rapporterade till ledningsgruppen inom kommunen. Samordnaren har skickat ut veckoutskick till ledningsgruppen som bland annat innehållit lägesbild och uppdatering kring nutid och framtid från varje förvaltning samt från de kommunala bolagen. Här har även varje förvaltning fått inkomma om de ser några konsekvenser på längre sikt. Dessa lägesbilder har även delats inom SÖSK-samarbetet.

Det framgår från intervjuer att en krisledningsgrupp på förvaltningsnivå aktiverades från de fyra kommunerna i mars 2020, vilket hade sin utgångspunkt i den SÖSK-gemensamma ledningsplanen för extraordinära händelser (se avsnitt 2.1). I samband med att dåvarande säkerhetschef slutade stängdes den kommungemensamma krisledningsgruppen inom SÖSK ned. Det finns inget underlag att tillgå från denna krisledningsgrupp. Vid intervjuer framgår det att dokumentationen försvann i samband med att dåvarande säkerhetschef slutade. Det uppges att om dokumentationen finns ligger den i en personlig dator och kan inte lokaliseras. Vidare framkommer att säkerhetsorganisationen inte använt sig av någon övergripande plan efter att dåvarande chef slutade.

Ystads kommun har även varit utan ordinarie kommundirektör under delar av pandemin. Tidigare kommundirektör slutade i oktober 2020. Efter detta anställdes en tillförordnad kommundirektör, som verkade fram till att nuvarande kommundirektör började i juni 2021.

#### *Ny organisation*

I dokumentet "Ett gemensamt säkerhets- och beredskapsarbete" daterad 28 maj 2020 framgår det att en översyn gjorts kring det kommunövergripande samarbetet mellan Simrishamn, Sjöbo, Tomelilla och Ystad. Rapporten togs fram som ett förslag till hur framtida samarbeten kan se ut (se även avsnitt 2.1). Det var även med anledning av rapporten som en ny samordnande säkerhetschef inom SÖSK-samarbetet anställdes, och påbörjade sin tjänst i juni 2021. Vid den tiden hade organisationen varit utan chef i cirka ett år. Chefen har fått i uppdrag att ta fram en uppdaterad krisledningsplan.

Det framgår från intervjuer och planeringsunderlag att säkerhetsorganisationen prioriterat arbetet med framtagande av en ny risk- och sårbarhetsanalys samt att etablera organisationen för tjänsteman i beredskap (TiB). Från planeringsunderlag mottaget av säkerhetschefen framgår nedanstående som de första prioriterade aktiviteterna. Tidshorisonten för aktiviteterna är inte definierad.

#### **Teamet som ska samverka**

- Få gruppen av "specialister" att bli ett team som samarbetar, stöttar och delar.
- Underlätta samverkan och tillit genom såväl teambuilding som struktur i form av dokumentdelning och gemensamma digitala plattformar etc.

### **Styrande handlingsplaner**

- Ta fram en handlingsplan, en för varje kommun, i samverkan med teamet i samråd med styrgruppen. Där presenteras långsiktigt mål, delmål och aktiviteter och ansvariga för det första, andra året etc. kopplat till de områden som ingår. Handlingsplanen ska innefatta: Mål, delmål, aktiviteter, starttid, sluttid, ansvarig och status.

### **Viktiga första grundläggande åtgärder**

- Träffa nyckelpersoner och kommunicera/ förankra organisation, ansvar, uppgifter och rimliga förväntningar på de olika rollerna i organisationen och dess prioriterade första åtgärder.
- En första viktig aktivitet är att genomföra en RSA enligt metoden tre steg med fokus på skydd av samhällsviktig verksamhet. Den ligger till grund för aktiviteter som ska in i handlingsplaner.
- Arbetet med trygghetsfrågor kan påbörjas utan att invänta resultat från RSA och ska synkas med angränsande kommuners (Trelleborg, Skurup Vellinge) metodik och med Länsstyrelsen föreslag till arbetssätt. Vara förankrat i vetenskap och väl beprövade arbetssätt.
- Att organisera upp en TIB organisation och besluta dess funktion för de fyra kommunerna.

Inom säkerhetsorganisationen har specialister anställt och organisationen består nu av sammanlagt sju tjänstemän. Den nya säkerhetsorganisationen var i sin helhet på plats den 1 september 2021. Det framgår att en ny grund håller på att byggas och arbetet med att ta fram målbilder och handlingsplaner är pågående. Säkerhetschefen rapporterar till de fyra kommundirektörerna.

Förutom att säkerhetsorganisationen håller på att göras om, ses även ledningsorganisationen i hela kommunen över av extern konsult. Genomlysningen av ledning och utveckling är ännu inte färdig och det framgår att analysen inväntas.

### **Krisledningsnämnd**

Det finns ett reglemente för krisledningsnämnden, antaget av fullmäktige den 11 augusti 2019. Krisledningsnämnden är kommunens ledande politiska organ om kommunen drabbas av en extraordinär händelse. I reglementet anges även att det åligger krisledningsnämnden att:

- ▶ Tillse att kommunen upprättar kris- och sårbarhetsanalys och plan för hanterande av extraordinära händelser enligt nämnda lag.<sup>2</sup>
- ▶ Tillse att en krisorganisation (krisstab) byggs upp och fortlöpande utbildas

Krisledningsnämnden har ej aktiverats under 2020-2021.

## **2.2. Nämndernas planer och organisering**

Planer och organisering avseende krisledning under pandemin för socialnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, gymnasienämnden och barn- och utbildningsnämnden beskrivs kortfattat nedan.

### **Socialnämnden**

Under socialnämndens ansvar ligger den kommunala hälso- och sjukvården. Inom området finns en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) som ansvarar för att god kvalitet tillgodoses i vården. I intervjuer framkommer att förvaltningen haft en egen grupp som hanterat pandemifrågor. I denna grupp har verksamhetschefer, MAS och förvaltningschef verkat.

---

<sup>2</sup> Kris- och sårbarhetsanalys är det ord som används i krisledningens reglemente.

Denna grupp har samlats varje vecka för att diskutera nuläge, framtid, eventuella beslut som behöver fattas samt rapporterat upp till nämnden.

I samband med pandemin tog ledningen tillsammans med MAS fram en prioriteringsordning. MAS reviderade även den lokala pandemiplanen för hälsa, vård och omsorg fastställd 2007-08-27 och reviderad senast 2020-03-10.

Det framkommer under intervjuer att den kommunövergripande säkerhetsorganisationen upplevts som instabil, då den varit utan chef, vilket medfört att socialförvaltningen fått lösa flertalet frågor själva som till exempel ta fram en egen pandemiplan, hantera skyddsutrustning till viss del även kommunövergripande, samt hantera kommunikation och personalfrågor.

#### *Samhällsbyggnadsnämnden*

Inom samhällsbyggnadsnämnden har ingen krisledningsgrupp bildats, utan ordinarie ledningsfunktioner har hanterat frågorna. Det uppges från nämndens presidium att inga ordförandebeslut tagits.

Samhällsbyggnadsnämnden har en övergripande ledningsplan att tillämpa vid krissituation. I startskedet av pandemin planerades det för en revidering av krisledningsplanen. Därefter tog dåvarande säkerhetschef fram det kommunövergripande utkastet till pandemiplan (se avsnitt 2.1) och revideringen uppges ha avstannat på grund av detta. Fokus uppges även av nämnden ha flyttats till att klara uppdraget och mer praktiskt krisledningsarbete.

#### *Gymnasienämnden och barn- och utbildningsnämnden*

Gymnasienämnden, barn- och utbildningsnämnden och kulturnämnden delar förvaltning, förvaltningen för kultur och utbildning. En övergripande förvaltningsgrupp har styrt krisledningen med syfte att förhålla sig till ny information och gå ut med samlad information vid akutilägen.

Förvaltningen har en gemensam ledningsplan vid extraordinära händelser daterad 2020-09-23. Ledningsplanen är till för att förbereda och underlätta ledning, samordning och information vid en extraordinär händelse. I denna finns roller för den operativa ledningsgruppen beskriven, det beskrivs även hur ledningen bör agera, vilket uppdrag som finns samt hur dokumentationen ska ske. Förvaltningen har tagit ett stort ansvar, där den operativa ledningsgruppen arbetat med att omvärldsbevaka hur andra kommuner agerar. Detta mot bakgrund av att samarbetet med SÖSK försvann och den övergripande säkerhetsledningen uppges ha varit instabil.

Gymnasienämnden och barn- och utbildningsnämnden har haft en egen gemensam covid-grupp, utöver den förvaltningsövergripande, där det diskuterats riktlinjer, rekommendationer, scenarier samt förts diskussioner med fackombud. Härifrån har även informationsbrev till elever och föräldrar skickats ut.

Utöver den förvaltningsövergripande krisledningsgruppen har även grundskolan haft sin egen krisledningsgrupp. Överlag menar förvaltningen att det fungerat väl enligt förutsättningarna. Säkerhetssamordnaren uppges ha varit kontakten kring det kommunövergripande.

### **2.3. Bedömning**

Vi bedömer inte att kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisering under pandemin. Inte heller bedömer vi att arbetet utgått från tydliga planer. Vår bedömning grundar vi på följande iakttagelser.

- ▶ Kommunen har under stora delar av pandemin både varit utan säkerhetschef och ordinarie kommundirektör, vilket påverkat den övergripande säkerhetsorganisationen och samordningen.
- ▶ Underlag saknas att tillgå, och uppges ha försvunnit i samband med personalförändringar.
- ▶ Den övergripande krisledningsplanen har inte uppdaterats sedan 2015 och inte använts alls under stora delar av pandemin.
- ▶ Det finns ett utkast till en kommunövergripande pandemiplan, som aldrig antagits, på oklara grunder.
- ▶ Bristerna har konstaterats tidigare i genomlysning av extern konsult genomförd under 2020.

Konsekvenserna av ovanstående riskerar att bli flera. Dels ser vi en stor brist i rättssäkerheten då stora delar av dokumentationen har försvunnit. Dels ser vi att det kommunövergripande sammanhållande arbetet ej funnits på plats, vilket resulterat i en decentraliserad styrning där nämnder och förvaltningar själva fullt ut får säkerställa en ändamålsenlig planering och organisering. Vi ser också att lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ej har följts fullt ut, då det anges att kommunen inför varje mandatperiod ska fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

Vidare noterar vi att det ålagts krisledningsnämnden i reglemente bland annat att tillse att kommunen upprättar kris- och sårbarhetsanalys och plan för hanterande av extraordinära händelser. Vi utgår från att det är en risk- och sårbarhetsanalys som avses enligt LEH 2006:544. Vi menar att det ej är ändamålsenligt att lägga dessa uppgifter på krisledningsnämnden, då den ej är en ordinarie nämnd, utan aktiveras endast när det bedöms finnas behov för det. En inaktiv nämnd kan således inte ges ansvar för strukturarbete i perioder då nämnden inte är aktiverad. Sådana uppdrag som ska tas fram inom ramen för lagstiftning och ordinarie verksamhet bör därför åligga den ordinarie politiska organisationen.

Vi ser det som positivt att en ny säkerhetschef anställts och att det arbetas för att utveckla en ny säkerhetsorganisation samt säkerställa att styrdokument finns på plats. Vi ser dock att detta är ett långsiktigt arbete och att det inte ersätter behovet av att även ha en kortsiktig planering för hur extraordinära händelser ska hanteras. Vi menar därför att det är angeläget att uppdatera planen för central krisledning och skapa en beredskap för hur krissituationer ska hanteras, fram tills dess att det långsiktiga utvecklingsarbetet har kommit i hamn. Vi noterar att det enligt uppgift påbörjats ett arbete kring detta.

Vad gäller nämndernas planer och organisering kan vi se att det finns variationer, men gör ingen annan bedömning än att nämnderna skapat de planer och den organisering de ansett som nödvändig.

### 3. Riskanalyser och åtgärder

#### 3.1. Risk- och sårbarhetsanalyser

##### MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

- ▶ 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.

#### 3.2. Kommunövergripande riskanalyser och åtgärder

Kommunstyrelsen har en övergripande risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som är daterad 2019-08-22. Det är dock oklart om den är fastställd i kommunfullmäktige eftersom det under denna punkt i mallen ej anges datum utan endast står "xxx"

Risk- och sårbarhetsanalysen innehåller en del av det som MSB rekommenderar att en krisplan ska innehålla i sin handbok för kommunal krisberedskap (se rutan ovan). Av planen framgår beskrivning av kommunen och dess geografiska område, beskrivning av arbetsprocess och metod, identifierad samhällsviktig verksamhet inom geografiska området samt Identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet. Det saknas däremot identifierade och analyserade risker för kommunen och dess geografiska område, beskrivning av identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område samt behov av åtgärder med anledning av resultat i risk- och sårbarhetsanalysen. Delarna finns med i innehållsförteckningen som vi fått tagit del av men inte i dokumentet. Vid efterfrågandet av RSA:n uppgavs det att den var svår att hitta och som nämnt tidigare är det oklart om den är fastställd.

I RSA:n framgår det att en gemensam ledningsplan finns fastställd 2012-06-18 i kommunfullmäktige. Syftet med ledningsplanen är att hantera konsekvenser av en extraordinär händelse. I RSA:n framgår det att ny ledningsplan kommer beslutas under hösten 2019. Vid förfrågan uppges det att ledningsplanen troligen syftar till plan för central krisledning (se avsnitt 2.1). Denna beslutades 2015-05-01 och RSA:n är daterad 2019-08-22. Detta innebär att ledningsplanen från 2015 var fastställd när RSA:n beslutades.

Under granskningen har vi inte tagit del av risk- och sårbarhetsanalyser för nämnderna utformade efter MSB:s föreskrifter. Det framkom under granskningen att nämnderna följer den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen som tagits fram under ledning av den tidigare säkerhetschefen.

#### 3.3. Nämndernas riskanalyser och åtgärder

Utifrån de nämnder som är en del av granskningen har ett antal riskområden valts ut i varje nämnd. Dessa anges under respektive nämnd i avsnittet.

### 3.3.1. Socialnämnden

Identifierade riskområden för socialnämnden är organisering och tillgång kring skyddsutrustning samt rutiner kring smittskydd och bemanning med anledning av Covid -19.

Från socialnämndens protokoll 2021-01-28 framgår det att socialnämndens ordförande beslutade den 30 december 2020 att tillfälligt stänga dagverksamheten Gläntan med anledning av Coronaviruset. Socialnämndens avgörande bedömdes inte kunna inväntas mot bakgrund av beslutets brådskande karaktär. Även tillfälligt stängning av växelvården Prästkragen i Löderup redovisas vid samma tillfälle och av samma anledning. Det har inte tagits fler ordförandebeslut än dessa kopplat till pandemin under perioden mars 2020-oktober 2021. Inom socialnämnden har vissa beslut, såsom förlängning av stängning av dagverksamhet (2021-02-25), tagits gemensamt i nämnden.

Det framgår av intervjuer att både socialnämnden och kommunstyrelsen är nöjda över hur de lyckats hålla nere antalet smittade i kommunens verksamheter, jämfört med resten av Sverige.<sup>3</sup> Vårdpersonal uppges dock ha haft det kämpigt under perioder, där årsskiftet 2020/21 innebar personalbortfall och mycket övertidsarbete. Förvaltningen kommer skicka ut medarbetarenkät under hösten 2021 med syfte att följa upp kring arbetsmiljön.

I intervjuer uppges att socialförvaltningen under pandemins gång följt Folkhälsomyndighetens rekommendationer och samtidigt försökt hitta kreativa lösningar på problem som uppstått. Bland annat har personal satt upp plast som skydd, för att äldre och sjuka skulle kunna träffa sina anhöriga.

Det uppges i intervjuer att mycket av ansvaret under pandemin landat hos MAS. Det framgår vidare att rollen anses vara klar och tydlig vid situationer kopplat till smittspridning och pågående händelser inom vården. MAS uppges dock fått hantera fler frågor än detta och ofta fått lösa frågor för att ta det med sig uppåt i organisationen. Till exempel har MAS behövt hantera personalfrågor, såsom tex vad som gäller för personal efter utlandsvistelse, vilket ligger utanför MAS uppdrag som patientsäkerhetsansvarig.

Vidare framkommer att hälso- och sjukvårdsorganisationen haft ett lager med skyddsutrustning som också landat inom MAS organisation. Det fanns dock ingen lagerlokal i början av pandemin utan detta fick stå på kontoret eller i korridoren. Eftersom skyddsutrustning var en bristvara inom kommunen blev konsekvensen att en enskild tjänsteman blev tvungen att bedöma vem som hade rätt till skyddsutrustning, vilket upplevdes som stor press att hantera eftersom riktlinjer gällande detta upplevdes otydligt. Efter några månader förändrades strukturen och ett centrallager upprättades, där blev det tydligt vem som har rätt till utrustningen och hur saldot ser ut.

Riskbedömning och handlingsplan har gjorts inom socialnämnden. Riskanalys för socialnämnden gjordes 2019-02-26 där riskområden inom organisationen identifierades. Resultatet av detta var att tillgång till skyddsutrustning och rutiner för smittskydd och bemanning sågs som potentiella risker.

Ett antal olika dokument har tagits fram med fokus kring skyddsutrustning. Det finns bland annat rekommendation vid brist på utrustning, en guide för hur man väljer rätt skyddsutrustning vid vård av patient med misstänkt eller bekräftad covid-19 samt en kostnadsberäkning av skyddsutrustning. Gällande rutiner för smittskydd och bemanning har MAS tagit fram en prioriteringsordning vid bortfall av personal. Detta med syfte att ge en översyn över vilka brukare som ska ha hjälp och vilka insatser som ska utföras.

---

<sup>3</sup> Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av information som bekräftar eller dementerar detta.



### **3.3.2. Samhällsbyggnadsnämnden**

Inom ramen för granskningen är identifierade riskområden för samhällsbyggnad kraven på tätare städfrekvens samt påverkan på kostorganisationen.

Av intervjuer framgår det att samhällsbyggnadsnämnden inte tagit något ordförandebeslut, vilket även bekräftas efter genomgång av protokoll.

Under samhällsbyggnadsnämnden lyder avdelningen kost och lokalvård med kostenheten och lokalvårdsenheten. Kostenheten ansvarar för tillagning av måltider till förskola, grundskola och äldreomsorg. Maten tillagas på plats i tillagningskök och körs ut till berörda verksamheter. Lokalvårdsenheten städar alla kommunens fastigheter. Kärnverksamheten är professionell daglig städning och periodisk rengöring.

Under pandemin har avdelningen kost och lokalvård lämnat information till den centrala krisledningen från ansvarig chef var 14:e dag. Lokalvården uppdaterade sin städfrekvens och införde "coronastäd", vilket innebar extra fokus på kontaktytor och toaletter samt med högre städfrekvens än tidigare. Detta gav effekten att annat städ till viss del fick stå tillbaka. Det finns också en prioriteringslista vid hög sjukfrånvaro som innebär att personalen prioriterar städning av toaletter och kök samt nedprioriterar frekvensen på till exempel kontorsstädning. Dessa rutiner förmedlades ut via e-post.

På grund av den tätare städfrekvensen uppges att viss materialbrist rått men aldrig till det stadiet att förvaltningen stod utan utrustning. Pandemin har även påverkat kost och lokalvård på så vis att de behövt ta in fler vikarier eftersom personal stannat hemma vid symptom. Att förflytta personal inom den egna organisationen uppges vara en lösning vid personalbortfall, men eftersom städfrekvensen ökat har möjligheterna till detta minskat. Stängda restauranger inom kosten tillsammans med högre städkostnader inom lokalvården gav ett underskott 2020 på 430 000 kr.

Nämnden har under pandemin fått muntlig uppdatering av förvaltningschef. Nämnden har inte genomfört någon strukturerad kvalitetsuppföljning av lokalvården utan arbetar istället med stickprov och för en dialog med sina kunder. Det framgår att det arbetas med former för ett strukturerat kvalitetsarbete. Vid intervju framkommer det att samhällsbyggnadsnämnden inte diskuterat kvalitetsuppföljning och hur den ska göras. Eftersom muntlig dialog förts med kunder är bilden att eventuella anmärkningar framförs den vägen.

Samhällsbyggnadsnämnden genomfört riskbedömning- och handlingsplan genom kommungemensam mall och vi har inom ramen för granskningen tagit del av den som gäller kostenheten, daterad 2020-11-18. Mallen fokuserar på arbetsmiljön. I denna identifieras smittorisker från liten till allvarlig risk och vilka åtgärder som tas.

### **3.3.3. Gymnasienämnden**

Inom gymnasienämnden identifierades elevfrånvaro och påverkan på elevernas måluppfyllelse vid distansundervisning som möjliga riskområden.

Beslut gällande stängning av skola och distansundervisning har tagits genom ordförandebeslut eftersom ärendet bedömdes så brådskande att nämndens avgörande inte kunde avvaktas. Flertalet ordförandebeslut gällande distansundervisning och stängning av skolor har tagits från utbildningsnämnden mellan perioden mars 2020-oktober 2021.

Första akutläget uppges ha inträffat när gymnasieundervisningen skulle ske på distans. Krisledningen inom förvaltningen lade enligt intervju tid på att förbereda sig för olika scenarier kring personalbortfall, någon dokumentation av detta finns inte. Gymnasienämnden uppges därtill ha fört diskussioner i gymnasiesamverkan Skåne, där olika nya rekommendationer diskuterats.

Informationsbrev från förvaltningens krisledning skickades ut varje vecka och dessa brev fick även nämnden ta del av. Det framgår att elevgrupperna på de olika gymnasieenheterna försökte hållas separerade med syfte att minska smittspridningen.

Det framgår av intervjuer att det inte är klarlagt hur distansarbetet påverkat måluppfyllelsen och att analys planeras genomföras längre fram. Förvaltningen har dock konstaterat att resultatet för eleverna som gick ut gymnasiet under 2021 inte har förändrats nämnvärt jämfört med tidigare år. Det framkommer däremot att utförlig analys behöver göras eftersom lärare har flaggat för kunskapsluckor hos eleverna.

Elever som varit i behov av särskilt stöd har haft närundervisning under hela eller delar av undervisningstiden. Vidare har även introduktionsprogrammet prioriterats för närundervisning. Det framgår att förvaltningen upplevt att de nationella direktiven varit otydliga och att tolkningsutrymmet varit stort, vilket beskrivs som en utmaning. Det framgår även att det varit en utmaning med enskilda vårdnadshavare eller politiker som haft starka åsikter.

Gymnasienämnden och barn- och utbildningsnämnden gjorde en extern genomlysning av sina verksamheter daterad augusti 2020. Genomlysningen fokuserar främst på framtida planering och effektivitet inom verksamheterna, och har därmed inget specifikt pandemifokus. Det framgår dock att det troligtvis kommer bli ett högre tryck på vuxenutbildningen på grund av pandemins följd effekter, och att verksamheten därför bör dimensioneras utefter detta.

#### **3.3.4. Barn- och utbildningsnämnden**

Utvalda riskområden inom barn- och utbildningsnämnden är påverkan på elevernas måluppfyllelse vid distansundervisning samt elevfrånvaro kopplat till skolplikten.

Det framkommer från protokoll 2021-01-28 att ordförande beslut tagits gällande distansundervisning och tillfällig stängning av skolor. Besluten uppges ha tagits efter tjänsteskrivelser av tillförordnad förvaltningschef. Totalt har fler än 15 ordförande och delegeringsbeslut kopplat till pandemin tagits inom barn- och utbildningsnämnden mellan perioden mars 2020-oktober 2021: Alla beslut handlar om distansstudier och stängning av verksamheter. Majoriteten har ordförande i barn- och utbildningsnämnden skrivit under men i ett fall, 2020-12-11, är delegeringsbeslut underskrivet av utvecklingsledare.

Eftersom barn- och utbildningsnämnden och gymnasienämnden var del av samma krisledningsgrupp lade även barn- och utbildning tid på att ta fram scenarier. I intervjuer uppges att grundskolan var förberedd när det blev distansstudier eftersom gymnasiet banat vägen. Det framkommer under granskningen att elever i grundskolan tränade på att genomföra undervisning på distans innan det blev aktuellt. Detta gjordes genom att elever fick sitta vid sin dator och ha lektioner "på distans" även om det var på plats.

Enligt intervjuer har betygen inte visat på någon väsentlig skillnad i måluppfyllelse men förvaltningen uppges att detta ska analyseras ytterligare. Under intervjuer framgår det att de elever som varit i behov av extra stöd haft skolgång på plats. Om elev varit i behov av extra stöd på heltid eller under perioder uppges detta ha tillgodosetts. Ansvaret att identifiera detta har legat på läraren, vilket i sin tur fått lyfta detta till ansvarig rektor.

Ett annat riskområde som identifieras i grundskolan är närvaro. Ystads kommun har ett dokument vid namn "rutin och stödmaterial för att tidigt uppmärksamma och åtgärda skolfrånvaro" reviderad maj 2021. Dokumentet beskriver ett antal rutiner för att tidigt uppmärksamma skolfrånvaro och vilken aktivitet som bör göras samt vem som är ansvarig. Barn och utbildningsnämnden för även statistik över skolfrånvaro där andelen elever med mer än 20 procents frånvaro får extra fokus.

Det uppges ha varit en större utmaning för grundskolan att skicka ut samlad information på samma sätt som gymnasiet eftersom verksamheterna ser väldigt olika ut.

### **3.4. Bedömning**

Vi bedömer att kommunstyrelsen ej svarat för att den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) är tillräcklig, då den inte innehåller samtliga områden som bör inkluderas, enligt MSB:s föreskrifter. Det är också oklart när och hur den beslutats, och om den täcker in samtliga nämnders verksamhet. Vi noterar att arbete pågår med framtagande av ny RSA (se avsnitt 2), vilket är positivt.

Vi kan konstatera att respektive nämnd vidtagit åtgärder för att identifiera och följa sina respektive risker.

## 4. Återrapportering och uppföljning

### 4.1. Kommunövergripande återrapportering och uppföljning

Det framkommer enligt intervju och dokumentstudier att det funnits en löpande dialog mellan säkerhetssamordnare och nämnder. Säkerhetssamordnare har skickat ut veckoutskick till ledningsgruppen som innehållit en lägesbild från varje förvaltning.

Under januari-september 2021 har MAS lämnat aktuell information till kommunstyrelsen kring smittspridning och aktuell lägesrapport från vård- och omsorg vid två tillfällen. Vid dessa tillfällen har det även framförts information kring vaccinering. MAS var även på plats hos kommunstyrelsen under 2020 och gav lägesrapport vid fyra tillfällen. Även säkerhetssamordnare och säkerhetschef var på plats för att lämna lägesrapport under 2020.

Efter det att säkerhetschefen slutade har säkerhetsorganisationen endast uppdaterat kommunstyrelsens ledamöter vid ett tillfälle, 2020-09-30, efter vad som går att utläsa i kommunstyrelsens protokoll. Sista gången säkerhetschefen närvarade hos kommunstyrelsen var 2020-05-27. Ny säkerhetschef har enligt uppgift ännu inte träffat kommunstyrelsen.

### 4.2. Nämndernas återrapportering och uppföljning

Det framgår vid intervjuer att nämnderna regelbundet rapporterat till den kommunövergripande säkerhetssamordnaren som i sin tur rapporterat vidare till kommunens ledningsgrupp. Säkerhetssamordnaren har med veckoutskick till ledningsgruppen informerat kring lägesbild nutid och framtid i nämnderna och från de kommunala bolagen. Lägesbilder har även delats inom Ystad-Österlen-samarbetet.

- ▶ Efter genomgång av *socialnämndens* protokoll från 2020 och 2021 framgår det att pandemin varit på agendan på varje sammanträde sedan mars 2020. Nämnden har på varje sammanträde fått en uppdatering av någon från förvaltningen. Förvaltningschef, verksamhetschef eller MAS har alla närvarat för att informera nämnden kring pandemisituationen i förvaltningen. Bland annat har MAS informerat kring proaktiva åtgärder, uppdaterad pandemiplan samt olika scenarier. Nämnden har även fått info kring antalet smittade i dess verksamhet.
- ▶ Av *samhällsbyggnadsnämndens* protokoll från 2021 framgår det att lägesbild kring pandemin presenterats av förvaltningschefen på varje nämndsammanträde.
- ▶ Pandemin och covid-19 har varit en del av dagordningen på alla *gymnasienämndens* sammanträden 2021 (granskat fram till och med september). Från protokoll 2021-04-23 går det även att läsa att gymnasienämnden har beslutat att vid varje sammanträde ska nämnden informeras om det aktuella läget kring covid-19. Skolchef, utvecklingschef och förvaltningschef har alla varit på plats vid nämndens sammanträden för att informera nämnden. Det framgår även att ledamöterna i nämnden fått regelbunden information via e-post från utvecklingschefen. Vid sammanträdet redovisas antal rapporterade med smitta per vecka och område för elever och personal. Även under 2020 har pandemin varit en del av dagordningen där förvaltningschefen informerat kring läget.
- ▶ Under 2021 har *barn- och utbildningsnämnden* beslutat att covid-19 ska vara en fast punkt vid sammanträden där nämnden ska informeras om det aktuella läget kring covid-19. Första gången det nämns i protokollen att detta ska vara en fast punkt är 2021-04-22, däremot har pandemin och covid-19 funnits med på dagordningen under hela 2021. Även under 2020 efter att pandemin bröt ut har covid-19 varit en

återkommande punkt i dagordningen. Endast vid enstaka sammanträde har lägesbild kring pandemin inte presenterats av förvaltningschef.

#### **4.3. Bedömning**

Efter genomgång av kommunstyrelsen och nämndernas protokoll framgår det att tjänstemannaorganisationen inom respektive nämnd uppdaterat nämnden på i princip samtliga sammanträden för samtliga nämnder. Det framkommer att även kommunstyrelsen fått uppdatering kring pandemisituationen, men inte i samma utsträckning, vilket vi ser som en brist. Vi bedömer det också som en brist att kommunstyrelsen inte varit involverade i beslut och följt genomförandet av ny säkerhetsorganisation och ny säkerhetschef, särskilt mot bakgrund av de oklarheter som rått i organisationen under lång tid. Vi bedömer också att kommunstyrelsen i högre utsträckning skulle ha samordnat och tagit del av nämndernas samlade arbete, dels som en del av sitt helhetsansvar för kommunens verksamheter och utveckling och dels inom ramen för sin uppsiktsplikt.

## 5. Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen och nämnderna inte säkerställt en ändamålsmässig krisledning. Detta beror främst på att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig organisering under pandemin där arbetet inte utgått från tydliga planer. Kommunstyrelsen har inte svarat för att den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen är tillräcklig eftersom den inte innehåller samtliga områden som bör inkluderas, enligt MSB:s föreskrifter. Vidare bedöms det som en brist att kommunstyrelsen inte varit involverade i beslut och följt genomförandet av ny säkerhetsorganisation och ny säkerhetschef, särskilt mot bakgrund av de oklarheter som rått i organisationen under lång tid. Kommunstyrelsen borde också i högre utsträckning samordnat och tagit del av nämndernas samlade arbete, i uppdrag av sin ledande funktion och inom ramen för sin uppsiktsplikt. Vad gäller nämndernas planer och organisering kan vi se att det finns variationer, men gör ingen annan bedömning än att nämnderna skapat de planer och den organisering de ansett som nödvändig. Nämnderna har även vidtagit åtgärder för att identifiera och följa sina risker samt på i princip samtliga sammanträden delgetts uppdatering från tjänstemannaorganisationen.

Att en ny säkerhetschef anställts och att arbetet för att utveckla en ny säkerhetsorganisation är pågående ses som positivt. Detta ses dock som ett långsiktigt arbete och det ersätter inte behovet av att även ha en kortsiktig planering för hur extraordinära händelser ska hanteras. Det är därför angeläget att uppdatera planen för central krisledning och skapa en beredskap för hur krissituationer ska hanteras, fram till dess att det långsiktiga utvecklingsarbetet har kommit i hamn. Vi noterar att det enligt uppgift påbörjats ett arbete kring detta.

Vidare görs bedömningen att det finns en stor brist i rättssäkerheten eftersom stora delar av dokumentationen ter sig ha försvunnit. Det ses även som en brist att det kommunövergripande sammanhållande arbetet ej funnits på plats, vilket resulterat i en decentraliserad styrning där nämnder och förvaltningar själva fullt ut fått säkerställa en ändamålsenlig planering och organisering. Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) har heller ej följts fullt ut, eftersom kommunen inför varje mandatperiod ska fastställa en plan hur extraordinära händelser ska hanteras.

Revisionsfrågor	Svar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns en ändamålsenlig organisering av krisledningen?               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Har arbetet under pandemin utgått från tydliga planer?</li> </ul> </li> </ul>	<p>Nej, kommunstyrelsen har inte säkerställt en ändamålsenlig organisering under pandemin. Arbetet har inte heller utgått från tydliga planer. Arbetet med att förändra detta har däremot påbörjats genom anställning av en ny säkerhetschef och att en ny SÖSK-gemensam säkerhetsorganisation håller på att byggas upp.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna löpande uppdaterat lägesbilden och genomfört riskanalyser?               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av genomförda riskanalyser?</li> </ul> </li> </ul>	<p>Delvis, kommunstyrelsen har inte svarat för att den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen är tillräcklig eftersom den inte innehåller samtliga områden som bör inkluderas, enligt MSB:s föreskrifter. Det är också oklart när och hur den beslutats, och om den täcker in samtliga nämnders verksamhet. Däremot noteras det att arbete pågår för framtagandet av ny RSA. Respektive nämnd har vidtagit åtgärder för att identifiera och följa sina respektive risker.</p>

<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Får kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig återrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet?</li></ul>	<p>Delvis, tjänstemannaorganisationen inom respektive nämnd har uppdaterat nämnden på i princip samtliga sammanträden för samtliga nämnder. Kommunstyrelsen har även fått uppdatering kring pandemisituationen, men inte i samma utsträckning. Det bedöms som en brist att kommunstyrelsen inte varit involverade i beslut och följt genomförandet av ny säkerhetsorganisation och ny säkerhetschef, särskilt mot bakgrund av de oklarheter som rått i organisationen under lång tid. Kommunstyrelsen borde också i högre utsträckning samordnat och tagit del av nämndernas samlade arbete, dels som en del av sitt helhetsansvar för kommunens verksamheter och utveckling och dels inom ramen för sin uppsiktsplikt.</p>
---	---

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att planen för central krisledning uppdateras skyndsamt och skapa en beredskap för hur krissituationer ska hanteras.
- ▶ Ta fram ny risk- och sårbarhetsanalys som innehåller samtliga områden enligt MSB:s föreskrifter och som inkluderar samtliga nämnders verksamhet.
- ▶ Kontinuerligt ta del av arbetet kring ny säkerhetsorganisation samt samordna och ta del av nämndernas samlade krisarbete.
- ▶ Se över rutiner kring dokumentation, så det inte finns risk att underlag försvinner.

Ystad den 17 november 2021,

Sara Shamekhi  
EY

Victor Klügel  
EY

## Källförteckning

### Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Säkerhetssamordnare
- ▶ Säkerhetschef
- ▶ Socialnämndens presidium
- ▶ Medicinskt ansvarig sjuksköterska
- ▶ Socialchef
- ▶ Verksamhetschef hälsa, vård och omsorg.
- ▶ Enhetschef sjuksköterskor
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens presidium
- ▶ Gymnasienämndens presidium
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens presidium
- ▶ Förvaltningschef samhällsbyggnad
- ▶ Tillförordnad avdelningschef kost och lokalvård
- ▶ Tillförordnad förvaltningschef kultur och utbildning
- ▶ Utvecklingschef kultur och utbildning

### Dokument:

- ▶ Pandemiplan (utkast), 2020-03-11
- ▶ Plan för central krisledning inom Ystad-Österlen regionen vid störningar eller extraordinära händelser, 2015
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys, 2019-08-22
- ▶ Veckoutskick från säkerhetssamordnare
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, 2020-07-01
- ▶ Styrmodell för Ystads kommun 2019
- ▶ Socialnämndensprotokoll 2020-maj 2021
- ▶ Gymnasienämndensprotokoll 2020-september 2021
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens protokoll 2020-september 2021
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens protokoll 2020-september 2021
- ▶ Genomlysning barn- och utbildningsnämnden & Gymnasienämnden Ystads kommun, augusti 2020
- ▶ Ledningsplan vid extraordinära händelser kultur och utbildning, 2020-09-23
- ▶ Riskbedömning och handlingsplan SAM kost och lokalvård, 2017-12-07
- ▶ Lokalberedskapsplan vid epidemi/pandemi för hälsa, vård och omsorg, senast reviderad 2020-03-10
- ▶ Prioriteringsordning av arbetsuppgifter vid avsaknad av personal, 2020-03-20
- ▶ Skyddsutrustning vid misstanke eller konstaterad Covid 19
- ▶ Riskbedömning och handlingsplan HVO, 2020-07-24
- ▶ Kostnadsberäkning skyddsutrustning munskydd och visir, 2020-05-19
- ▶ Städ rutiner corona 2020-03-16
- ▶ Årsredovisning 2020 samhällsbyggnad
- ▶ Covid informationsbrev från gymnasienämnden, 2020 & 2021
- ▶ Checklista distansstudier barn- och utbildningsnämnden, 2020 & 2021
- ▶ Rutin och stödmaterial för att tidigt uppmärksamma och åtgärda skolfrånvaro, 2021
- ▶ Ordförandebeslut socialnämnden 2020-oktober 2021
- ▶ Ordförandebeslut gymnasienämnden 2020-oktober 2021
- ▶ Ordförandebeslut barn- och utbildningsnämnden 2020-oktober 2021



- ▶ Ett gemensamt säkerhets- och beredskapssamarbete, 2020-05-28
- ▶ Kommunfullmäktige protokoll, januari 2019-januari 2020
- ▶ MSBs handbok i kommunal krisberedskap, 2021