

Hylte kommun

Granskning av kommunens krisledning
och hantering av pandemin



EY

Building a better
working world

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning..... | 2 |
| 1. Inledning..... | 3 |
| 1.1. Bakgrund..... | 3 |
| 1.2. Syfte och revisionsfrågor..... | 3 |
| 1.3. Ansvariga nämnder och styrelse..... | 4 |
| 1.4. Genomförande..... | 4 |
| 1.5. Revisionskriterier..... | 4 |
| 2. Planer och organisation för krisberedskap..... | 7 |
| 2.1. Krisledningsplaner och rutiner..... | 7 |
| 2.2. Pandemiplan..... | 8 |
| 2.3. Risk- och sårbarhetsanalys..... | 9 |
| 2.4. Utbildningar..... | 9 |
| 2.5. Bedömning..... | 10 |
| 3. Hantering av coronapandemin..... | 11 |
| 3.1. Kommunövergripande hantering..... | 11 |
| 3.2. Omsorgsnämndens hantering..... | 15 |
| 3.3. Barn- och ungdomsnämndens hantering..... | 16 |
| 3.4. Ordförande- och nämndsbeslut..... | 18 |
| 3.5. Bedömning..... | 19 |
| 4. Enkätresultat..... | 20 |
| 4.1. Ansvar och styrning..... | 20 |
| 4.2. Information och kommunikation..... | 21 |
| 4.3. Bedömning..... | 22 |
| 5. Sammanfattande bedömning..... | 23 |
| Källförteckning..... | 25 |
| Bilaga 1: Kommunens krisledningsorganisation..... | 27 |
| Bilaga 2. Nämnds- och ordförandebeslut..... | 28 |

Sammanfattning

EY har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska kommunens krisledning och hantering av pandemin. 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 kartlägga vidtagna åtgärder under 2020 och fram till februari 2021.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har säkerställt en ändamålsenlig krisledning. Vi grundar vår bedömning i att det finns ett flertal upprättade rutiner och riktlinjer för krisberedskapsarbetet inom samtliga nämnder och i kommunstyrelsen. Av granskningen framgår att nämndernas planer är daterade i förhållande till den nu gällande kommunövergripande riktlinjen. Vi bedömer därför att nämnderna bör revidera planerna för att säkerställa att det finns en samstämmighet i organisationen.

Därutöver bör samtliga planer revideras i samband med att hanteringen av pandemin ses över framgent. I detta arbete utgör den externa utvärderingen ett bra underlag för att utveckla arbetssättet, men vi ser det som en brist att det inte på förhand planerats hur utvärderingens resultat skulle tas tillvara. Vidare bedömer vi att nämnderna och kommunstyrelsen bör överväga att genomföra en utvärdering av tagna beslut under pandemin, för att ta säkerställa att hanteringen har skett korrekt. I ett krisläge kan det finnas behov av snabba beslut som i sin tur kräver korta beslutsvägar men det är också av vikt att beslut tas av rätt instans, i enlighet med lag och med interna rutiner.

Det finns en upprättad risk- och sårbarhetsanalys som innefattar de delar som framgår av MSB:s riktlinjer. Dock bedömer vi att analysen bör vara föremål för politisk behandling i större utsträckning än idag, då den endast behandlas som ett informationsärende för kommunstyrelsen. För att skapa en heltäckande analys menar vi att samtliga nämnder och kontor ska involveras i processen på ett tydligare sätt.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över arbetsprocessen för risk- och sårbarhetsanalysen för att säkerställa att samtliga nämnder, styrelser och kontor involveras
- ▶ Överväga att utvärdera ärendehanteringsprocessen och beslut tagna under pandemin

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi omsorgsnämnden och barn- och ungdomsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att riktlinjer för krishantering revideras löpande och följer den kommunövergripande riktlinjen.
- ▶ Överväga att utvärdera ärendehanteringsprocessen och beslut tagna under pandemin.

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. I Hylte kommun har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för kommunens beredskaps- och katastrofplanering. Granskningen omfattar också barn- och ungdomsnämnden samt omsorgsnämnden. Dessa nämnder spelar alla viktiga roller för det operativa genomförandet av kommunens handlande vid en eventuell kris, då de ansvarar för kommunal verksamhet som riktas mot stora medborgargrupper.

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 kartlägga vidtagna åtgärder under 2020 och fram till februari 2021.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap, såsom krisberedskapsplan och pandemiplan?
- ▶ Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer?
- ▶ 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 och styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden samt omsorgsnämnden.

1.4. Genomförande

Granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner på kontoren¹. Kommunövergripande funktioner så som kommunchef, säkerhetssamordnare och stabschef (tillika informationssäkerhetssamordnare) har intervjuats.

Inom ramen för granskningen har även en intervju genomförts med omsorgschef; enhetschef på myndighets- och kvalitetsenheten; MAS som vid tillfället delvis är sjukskriven; kvalitetsutvecklare för HSL-personal, rehab och sjuksköterskor som stöttat upp i MAS:ens arbete under vintern 2020/2021; och enhetschef för sjuksköterskorna som sitter i kommunens krisledningsstab. Vidare har skolexpert och barn- och ungdomschef intervjuats.

Därtill har en enkät skickats till de förtroendevalda i nämnder och kommunstyrelse kring hur de upplever att kommunikation och beslutsprocesser fungerat.

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 krisledningsnämnden

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen utgör kommunens krisledningsnämnd. Ordförande i krisledningsnämnden (alternativt vice ordförande om ordförande har förhinder) bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Ordförande får fatta beslut å nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska snarast anmälas till nämnden.

Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som nämnden finner nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

Riktlinjer för krisberedskap

Riktlinjerna är antagna av kommunfullmäktige 2019-11-28. Riktlinjen har tagits fram med utgångspunkt i Hylte kommuns vision 2040 och risk- och sårbarhetsanalysen från 2019. Riktlinjen innehåller övergripande mål och inriktning, styrning, process för risk och sårbarhetsanalys, ambitioner med det geografiska områdesansvaret och planering avseende krisberedskap under mandatperioden.

¹ Kommunens benämning på förvaltningsdelar

I riktlinje för krisberedskap framgår att kommunen behöver arbeta förebyggande med risker och sårbarheter i samhället, som en del i att uppnå fullmäktiges vision 2040. Särskilt prioriterade områden under mandatperioden är enligt riktlinjen:

- ▶ Öka samverkan inom kommuns geografiska område
- ▶ Utveckla kommunens arbete med informationssäkerhet, IT-säkerhet och sociala risker

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:s² 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

² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

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.

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 kommunchef
- Plan för hantering av extraordinära händelser

2.1. Krisledningsplaner och rutiner

2.1.1. Kommunstyrelsen/kommunövergripande

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av flertalet rutiner som beskrivs i avsnittet. Rutinen för utbildning och övning inom krisberedskap beskrivs i avsnitt 2.4. Nedan visas en sammanställning över beslutade planer.

Tabell 1: Sammanställning av styrdokument för krisberedskap

| Planer | Kommunövergripande | Omsorgsnämnden | Barn- och ungdomsnämnden |
|------------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|
| RSA ³ | Antagen 2019-10-31 | Nej | Nej |
| Riktlinjer för krisberedskap | Antagen 2019-11-28 | Antagen 2017-05-18 | Antagen 2017-04-12 |
| Pandemiplan | Antagen av 2020-04-15 | Nej | Nej |

Rutin för hantering av kriser och extraordinära händelser 2020–2023⁴

Rutinen för hantering av kriser och extraordinära händelser syftar till att beskriva hur kommunen ska organisera sig vid en sådan händelse. Av rutinen framgår att kommunen ska utöva ett förebyggande krisberedskapsarbete som samordnas av säkerhetssamordnaren med hjälp av utsedda säkerhetshandläggare från respektive kontor. Det förebyggande arbetet ska bland annat bestå i att uppdatera larmlistor och riktlinjer.

³ RSA är en förkortning för risk- och sårbarhetsanalys. Av den framgår vilken samhällsviktig verksamhet som finns inom kommunen.

⁴ Antagen av kommunchefen 2020-07-23

Rutinen innehåller även en beskrivning om vilka funktioner som ansvarar för vad vid olika typer av händelser och stabslägen samt en beskrivning av kommunens krisledningsorganisation⁵.

Rutinen beskriver krisledningsgruppen, som utgör kommunens strategiska ledning vid en kris eller extraordinär händelse. Kommunchefen är ordförande i krisledningsgruppen. Vid en kris eller händelse som inte bedöms som extraordinär fattar krisledningsgruppen beslut. Rutinen beskriver vidare krisledningsstaben, som ska leda och samordna operativa insatser. Därutöver beskriver rutinen att respektive kontor har en egen krisledningsorganisation.

I rutinen framgår att det finns fyra nivåer av stabsläge. Vid den fjärde nivån, benämnd extraordinär händelse, aktiveras krisledningsnämnden. Beslut om aktivering av stabsläge 1 och 2 tas av kontorschef. Beslut om aktivering av stabsläge 3 tas av kommunchef. Beslut om aktivering av stabsläge 4 tas av krisledningsnämndens ordförande i samråd med kommunchef och säkerhetssamordnare. Vidare anger rutinen även hur kris-kommunikationen ska bedrivas.

Rutin för kriskommunikation vid stabsarbete, 2018

Rutinen tydliggör hur kommunikation till medborgarna ska fungera när kommunen aktiverat sin krisledningsorganisation. Rutinen anger även ansvarsområden för kommunikatör, kommunikatör med webbansvar samt kontaktcenter/upplysningsinformatör. Vidare innehåller rutinen bestämmelser avseende innehåll och hur kommunikationen ska spridas.

Rutin för prioriterat arbete vid personalbortfall med anledning av pandemi covid-19⁶

Rutinen innehåller en vägledning för vilket arbete som behöver prioriteras och upprätthållas vid personalbortfall genom att olika arbetsuppgifter har kategoriserats som nödvändiga, angelägna och önskvärda. Nödvändiga arbetsuppgifter är de som krävs för att verksamheten ska fungera och önskvärda uppgifter de som kan genomföras vid ett senare tillfälle. Kategoriseringen är uppdelad per kontor.

2.1.2. Kontor

Varje kontor har antagit egna riktlinjer för att hantera kriser. Arbetssättet har funnits sedan 2008 och utgår från den kommunövergripande krishanteringsplanen. Riktlinjerna revideras vid varje mandatperiod och däremellan årligen. Riktlinjerna är av generell karaktär och riktar sig inte specifikt mot pandemihantering. Vi har tagit del av omsorgskontorets⁷ och barn- och ungdomskontorets⁸ riktlinjer vid kris eller extraordinär händelse. Riktlinjerna innehåller information om bland annat styrande dokument, hur verksamheten ska bedrivas vid kris, ansvar och ledning, krisledningsorganisation, informationshantering, och enheternas handlingsplaner.

2.2. Pandemiplan

Kommunens pandemiplan antogs av kommunchefen 2020-04-15. Planen är kommunövergripande och gäller för samtliga kontor och kommunens bostadsstiftelse.

⁵ Se bilaga 1 för schematisk bild över krisledningsorganisationen.

⁶ Rutinen fastställdes 2020-06-11. Säkerhetssamordnare är ansvarig för dokumentet.

⁷ Antagna av omsorgsnämnden 2017-05-18

⁸ Antagna av barn- och ungdomsnämnden 2017-04-12

Planen beskriver bland annat ansvarsfördelningen på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Vidare innefattar planen även en instruktion för kommunens hantering av en pandemi.

2.3. Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunens ledningsgrupp har antagit en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) 2019-10-31. Vi har tagit del av en sekretessmarkerad version av analysen, vilken innehåller följande:

- ▶ kommunens ansvarsområde, uppgifter och organisation samt övergripande beskrivning av kommunen och dess geografiska område,
- ▶ arbetsprocess och metod för analysen samt syfte och mål med analysen,
- ▶ samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område,
- ▶ kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet,
- ▶ risker för kommunen och dess geografiska område samt värdering av riskerna,
- ▶ sårbarheter och brister inom kommunen och dess geografiska område, samt
- ▶ åtgärder.

Av risk- och sårbarhetsanalysen framgår att den ska ligga till grund för att utveckla förmågan att hantera extraordinära händelser och bygga upp en god krishanteringsförmåga. Vidare framgår att analysen behandlas som ett informationsärende av kommunstyrelsen.

I analysen finns bedömning avseende sannolikhet och konsekvens för de händelser som kan leda till oönskad händelse och händelser som kan leda till extraordinära händelser. Varje risk har bedömts på en skala mellan 1-4 (totalt maxvärde 16). Riskerna är indelade i fem kategorier:

- ▶ Naturolyckor
- ▶ Andra olyckor
- ▶ Tekniska infrastruktur och försörjningssystem
- ▶ Antagonistiska hot och social oro
- ▶ Sjukdomar

Av intervju framgår att barn- och ungdomskontoret är involverade i RSA-arbetet. Av intervju med funktioner på omsorgskontoret framgår att de anser att deras risker finns med på ett ändamålsenligt sätt i RSA.

2.4. Utbildningar

Enligt rutin för utbildning och övning inom krisberedskap i Hylte kommun 2020–2023⁹ ska den övergripande krisledningsorganisationen och de kontorsvisa krisledningsorganisationerna övas årligen. Vidare ska tjänstepersoner som ingår i krisledningsorganisationerna utbildas i stabsmetodik i samband med att de tillsätts. Redan utbildade tjänstepersoner ska erbjudas utbildning vart tredje år. Krisledningsnämnden ska utbildas varje mandatperiod i sitt ansvar vid en extraordinär händelse. Rutinen innehåller även en sammanställning av utbildningar som ska genomföras 2020–2023. Utbildningarna är listade nedan:

- ▶ Krisberedskap
- ▶ Stabsmetodik grundutbildning
- ▶ Stabsmetodik repetitionsutbildning

⁹ Antagen av kommunchef 2020-07-23

- ▶ Stabschefsutbildning
- ▶ Utbildning krisledningsnämnd
- ▶ Utbildning i WIS

Av sammanställningen framgår målgruppen för utbildningen, vem som ansvarar för utbildningen samt budget. Rutinen innehåller även en likartad sammanställning av övningar som ska genomföras år 2020–2023. Nedan redovisas vilka övningar som ska genomföras:

- ▶ Övergripande krisledningsövning
- ▶ Kontorsvis krisledningsövning
- ▶ Regionala samverkansövningar
- ▶ Totalförsvarsövning
- ▶ Kärnkraftsövning

Av intervju framgår att krisledningsorganisationen tidigare har genomgått övningar rörande lokala kriser kopplade till en rad olika områden, till exempel bränder, snöstormar, bussolyckor och IT-attacker.

2.5. Bedömning

Vi bedömer att upprättade styrdokument avseende krisberedskap i stor utsträckning är tillräckliga. Riktlinjer för krisberedskap beskriver hur organisering ska ske kommunövergripande och kontorsvis. Kontorens riktlinjer antogs föregående mandatperiod, sedan dess har den kommunövergripande riktlinjen reviderats varpå vi bedömer att omsorgsnämnden och barn- och ungdomsnämnden bör se över nuvarande riktlinjer. Vidare är det av vikt att lärdomar och arbetssätt från den pågående pandemin tas tillvara inför framtida kriser.

Arbetsprocessen avseende risk- och sårbarhetsanalysen inkluderar inte den politiska nivån utöver det att slutprodukten behandlas som ett informationsärende av kommunstyrelsen. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör överväga att involvera de övriga nämnderna och kommunstyrelsen i högre utsträckning i processen. Nämnderna och styrelsen bör ha möjlighet att påverka innehållet i analysen som sedan ligger till grund för krisberedskapsarbetet.

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

Krisledningsgruppen samlades första gången i mars 2020. I den övergripande gruppen ingår samtliga kontorschefer, nämndsekreterare och säkerhetssamordnare. Kommunchefen leder gruppen. Krisledningssamordnaren har en roll i krisledningsgruppen och i staben för att utgöra en länk och stötta i arbetet. Samordnarens uppdrag har varit att stötta funktionerna och att bevaka att styrdokument används på det sätt som är tänkt. Krisledningsgruppen konstaterade vid sitt möte i mars att kommunen behövde gå in i stabsläge.

Informationssäkerhetssamordnare tillträde i samband med detta som stabschef. Staben samlades första gången 15 mars. I staben ingår representanter från de olika kontoren i kommunen. Totalt uppgår staben till cirka 22 personer. Det fanns sedan tidigare en larmlista över vilka som ska vara med i staben. Personerna på listan hade tidigare gjort övningar i stabsarbete. Staben bereder och krisledningsgruppen beslutar. Stabschefen deltar vid krisgruppens möten och återskriver vilka uppgifter de har fått och vad de har gjort.

Sedan mars 2020 har kommunen varit i stabsläge 3, vilket innebär att nämnderna fortfarande har beslutanderätt. Ordinarie chef har ordinarie beslutsansvar. Krisledningsnämnden har inte aktiverats då det bedömts att pandemin kunnat hanteras i den ordinarie organisationen. Kommunstyrelsens ordförande och oppositionsrådet deltar vid krisledningsgruppens möten, vilket gett de förtroendevalda inblick i om det finns behov av att aktivera krisledningsnämnden.

Staben och krisledningsgruppen hade inledningsvis dagliga möten under våren 2020. Under sommaren 2020 minskades antalet möten i utbyte mot e-postkorrespondens. Staben gick över till att arbeta i arbetsgrupper som sedan återskriver till staben. Antal möten och personer i staben har minskat över tid.

Efter en lugnare period växlades arbetet upp igen i oktober 2020. Vid tidpunkten för granskningens genomförande sker inga fysiska möten. Ett stabsutskick görs varannan vecka. Inför krisledningsgruppens möten gör staben en omvärldsbevakning, där bland annat status i regionen och kommunen samt andra faktorer som förändrats ingår.

Krisledningsstabens uppdrag

Vi har tagit del av dokumentation avseende krisledningsstabens uppdrag mellan 2020 och 2021. Av dokumentationen framgår vilka åtgärder som har genomförts, vilka som är pågående, vilka som är planerade på kort respektive lång sikt samt vilka åtgärder som ska

vidtas efter pandemin. Det framgår även när åtgärderna är påbörjade eller ska påbörjas och i de flesta fall framgår även när åtgärderna är avslutade eller ska vara genomförda samt ansvarig för åtgärderna. Det framgår dock inte alltid vem som har beslutat om åtgärden. Enligt sammanställningen av uppdragen framgår att det har vidtagits 103 åtgärder under 2020 relaterat till pandemin och 13 åtgärder under 2021. Vid granskningens tidpunkt pågår 19 åtgärder. Planerade åtgärder på lång sikt är bland annat stabsmöten och krisledningsmöten. Efter pandemin är över ska kritiska verksamheter ses över och det ska ske en samordning inför ansökan om statligt stöd för hanteringen.

Vi har även tagit del av sammanställning över uppdrag som krisledningsgruppen givit till andra. För de flesta uppdrag framgår även vem som fått uppdraget och när det har genomförts och redovisats.

Insatser

Inledningsvis genomfördes lokala insatser för att hantera pandemin. Exempel på detta är att avstå från vissa tillsynsbesök. Vid intervju uppges att budgetrestriktioner inte har utgjort ett hinder för beslutsfattandet under pandemin. Enligt den utvärdering som genomförts (se nedan) ska detta ha varit en fråga som uppkom inledningsvis men enligt intervjuade har det inte varit problematiskt.

Kommunikatör har under pandemin skickat ut e-post med sammanställd information till chefer som sedan kunde föra informationen vidare ut i organisationen. Information har även samlats på intranätet.

Information om tjänstemannabeslut har gått ut via e-post och på intranätet. Det har hela tiden varit fokus på att medarbetare ska ha kunskap om vilka beslut som fattats, enligt kommunchef.

I pandemins inledande skede hölls nämndsammanträden i större lokaler för att säkerställa ett tillräckligt avstånd. I april 2020 fattades beslut om att införa digitala nämndsmöten. Därför köptes zoom-licenser in. Under hösten påbörjades digitala nämndsmöten, vilket enligt kommunchefen fungerat över förväntan. Kommunstyrelsens arbetsutskott hanterar individärenden och kan på grund av detta inte ha digitala möten, varför de fortsatt har fysiska möten.

Information till kommunstyrelsen

Av intervju med kommunchef framgår att det skickats ut e-post till kommunstyrelsens ledamöter avseende pandemihanteringen. Sedan pandemins start har kommunchefen kontinuerligt redogjort för smittläget, insatser, påverkan på organisation och bemanningsläge genom muntliga dragningar vid kommunstyrelsens sammanträden.

Utmaningar

Vid intervju med säkerhetssamordnare och stabschef framgår följande utmaningar:

- ▶ Informationsinsatserna. Inledningsvis fanns en stor efterfrågan på information. Det var en utmaning att bemöta och hantera detta. Information från regering och myndigheter ändrades i vissa fall flera gånger dagligen, vilket försvårade informationsinsatserna.
- ▶ Tillgången till skyddsutrustning. Omsorgskontoret fick dock tidigt rutiner för hur de skulle arbeta och beställa utrustning via regionen.
- ▶ Hur skolans verksamhet ska bedrivas till följd av pandemin.

- ▶ Förflyttning av personal under våren. Krisledningsorganisationen möjliggjorde att flytta personal mellan olika kontor, men processen tog längre tid än planerat. Försvårande aspekter var arbetstid, vem som betalar ut lön, frivillighet, vem som ska tillfrågas och hur länge arbetet ska pågå.

Riskbedömningar

Säkerhetssamordnaren fick i uppdrag av stabschefen att undersöka vad respektive kontor gjort utifrån pandemiplanen. Exempelvis om riskanalys med skyddsombudet genomförts. Säkerhetssamordnaren uppger att det troligtvis gjorts på de flesta enheter. Samtliga kontorschefer har fått i uppdrag att se över om enhetschefer gjort riskanalyser, avseende exempelvis hantering av fikautrymmen. Om chefer identifierar utmaningar kopplat till riskanalysen ska detta lyftas till staben för att titta på andra lösningar. Även goda exempel skulle lyftas till staben. Staben har inte samlat in riskbedömningarna.

I intervju uppges att MSB under våren 2020 anmodade att det skulle göras scenarioanalyser. Det har gjorts analyser över hur respektive verksamhet ska kunna upprätthålla lagstadgad verksamhet vid 40 procent personalbortfall. Staben har sammanställt en rutin för prioriterat arbete vid personalbortfall (se avsnitt 3.1). Vid intervju uppges att personalbortfallet inte har varit så pass stort att rutinen har behövts användas.

Under våren diskuterades kapaciteten inför en andra våg. Säkerhetssamordnaren fick därmed i uppdrag att göra en sammanställning av situationen och vilka åtgärder som vidtagits, för att kunna göra en övergripande bedömning om kommunens beredskap. Sammantaget gjordes bedömningen att kommunen var redo för en andra våg. Vi har tagit del av ett utkast av dokumentet där barn- och ungdomskontorets förmåga framgår.

Konsekvenser för kommuninvånare

Staben har inte gjort några analyser över vilka konsekvenser pandemin gett för kommuninvånarna. Länsstyrelsen har efterfrågat visst underlag för att skapa en regional lägesbild angående grupper i social utsatthet. Verksamheterna har svarat på frågor om de kan se några skillnader inom olika områden, enligt kommunens svar upplevs det finnas en försämrad situation rörande arbetslöshet.

På regional nivå gjordes en utvärdering av allmänhetens uppfattning av kommunens hantering. Varken stabschef eller säkerhetssamordnaren har tagit del av rapporten.

Krisledningsgruppen har lyft frågan om behovet att tänka på perioden efter pandemin och långsiktiga konsekvenser. Gruppen har i början av 2021 lyft behovet av att följa upp hur arbetet fungerat 2020 parallellt med att arbetet fortgår. Vid tid för granskningens genomförande har ingen övergripande analys gjorts.

Utvärdering av extern konsult

Normalt sker en krisledningsövning i november. Under sommaren 2020 bestämdes att det istället för övning skulle göras en delutvärdering av pandemiarbetet. En extern konsult togs in för att göra utvärderingen. I sakgranskning uppges att syftet från säkerhetssamordnarens sida var att delutvärdera hur krisarbetet hade fungerat i krisledningsgrupp och stab för att kunna använda det som underlag i förbättringsarbete framåt när det gäller krishantering. Därefter valde man från krisledningsgruppens sida att även utvärdera medarbetarnas upplevelse av krisen ditintills, för att på så vis få en helhetssyn på hur krishanteringen fram till dess hade upplevts ute i organisationen.

Vissa saker kan kommunen dra lärdomar av inför kommande kriser, enligt intervjuade funktioner. Kommunchef uppger till exempel att utvärderingen visat på att det funnits en osäkerhet kring distansarbete, där ledningen kan ha varit otydlig. Organisationen har haft möjlighet att införa distansarbete. Det blev tydligare den 3 november 2020 när det kom beslut från regeringen att alla som kan jobba hemma ska göra det. Därtill framkom att det har varit otydligt vilka mandat krisledningen och staben har. Detta tar de enligt uppgift med sig inför nästa kris. Det behöver finnas en tydlighet i beslut och mandat.

Utvärderingen landade bland annat i slutsatsen att krisledningsgruppen inte arbetat enligt egna styrdokument. Krisledningsgruppen har också vid tillfällen genomfört krisledningsstabens arbetsuppgifter. Detta har resulterat i otydliga mål, mandat och gränsdragningar mellan krisledningsgruppen och staben i vissa fall.

Av utvärderingen framgår även flertalet rekommendationer. En av rekommendationerna är att kommunen bör utveckla sina loggar för bättre spårbarhet och för att kunna hitta referensmaterial i efterhand. Av utvärderingen framgår vidare att kommunen bör utveckla stabens logg och rutiner för dokumentation i syfte att enklare särskilja informationen. Konsulten rekommenderar också att kommunen utvecklar sitt arbetssätt i krisledningsgruppen. Krisledningsgruppen bör fatta strategiska beslut samt delge krisledningsstabens tydliga mål, riktlinjer och mandat.

Det framgår av intervjuer i februari månad att kommunen då ännu inte planerat för hur arbete utifrån utvärderingen ska ske, det vill säga det saknas plan för hur utvärderingen och dess resultat ska hanteras.

Smittspridning

Av intervju med kommunchef framgår att det har varit en låg smittspridning i kommunen, vilket även inneburit att det varit få fall av konstaterad smitta bland personal. Vidare uppges att det inte har funnits en utsatthet på personalsidan på grund av att det varit få fall av smitta. Vid tiden för granskningen har dock smittspridningen i kommunen ökat med ett stort antal konstaterade sjukdomsfall under 2021. Under vecka 14 år 2021 har Hylte kommun en hög smittspridning i jämförelse med andra kommuner och totalt antal smittade uppgår till 1167.

Samarbete med övriga aktörer

Av intervju med stabschef och säkerhetssamordnare framgår att Länsstyrelsen håller i det så kallade Regionala rådet. Detta är en konferens som sker två gånger per år och berör krisberedskapsfrågor i privat och offentlig samverkan. I det regionala rådet finns en styrgrupp där bland annat kommuncheferna ingår. Där kan Länsstyrelsen och kommuncheferna samverka och ta fram gemensamma planer. Det finns därtill ett arbetsutskott där säkerhetssamordnaren deltagit. Där ingår även polis, militär, räddningstjänst och region.

Regionala rådet har haft extrainsatta styrgruppsmöten sedan november 2020. Stabschefen och kommunikatörer har deltagit vid vissa av dessa möten. Rådet har inte fattat beslut berörande pandemin, snarare har det varit diskussioner för att komma fram till inriktningar som ska omsättas i kommunen.

3.2. Omsorgsnämndens hantering

Omsorgskontorets organisation

I omsorgskontorets verksamhet finns totalt 633 brukare. Det finns 132 boendeplatser inklusive korttidsplatser samt 16 platser i gruppboendestäder för LSS. Det finns tre särskilda boenden. Därtill finns ett 20-tal assistansärenden. Utöver detta sköter omsorgskontoret daglig verksamhet och boendestöd. Under våren stängdes dessa verksamheter. LSS-verksamheten har därefter öppnats med anpassade åtgärder. Den öppna dagverksamheten är fortsatt stängd, men undantag för dagverksamhet för demens, som har varit öppet under hela perioden. Det finns inte några privata verksamheter, förutom för personlig assistans.

Omsorgskontorets hantering av pandemin

Vid intervju uppges att kontoret har arbetat i nära samarbete med nämnden och de övriga kommunerna i regionen. De har följt Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Dialogen och beslutsprocessen har fungerat bra i samverkan med krisstaben. Det har inte funnits oklarheter i vem som fattar vilka beslut. Omsorgskontorets riktlinjer vid en kris eller extraordinär händelse har enligt uppgift varit ett bra stöd i arbetet.

Nämnden har varit delaktig i beslut som tagits av omsorgskontoret. Det har funnits en kontinuerlig dialog med ordförande. De ordförandebeslut som fattats har enligt uppgift varit akuta och inte kunnat invänta ordinarie sammanträde.

Vi har tagit del av flertalet rutiner och handlingsplaner för omsorgskontoret avseende covid-19. Vi har därtill tagit del av en handlingsplan för risker vid stängning av daglig verksamhet enligt LSS och dagverksamhet enligt socialtjänstlagen med anledning av coronaviruset. Av dokumentet framgår ett antal bedömningar av risker, vad som ska göras för att möta riskerna, ansvarig funktion och uppföljning av arbetet.

Personalplanering

Kontoret har gjort en scenarioplanering för personalbortfall. Det finns cirka 280 årsarbetare och 150 vikarier.

Kontoret har inte använt sig av bemanningsföretag, men barn- och ungdomskontoret har bidragit med personal. Via en annons på kontaktcenter har flertalet frivilliga anmält sitt intresse för att stötta upp personalen. 55 intresseanmälningar har kontoret kunnat gå vidare med. Cirka 20 personer från barn- och ungdomskontoret anmälde sig. Frivilliga resurser har inte använts.

Avseende sjuksköterskor har det varit en ökad sjukfrånvaro, men den prioriteringsordning som tagits fram i scenarioplaneringen har inte behövt användas. Det föreligger enligt uppgift en stabil personalbemanning avseende undersköterskor och sjuksköterskor över tid.

Smittspridning och skyddsutrustning

I omsorgskontorets verksamheter har vid tiden för intervjuernas genomförande 14 fall av smitta bekräftats hos brukare år 2020 och fem år 2021. Den första smittspridningen skedde under våren 2020 på ett särskilt boende. Sju brukare blev smittade och en avled med covid-19. Övriga tillfrisknade. Därefter har det varit några fall i hemtjänsten. Smittan kom in på ett boende under hösten 2020. Smittspridningen begränsades med hjälp av smittspårning och endast en person bekräftades smittad av covid-19.

Det har funnits enstaka fall av smitta bland personal. Inga större utbrott har skett i någon personalgrupp. När personal fått smittan har personen gått hem och smittspårning har påbörjats vilket lett till att smittan inte fördes vidare.

I början av pandemin fokuserades arbetet på att upprätta rutiner och se till att det finns ett långvarigt lager med skyddsutrustning. Kvalitets- och utvecklingsarbete har pausats för att kunna fokusera på pandemin. Inköp av skyddsutrustning har gjorts tillsammans med Region Halland. Det har inte saknats skyddsutrustning i verksamheterna, enligt uppgift.

Det finns rutiner för att hantera smittspridning i verksamheterna. Brukarna på särskilda boenden, hemtjänst och LSS är numera vaccinerade, liksom merparten av personalen. Därav anses inte risken vara lika stor för ett utbrott i nuläget.

Kommunen har inte inrättat något kohortboende. Smitta har hållits på enheten där det spridits och personal har inte gått mellan enheter. Möjligheten till kohortboende togs upp i staben under våren 2020 men det beslutades att inte gå vidare med den möjligheten.

När det blir smitta på en avdelning finns personal som endast vårdar sjuka i covid-19. Kontoret har satsat på hygienutbildning för personalen. Personalen är enligt uppgift trygg i denna hantering. Om smitta bryter ut på en enhet så får vikarierna stanna på enheterna så att de inte sprider smittan till andra avdelningar. Skyddsutrustning används vid möte med brukare.

Omsorgskontoret har följt det nationella besöksförbudet. I övrigt har omsorgsnämnden avrått från besök. Besök i livets slutskede har alltid tillåtits och har arrangerats på ett säkert sätt.

3.3. Barn- och ungdomsnämndens hantering

Barn- och ungdomskontorets organisation

Barn- och ungdomskontoret ansvarar för förskola och grundskola. Kontoret ansvarar för cirka 1450 elever i årskurs 1 – 9 och 1000 barn i förskolan. Åtta personer sitter centralt på barn- och ungdomskontoret.

Det finns därtill en fristående förskola med 23 barn och en fristående grundskola för årskurs 4–9. Grundskolan ligger i kommunen, men det går inga elever från kommunen i skolan. Tillsynen på förskolan ligger på barn- och ungdomskontoret. Under våren 2020 rapporterade förskolan in frånvaro. På hösten ansåg förskolan att det inte behövdes längre. Förskolan ligger i tätorten. Förskolan vidarebefordras information från barn- och ungdomskontoret avseende bland annat smittskydd.

En av de funktioner som sitter centralt på barn- och ungdomskontoret, benämnd skolexpert, sitter även i krisstaben. Det finns därtill en egen stab på barn- och ungdomskontoret som träffades varje morgon till en början, vilket sedan minskades till en gång per vecka.

Barn- och ungdomschefen sitter med i kommunledningsgruppen, där stabschef har genomgångar för kontorschefer. Det finns därtill en Hallandsgrupp bland förvaltningschefer där de träffar smittskyddsläkare veckovis. Informationen från mötena för barn- och ungdomschefen med sig ut i organisationen.

Hantering av pandemin

Under våren 2020 påverkade inte pandemin verksamheten nämnvärt. Det fanns ett överskott av personal som lånades ut till omsorgskontoret enligt ett stabsuppdrag. Via en e-tjänst kunde personer anmäla sig som vikarier. Främst personal från förskolan lånades ut. De fick arbeta som vårdbiträden på omsorgskontoret.

Lokaler säkrades upp för att minska smittspridning genom att flytta om och glesa ut i lokalerna. Undervisningsschema flyttades. De intervjuade funktionerna uppger att det inte

var någon större påverkan på verksamheterna. Det var snarare frågor och oro från personal och vårdnadshavare som fick hanteras.

Förskolans barnunderlag har minskat. Två förskolor med få barn slogs samman under en period. I syfte att minska smittspridningen har vissa klasser har fått hemundervisning under begränsade perioder på grund av bekräftade fall av Covid-19 i klassen. Kulturskolan stängde sin fysiska verksamhet i december och blev digital.

Det har varit låg personalfrånvaro. Under våren 2020 var det högre elevfrånvaro, i övrigt har det varit normala siffror. När det blivit smitta på någon skola har vårdnadshavare hållit barnen hemma. Det har skett diskussioner med vårdnadshavare om att skolplikten fortsatt gäller trots pandemin. Det har skickats ut direktiv, mallar och lathundar kring hur detta ska bemötas. Inga rektorer har flaggat för ökad frånvaro. Rektorer har gjort de insatser de ska genom samtal och uppföljningar.

Kommunikationen i krisledningsorganisationen fungerar väl, enligt de intervjuade. Rektorer från förskola och grundskola och kontorschef har haft avstämningar. Till en början skedde avstämningar dagligen för att sedan ske mer sällan. Det sker återkommande genomgångar med hela rektorsgruppen.

Handlingsplaner och riktlinjer

Vi har tagit del av handlingsplaner och uppföljningar från barn- och ungdomskontoret. Barn- och ungdomskontoret har vidare gjort ett flertal riskbedömningar kopplat till bland annat handlingsplanerna. Vissa riskbedömningar innehåller en konsekvensanalys där risker har bedömts för att besluta om åtgärder. Det har även utsetts ansvariga för åtgärderna samt upprättats en tidplan för när de ska genomföras samt följas upp. Andra dokument med risker och konsekvenser innehåller en beskrivning av vilka risker som finns kopplat till pandemin och eventuella åtgärder som kan vidtas, som exempelvis risker och konsekvenser kopplat till skollunch. Riskbedömningar med handlingsplan vid smitta utgår från samma mall och redogör för vilka arbetsmoment som innebär smittorisk, hur allvarliga konsekvenserna kan bli för den smittade samt hur man kan minimera risken.

För att se om åtgärder i handlingsplanerna införlivats har skolexperten varit ute på enheter för att se om avstånd hålls i matsalar, om tejp satts upp för att markera var avstånd ska hållas och om de tvättar regelbundet. Rektor meddelas om det inte varit tillräckliga insatser. Det har skickats ut dokument till rektorer för att fylla i hur de arbetat med handlingsplanen.

Handlingsplaner och risk- och konsekvensanalyser är gjorda centralt. De förhandlas med fackliga representanter centralt och lokalt med de fackliga skyddsombuden på enheterna för att sedan klubbas igenom. Förtroendevalda har fått utskick avseende handlingsplaner med mera.

Fjärrundervisning

Sedan vårterminen 2021 har fjärrundervisning genomförts för två tredjedelar av högstadielärover efter rekommendationer från Smittskydd Halland. En årskurs har närundervisning samtidigt som två andra har fjärrundervisning. Det har alternerats mellan dessa. Beslut om fjärrundervisning har enligt de intervjuade fattats av nämnden. Eleverna har en garanterad undervisningstid för att säkerställa att de får tillräckliga läsårstimmar.

Fjärrundervisning sker genom att lektioner sänds ut digitalt. Eleverna lämnar in inlämningsuppgifter för att se så de följer med i undervisningen. Detta arbetssätt kan inte ersätta närundervisning enligt de intervjuade.

Av utvärderingar på högstadiet framgår att elever och lärare varit nöjda med fjärrundervisningen. Det framhålls vid intervju att det finns en risk för en utbildningsskuld som eleverna måste ta igen vid senare tillfälle. De intervjuade menar att effekterna av fjärrundervisningen kommer visa sig på flera års sikt och att fjärrundervisningen troligtvis kommer påverka måluppfyllelsen hos eleverna.

Eleverna i årskurs nio prioriteras. De har flest veckor i närundervisning. Varje individ följs upp genom betygdialog. Det är utmanande för lärare att göra betygsbedömning på distans. Elever i behov av särskilt stöd får närundervisning. Kontoret har enligt uppgift varit generösa och tillmötesgående för att möta elevernas behov. Eleverna har spridits ut i lokalerna på skolan för att minska risken för smittspridning.

Samtliga skolor rapporterar in frånvaro som sedan sammanställs på kontoret. Detta har sedan rapporterats genom staben till Länsstyrelsen. Under hösten har detta skett veckovis.

Risker

Under våren minskade orosanmälningarna från skolan till socialtjänsten. De intervjuade vet inte om anmälningsgraden normaliserats. Det finns ingen åtgärdsplan från centralt håll.

Information till nämnd

Nämnden har enligt intervjuade fått samma information som alla andra. Under hela 2020 har nämndordförande kommit till kontoret veckovis för möte med kontorschef. Under 2021 har mötena fortlöpt digitalt. Ordföranden har varit insatt i kontorets arbete.

Utvärdering av extern konsult

Det barn- och ungdomskontoret tagit med sig av utvärderingen är att informationsflödet mot vårdnadshavare och personal behöver vara tillräckligt. Information har legat på intranätet. Många medarbetare har uttryckt att de främst får information från närmaste chef. Vårdnadshavare har informerats via e-post.

3.4. Ordförande- och nämndsbeslut

Vi har tagit del av sammanställning över beslut tagna i nämnder, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige under år 2020 till mars år 2021 samt samtliga ordförandebeslut under samma period. Se sammanställning för kommunstyrelsen och av denna granskning berörda nämnder i bilaga 2.

Av intervju med säkerhetssamordnare och stabschef framgår att de inte undersökt om ordförandebeslut tagits på ett korrekt sätt. Beslut är dock ofta gjorda som resultat av nationella riktlinjer och i samsyn med regionen. Kommunchef uppger vid intervju att ordförandebeslut endast sker vid brådskande ärenden.

3.4.1. Kommunstyrelsen

Av sammanställning över ordförandebeslut framgår att kommunstyrelsens ordförande har beslutat om att häva övertidsstopp, anställningsstopp samt att införa personalförmån i form av en check som kan användas på lokala företag.

Kommunstyrelsen har bland annat beslutat om ersättning till kommunanställda för säsongsvaccin, om gåvor till medarbetare samt revidering av dokumenthanteringsplan avseende handlingar och information rörande krisarbete.

Kommunfullmäktige har beslutat om att ändra arbetsordning för styrelser och nämnder samt kommunfullmäktige för att tillåta digital närvaro på sammanträden. Kommunfullmäktige har även beslutat om ändrade krav för redovisning av partistöd.

3.4.2. Barn- och ungdomsnämnden

Ordförande i barn- och ungdomsnämnden har bland annat beslutat om tillfällig stängning av kulturskolan samt om distansundervisning och pausad undervisning under pandemin.

3.4.3. Omsorgsnämnden

Omsorgsnämndens ordförande har bland annat beslutat om rutiner kopplade till covid-19, svar på skrivelser om kommunens beredskap för personer inom dess verksamhet, stängning av vissa verksamheter samt förlängning av stängning av verksamheter.

Nämnden har fattat beslut i frågor som rör skyddsutrustning, åtgärder relaterade till covid-19, svar på skrivelse samt att öppna tillfälligt stängda verksamheter.

3.5. Bedömning

Vår bedömning är att styrelsen och nämnderna har arbetat med riskanalyser och uppdatering av lägesbilden under pandemin. Dock framgår av den externa utvärderingen att det funnits vissa brister i spårbarheten i dokumentation, samt avseende ansvarsfördelningen mellan krisledning och stab. Vi bedömer att detta är viktiga delar som bör beaktas i det pågående arbetet såväl som inför kommande kriser och övningar. Det är därför positivt att utvärdering genomförts, dock menar vi att det i samband med planering av utvärdering också bör planeras för hur utvärderingens resultat ska behandlas.

Vidtagna åtgärder framgår av avsnitt 3. Av granskningen framgår att det inte har skett någon genomgång av tagna beslut eller någon utvärdering avseende ärendehantering. Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna bör överväga detta som en del i den interna utvärderingen av hanteringen av coronapandemin. Vi menar att detta är av vikt bland annat ur en demokratisk synpunkt, samt att det utgör en del i att säkerställa att ordinarie processer såsom ärendehantering fungerar korrekt även under kris. Häri ingår vilka beslut som är nödvändiga att fattas av ordförande, på grund av brådskande hantering.

4. Enkätresultat

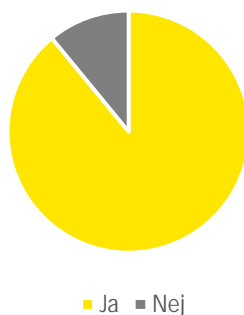
Inom ramen för granskningen har en enkät skickats ut till 48 ledamöter i kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och barn- och ungdomsnämnden. Totalt har 19 personer svarat på enkäten, vilket ger en total svarsfrekvens om 40 %. I nedan tabell redovisas fördelningen mellan nämnderna och kommunstyrelsen.

| Nämnd/styrelse | Svarsandel |
|--------------------------|------------|
| Kommunstyrelsen | 55% |
| Barn- och ungdomsnämnden | 25% |
| Omsorgsnämnden | 20% |

4.1. Ansvar och styrning

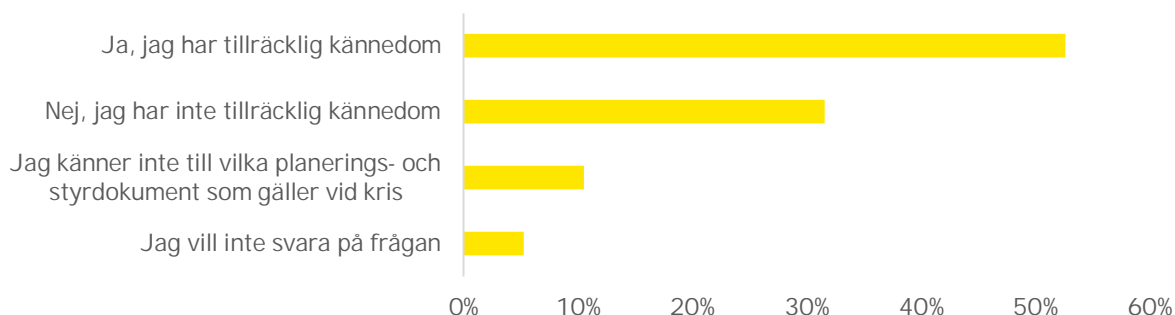
Majoriteten av de svarande (89,5 %) anger att de känner sig trygga i vad deras egen roll och vad nämndens/kommunstyrelsens roll i beslut kopplade till pandemin.

Känner du dig trygg i vad din/nämndens/styrelsens roll är i beslut kopplade till pandemin?



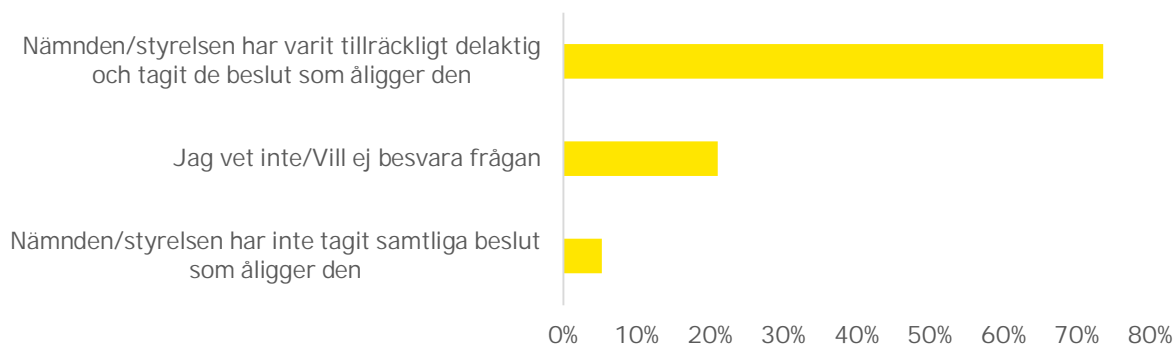
Dock har 42 % svarat att de inte har tillräcklig kännedom om eller inte känner till vilka planerings- och styrdokument som gäller vid kris. Ungefär hälften av de svarande, 53 % har svarat att de har tillräcklig kännedom om planerings- och styrdokument aktuella vid kris.

Bedömer du att du har tillräcklig kännedom om de planerings- och styrdokument som gäller vid kris som är relevanta för din nämnd/styrelse? (exempel: krisledningsplan, pandemiplan samt risk- och sårbarhetsanalys)



Avseende beslut fattade kopplat till pandemin svarar 68 % att de upplever att besluten har fattats av rätt instans¹⁰. 26 % svarade vet ej eller att de inte ville besvara frågan. Vidare framgår av nedan graf att de svarande upplever att nämnden/kommunstyrelsen har varit tillräckligt delaktig i beslutsprocessen avseende beslut kopplat till pandemin.

Vad anser du om nämndens/styrelsens delaktighet i beslutsprocessen avseende beslut kopplade till pandemin?

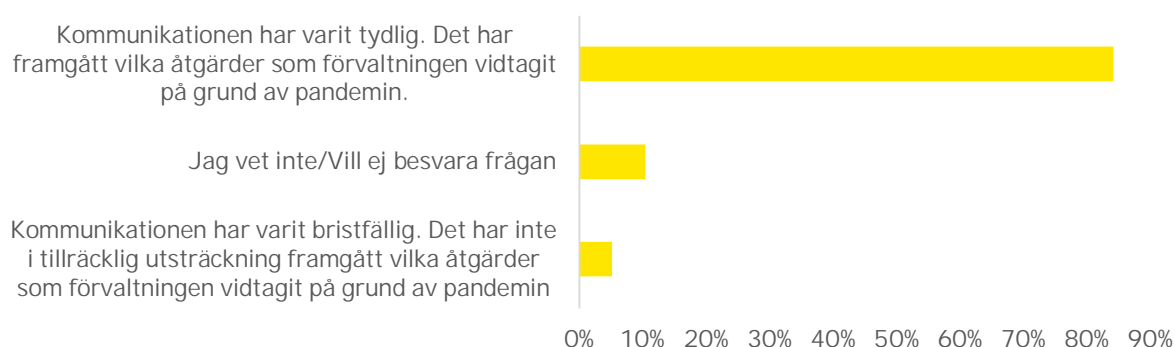


Av fritextsvaren framgår att vissa av de svarande är osäkra på vilka beslut som fattats och av vem. Samt att nämnden inte av förklarliga skäl har varit insatta eller delaktiga i de ordförandebeslut som tagits eftersom dessa har varit brädslande.

4.2. Information och kommunikation

Ledamöterna uppger att de i störst utsträckning fått information från kontoren under sammanträden och via epost. Vidare upplever ledamöterna att informationen som delgetts från kontoren har varit tillräcklig. På samma sätt upplevs att kommunikationen mellan kontor och nämnd varit tydlig, se nedan graf.

Hur anser du att kommunikationen mellan nämnd/styrelse och förvaltning varit under pandemin?



Samtliga svarande uppger att de har haft digitala sammanträden under år 2020. Av svarsresultaten framgår även att dessa sammanträden har fungerat tekniskt och att kommunikationen under sammanträdena fungerat bra.

¹⁰ Med instans avses nämnden, presidiet, ordförande eller förvaltningschef (delegation).

4.3. Bedömning

Enkätresultatet visar att ledamöterna som besvarat enkäten i stor utsträckning upplever att informationen har varit tillräcklig och att kommunikationen mellan kontor och nämnd har varit tydlig. Dock varierar svaren något kring kännedom om styrdokument. Vi bedömer att det är av vikt att nämnden är insatt i vilka styrdokument som gäller. Vi kan inte göra en övergripande bedömning av samtliga ledamöters uppfattning av de berörda delarna i enkäten då svarsfrekvensen varit för låg för att dra sådana slutsatser.

5. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har säkerställt en ändamålsenlig krisledning.

Vi grundar vår bedömning i att det finns ett flertal upprättade rutiner och riktlinjer för krisberedskapsarbetet inom samtliga nämnder och i kommunstyrelsen. Av granskningen framgår att nämndernas planer är daterade i förhållande till den nu gällande kommunövergripande riktlinjen. Vi bedömer därför att nämnderna bör revidera planerna för att säkerställa att det finns en samstämmighet i organisationen.

Därutöver bör samtliga planer revideras i samband med att hanteringen av pandemin ses över framgent. I detta arbete utgör den externa utvärderingen ett bra underlag för att utveckla arbetssättet, men vi ser det som en brist att det inte på förhand planerats hur utvärderingens resultat skulle tas tillvara. Vidare bedömer vi att nämnderna och kommunstyrelsen bör överväga att genomföra en utvärdering av tagna beslut under pandemin, för att ta säkerställa att hanteringen har skett korrekt. I ett krisläge kan det finnas behov av snabba beslut som i sin tur kräver korta beslutsvägar men det är också av vikt att beslut tas av rätt instans, i enlighet med lag och med interna rutiner.

| Revisionsfrågor | Svar |
|---|---|
| Finns ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap, såsom krisberedskapsplan och pandemiplan? | Ja. Vi bedömer att upprättade styrdokument avseende krisberedskap i stor utsträckning är tillräckliga. |
| Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer? | Ja. Det finns en upprättad risk- och sårbarhetsanalys som innefattar de delar som framgår av MSB:s riktlinjer. Dock bedömer vi att analysen bör vara föremål för politisk behandling i större utsträckning än idag, då den endast behandlas som ett informationsärendet för kommunstyrelsen. För att skapa en heltäckande analys menar vi att samtliga nämnder och kontor ska involveras i processen på ett tydligare sätt. |
| Har kommunstyrelsen och nämnderna löpande uppdaterat lägesbilden och genomfört riskanalyser? Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av genomförda riskanalyser? | Ja. Krisledningsstaben har sammanställt vilka åtgärder som genomförts, vilka som är pågående och vilka som är planerade. Kommunchef har redogjort för bl.a. smittläge, insatser och bemanning genom muntliga dragningar för kommunstyrelsen. Säkerhetssamordnare har fått i uppdrag att säkerställa att riskanalyser med skyddsombud genomförts på respektive kontor. Det har vidare gjorts scenarioanalyser för att klargöra hur respektive verksamhet ska kunna upprätthålla lagstadgad verksamhet vid personalbortfall. Säkerhetssamordnare har därutöver gjort en sammanställning för att |

| | |
|--|--|
| | <p>kunna göra en övergripande bedömning av kommunens beredskap inför en andra våg.</p> <p>Omsorgskontoret har gjort en handlingsplan för risker vid stängning av daglig verksamhet. Barn- och ungdomskontoret har tagit fram handlingsplaner och uppföljningar av dessa samt flertalet riskanalyser. Åtgärder som vidtagits presenteras i avsnitt 3.</p> |
| Får kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig åiterrapportering och uppföljning avseende krisledningsarbetet? | Ja. Enkäten visar att en majoritet av de svarande anser att de fått tillräcklig åiterrapportering av kontoren. |

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över arbetsprocessen för risk- och sårbarhetsanalysen för att säkerställa att samtliga nämnder, styrelser och kontor involveras.
- ▶ Utvärdera ärendehanteringsprocessen och beslut tagna under pandemin.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi omsorgsnämnden och barn- och ungdomsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att riktlinjer för krishantering revideras löpande och följer den kommunövergripande riktlinjen.
- ▶ Utvärdera ärendehanteringsprocessen och beslut tagna under pandemin.

Hyltebruk den 12 maj 2021

Sara Shamekhi
EY

Stella Säfström
EY

Emmy Lundblad
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Therese Reuter – Stabschef och informationssäkerhetssamordnare
- ▶ Diana Körner Hansson – Säkerhetssamordnare
- ▶ Julia Jansson – Vikarierande säkerhetssamordnare
- ▶ Emma Gröndahl - Kommunchef
- ▶ Gunilla Abrahamsson – Skolexpert på barn- och ungdomskontoret
- ▶ Ulf Nilsson – Barn- och ungdomschef
- ▶ Berit Winbladh – Omsorgschef
- ▶ Lena Borg – Enhetschef på myndighets- och kvalitetsenheten
- ▶ Maria Frobin – Kvalitetsutvecklare för HSL-personal, rehab och sjuksköterskor
- ▶ Gunilla Lundberg – Enhetschef för sjuksköterskorna
- ▶ Sophia Lehnberg – MAS (tillfälligt delvis sjukskriven)

Förtroendevalda revisorer som medverkat vid intervjuerna:

- ▶ Ove Gustavsson
- ▶ Kristina Johansson

Dokument:

Omsorgsnämnden

- ▶ Delegeringsordning
- ▶ Reglemente
- ▶ Intern kontrollplan 2021
- ▶ Intern kontrollplan 2020
- ▶ Risk- och väsentlighetsanalys 2021
- ▶ Uppföljning av internkontrollplan för omsorgsnämndens bokslut 2020
- ▶ Omsorgsnämndens beslut tagna med anledning av Covid-19 (se bilaga 2)
- ▶ Ordförandebeslut tagna med anledning av Covid-19 (se bilaga 2)
- ▶ Riktlinjer för omsorgskontoret vid en kris eller extraordinär händelse
- ▶ Rutiner, scenario, riskbedömningar och handlingsplaner för omsorgskontoret avseende covid-19
- ▶ Kvalitetsberättelse 2020
- ▶ Patientsäkerhetsberättelse 2020

Barn- och ungdomsnämnden

- ▶ Handlingsplaner och riskbedömningar
- ▶ Delegeringsordning barn- och ungdomsnämnden 2020
- ▶ Reglemente barn- och ungdomsnämnden
- ▶ Riktlinjer för barn- och ungdomskontoret vid kris eller extraordinär händelse
- ▶ Information till medarbetare och vårdnadshavare (flertal dokument)
- ▶ Beslutsunderlag internkontrollplan BUN 2020
- ▶ Risk- och konsekvensanalys 2020
- ▶ Uppföljning internkontrollplan 2020
- ▶ BUK lägesbild till stab vecka för vecka

- ▶ Frånvaro närvaro
- ▶ Bekräftad covid mall
- ▶ Checklista och information matvärd utdelning matpaket
- ▶ Dokumentation vid konstaterad smitta
- ▶ Ordförandebeslut tagna med anledning av Covid-19 (se bilaga 2)

Kommunstyrelsen

- ▶ Reglemente krisledningsnämnd
- ▶ Sammanställning krisledningsgrupp givna uppdrag, 2021-03-01
- ▶ Sammanställning krisledningsstabens uppdrag, 2020-2021
- ▶ Kommunstyrelsens beslut tagna med anledning av Covid-19 (se bilaga 2)
- ▶ Ordförandebeslut tagna med anledning av Covid-19 (se bilaga 2)

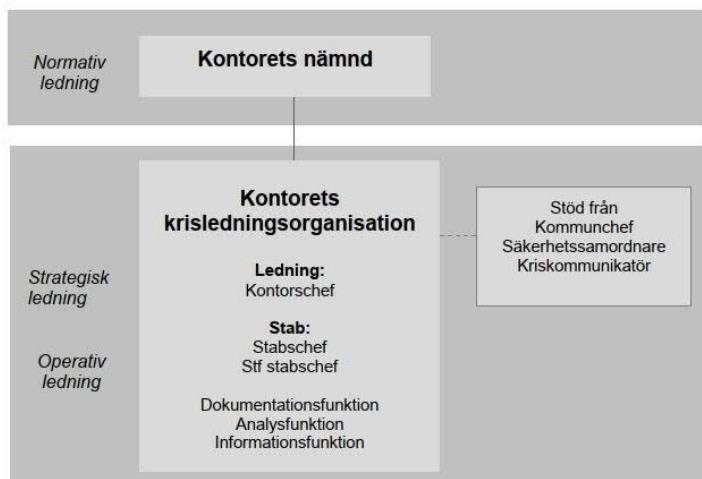
Planer, rutiner och riktlinjer

- ▶ Pandemiplan Hylte kommun
- ▶ Riktlinjer för krisberedskap Hylte kommun 2020-2023
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys Hylte kommun 2019_maskad
- ▶ Rutin för hantering av kriser och extraordinära händelser i Hylte kommun 2020-2023
- ▶ Rutin för kriskommunikation vid stabsarbete 2018
- ▶ Rutin för utbildning och övning inom krisberedskap Hylte kommun 2020-2023
- ▶ Rutin prioriterat arbete vid personalbortfall i Hylte kommun med anledning av covid-19, 2020

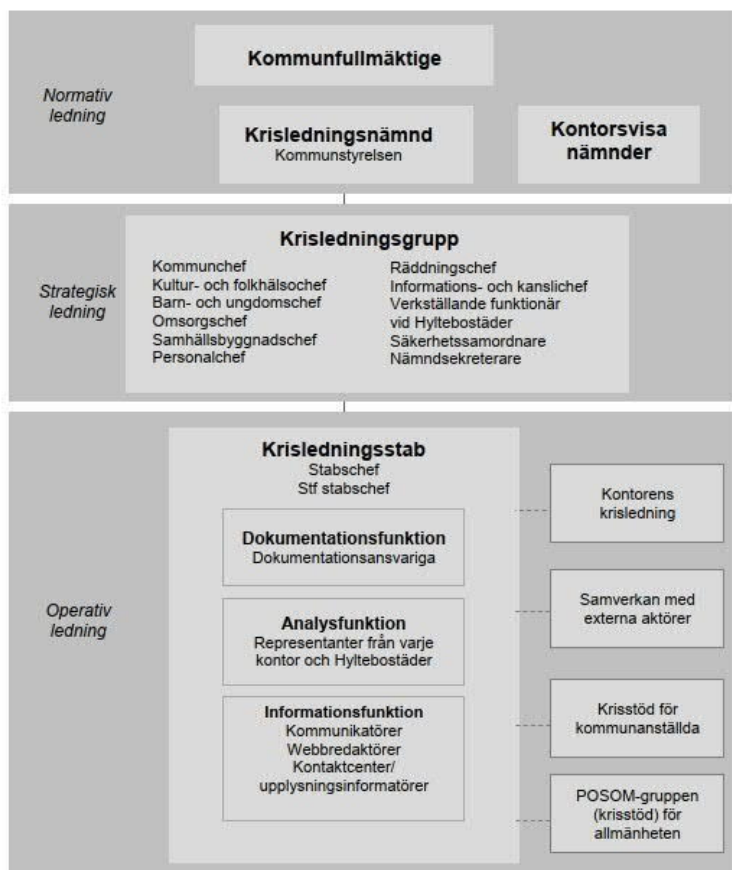
Övrigt

- ▶ Barnkonsekvensanalys Covid19 Lst Halland 2020
- ▶ Ersättningslokaler för kommunal verksamhet 2018
- ▶ Hylte kommun underlag till Lst rapport om social utsatthet och problematik 2020
- ▶ Utkast: Bedömning av Hylte kommuns förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid en snabb smittspridning av covid-19
- ▶ Rapport efter genomförd kommunal krishantering av Coronapandemin 12 mars - 2 november 2020

Bilaga 1: Kommunens krisledningsorganisation



Schematisk bild över kontorens egen krisledningsorganisation vid stabsläge 1 och 2. Organisationen är en förenkling av kommunens övergripande krisledningsorganisation.



Schematisk bild över kommunens övergripande krisledningsorganisation så som den är organiserad vid stabsläge 3 och 4.

Bilaga 2. Nämnds- och ordförandebeslut

Ordförandebeslut tagna gällande Covid-19 från år 2020 – mars 2021

Kommunstyrelsen

- ▶ 2020-03-12 Ordförandebeslut - Hävning av övertidsstopp
- ▶ 2020-03-18 Ordförandebeslut - Hävning av anställningsstopp, coronaviruset
- ▶ 2020-03-19 Ordförandebeslut - Personalförmån, check för inköp hos lokala företag

Barn- och ungdomsnämnden

- ▶ 2020-11-04 Ordförandebeslut – tillfällig stängning Kulturskolan
- ▶ 2020-11-24 Ordförandebeslut – fortsatt stängning Kulturskolan
- ▶ 2020-12-14 Ordförandebeslut – distansundervisning Örnaskolan
- ▶ 2021-01-07 Ordförandebeslut – distansundervisning Örnaskolan
- ▶ 2021-01-12 Ordförandebeslut – fortsatt stängning Kulturskolan
- ▶ 2021-01-19 Ordförandebeslut – distansundervisning Kulturskolan
- ▶ 2021-01-19 Ordförandebeslut – delvis distansundervisning Örnaskolan
- ▶ 2021-02-03 Ordförandebeslut – pausad undervisning Unnaryds skola

Omsorgsnämnden

- ▶ 2020-03-12 Ordförandebeslut - Rutin kopplad till covid-19 (Innefattar stängning av verksamheterna öppen daglig verksamhet på de särskilda boendena, daglig verksamhet LSS; frivilligverksamheten samt avrådan från besök av närstående på särskilt boende och LSS-boende)
- ▶ 2020-04-16 Ordförandebeslut – Svar på skrivelse om kommunens beredskap för personer inom LSS
- ▶ 2020-11-05 Ordförandebeslut – stängning av vissa verksamheter inom omsorgsnämndens ansvarsområde
- ▶ 2020-11-23 Ordförandebeslut – förlängning av stängning av vissa verksamheter inom omsorgsnämndens ansvarsområde (innefattar frivilligverksamheternas mötesplatser samt de öppna dagverksamheterna på de särskilda boendena)
- ▶ 2020-12-14 Ordförandebeslut – förlängning av stängning av vissa verksamheter inom omsorgsnämndens ansvarsområde (se beslut 2020-11-05)
- ▶ 2020-12-30 Ordförandebeslut – förlängning av stängning av vissa verksamheter inom omsorgsnämndens ansvarsområde (se beslut 2020-11-05)
- ▶ 2021-02-25 Ordförandebeslut - förlängning av stängning av vissa verksamheter inom omsorgsnämndens ansvarsområde (se beslut 2020-11-05)

Beslut tagna av nämnder, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige angående Covid-19 mellan 2020- mars 2021

Omsorgsnämnden

- ▶ Covid-19 skyddsutrustning 2020-05-20 (§32). Beslut om användande av alternativ utrustning efter särskild prövning hos Region Halland och återanvändning av skyddsutrustning.
- ▶ Åtgärder Covid-19 2020-05-20 (§ 31).
- ▶ Svar på skrivelse från FUB 2020-06-18 (§43)
- ▶ Eventuell öppning av tillfälligt stängda verksamheter 2020-09-24 (§ 50). Beslut om uppdrag till OK om att på ett coronasäkert sätt öppna tillfälligt stängda verksamheter.

Kommunstyrelsen

- ▶ Säsongsvaccin till kommunanställda 2020-10-29 (§ 203). Erbjudande om att få ersättning för kostnaden att ta säsongsvaccin.
- ▶ Gåva till medarbetare 2020-12-01 (§ 223). Gåva till medarbetare på 1200kr, fördelat på ett antal checkar.
- ▶ Revidering av dokumenthanteringsplan 2020-12-15 (§ 243). Tillägg i dokumenthanteringsplan för handlingar och information som upprättas och inkommer i krisarbete.