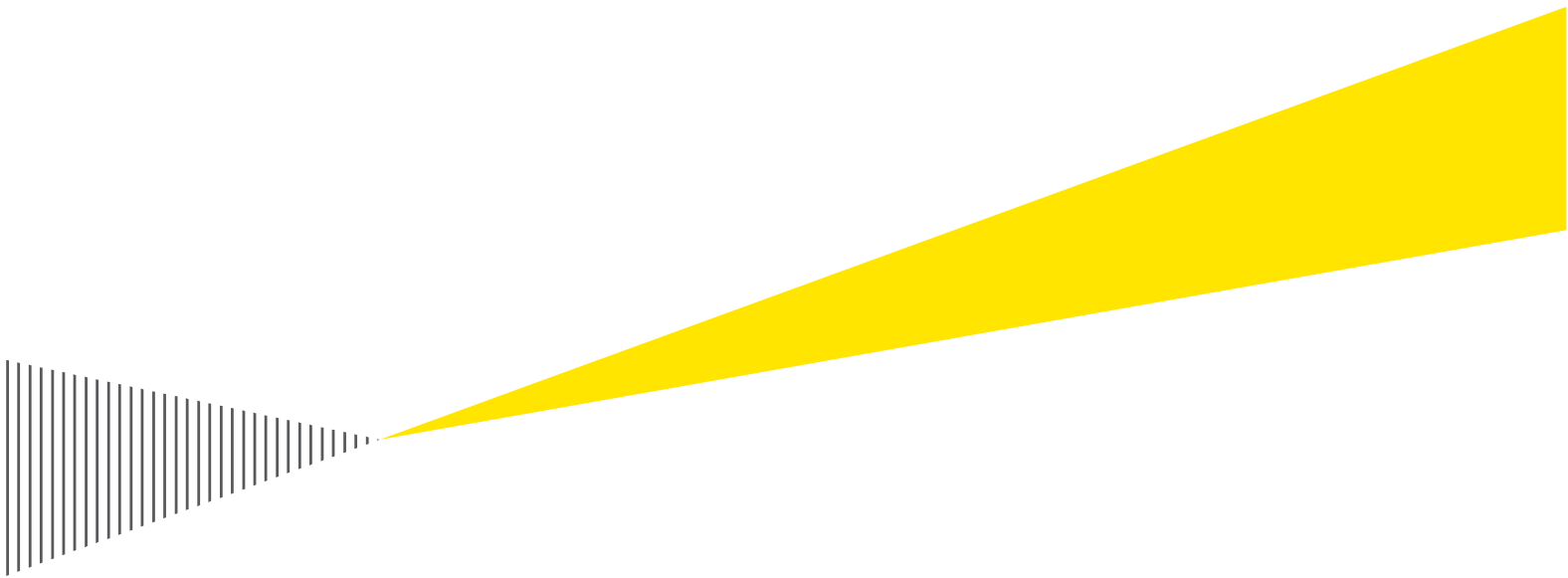


Lunds kommun

Granskning av krisberedskapen i
Lunds kommun



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande	4
1.4. Revisionskriterier.....	4
2. Organisation för krisberedskap	8
2.1. Kommunövergripande organisation	8
2.2. Organisation på nämnds nivå	10
2.3. Bedömning.....	12
3. Styrdokument och planer för krisberedskap.....	13
3.1. Planer för krisberedskap.....	13
3.2. Risk- och sårbarhetsanalyser	16
3.3. Övnings- och utbildningsinsatser	18
3.4. Bedömning	19
4. Beslut och åtgärder med anledning av pandemin, våren 2020	21
4.1. Kommunstyrelsen.....	22
4.2. Barn- och skolnämnden.....	23
4.3. Vård- och omsorgsnämnden	25
4.4. Utbildningsnämnden.....	26
4.5. Bedömning	27
5. Sammanfattande bedömning	29
Bilaga 1 Källförteckning.....	31
Bilaga 2 Tidslinje över beslut relaterade till pandemin.....	1

Sammanfattning

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, barn- och skolnämnden samt vård- och omsorgsnämnden i stora delar har ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning har säkerställt att det finns den dokumentation och organisation som krävs enligt föreskrifter och lagkrav. Enligt intervjuade har krisberedskapsarbetet intensifierats de senaste åren, varpå en tydligare ledningssystem finns på plats. Vi instämmer i detta men ser också att det finns delar som behöver utvecklas.

I granskningen framkommer att risk- och sårbarhetsanalyser inte är fullständiga samt att nämnderna inte har en planering för framtida övningsinsatser. Vi menar att detta indikerar ett ökat behov av samordning och stöd från kommunstyrelsen avseende krisberedskapsarbetet. Därutöver ligger ett ansvar på nämnderna att följa de instruktioner som tagits fram, och att följa den plan och program för trygghet och säkerhet som fullmäktige antagit. Vi ser vidare ett behov av att tydliggöra nämndernas roll i krisledningsorganisationerna. I de nuvarande krisberedskapsplanerna finns en varierande grad av delaktighet från politiken. Ledning under kris bör spegla den ordinarie verksamheten, utan att påverka förmågan att agera snabbt och effektivt. Vi menar således att även nämnden utgör en viktig del av den ordinarie verksamheten, varpå dess roll- och ansvarsfördelning också måste vara tydlig. Detta bör även beaktas i samband med övningsinsatser.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka samordningen av krisberedskapsarbetet, i syfte att säkerställa att det finns en tydlig arbetsprocess för samtliga nämnder, och för att säkerställa att samtliga delar genomförs i enlighet med lagkrav, föreskrifter och fullmäktiges ambitioner.

Vi rekommenderar barn- och skolnämnden, vård- och omsorgsnämnden och utbildningsnämnden att:

- ▶ Tydliggöra den politiska involveringen och delaktigheten i samband med krisledning.
- ▶ Säkerställa att det finns en plan för övning och utbildning som även beaktar den politiska involveringen.
- ▶ Säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser följer kommunens instruktioner och MSB:s föreskrifter.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

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.

Kommunerna ska rapportera risk- och sårbarhetsanalyser enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter. Kommunen ska sammanställa och rapportera resultatet av analysen till Länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige.

Den nu pågående spridningen av coronaviruset i Sverige och världen visar på ett mycket tydligt sätt behovet av en flexibel organisation som snabbt kan ställa om sin verksamhet för att möta det behov som medborgarna har. I Lunds kommun har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för kommunens beredskaps- och katastrofplanering. Granskningen omfattar också utbildningsnämnden, barn- och skolnämnden samt vård- och 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.

I sin årliga risk- och konsekvensanalys har kommunens revisorer identifierat ett antal risker kopplade till kommunens krishantering, bland annat avseende det övergripande krisberedskapsarbetet och kommunens förmåga att ställa om sin verksamhet i orostider.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, barn- och skolnämnden samt vård- och omsorgsnämnden har ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för kris- och katastrofberedskap?
- ▶ Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer?
- ▶ Har det upprättats ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap, såsom krisberedskapsplan och pandemiplan?
 - Är dessa uppdaterade i närtid?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen och nämnderna en uppföljning och analys av övnings- och utbildningsinsatser?
 - Beaktas och inkluderas andra aktörer än Lunds kommun i samband med övnings- och utbildningsinsatser kopplat till krisberedskapsarbetet?
- ▶ Vilka åtgärder/beslut och planer har nämnderna fattat med anledning av coronavirusets spridning i landet och regeringens eller myndigheternas beslut?
 - När har berörda åtgärder/beslut och planer verkställts i förhållande till regeringens eller myndigheters beslut?

1.3. Genomförande

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med ledande tjänstepersoner i förvaltningarna, med de granskade nämndernas presidier samt därutöver två ytterligare ledamöter i nämnden och krisledningsnämnden. För källförteckning se bilaga 1.

Förutom översiktliga planer och styrdokument har förvaltningarnas och kommunens genomförda utbildningar/utbildningsplaner granskats, likaså förvaltningsspecifika handlingsplaner. Vidare har vi följt de insatser och beslut som respektive förvaltning tar 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. De beslut som särskilt legat till grund för granskning av kommunens agerande presenteras i avsnitt 4.

1.4. 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.

SKR uttalande kring delegation 2020-06-08

SKR har uttalat sig avseende möjligheten att en nämnd delegerar till ordförande att anta delegationsordningen i brådskande ärenden.

SKR gör tolkningen att antagande av delegationsordning omfattas av kommunallagens delegeringsförbud (6e kap 38 § 1 pkt). Ett delegeringsuppdrag till ordföranden som omfattar rätten att besluta om en delegationsordning, innebär att nämnden fråntar sig kontrollen över utövandet av sin egen beslutanderätt.

SKR gör bedömningen att det inte är lämpligt att delegera beslut i brådskande ärenden på ett sådant sätt att nämnden avvaktar med beslut i frågan om delegationsordning tills det att ärendet brådskar. SKR föreslår istället att ett förslag till delegationsordning ska presenteras för nämnden vid sammanträde före lagens ikraftträdande. Vid detta sammanträde bör nämnden besluta att ge ordförande i uppdrag att besluta om vid vilken tidpunkt delegationsordningen ska börja gälla.

Vidare menar SKR att detta tillvägagångssätt överensstämmer med kommunallagens bestämmelser i 6 kap. 23 § andra stycket, som stadgar att ordförande ska kalla till sammanträde om denne anser att det behövs.

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.

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 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.

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 MSB 2018-09779, SKR 18/03101

Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022 reglerar uppgifter och ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap enligt LEH. Kommunen ska för varje ny mandatperiod fastställa en krisledningsplan. Inom ramen för kommunens krisberedskap ska kommunstyrelsen fastställa en instruktion för hur kommundirektören ska leda förvaltningen under kommunstyrelsen samt vilka uppgifter kommundirektören har.

Kommunen ska ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap som ska ange övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden. Styrdokumentet ska enligt överenskommelsen innehålla:

- ▶ Övergripande styrning av arbetet med krisberedskap i kommunala förvaltningar, bolag och kommunalförbund.

- ▶ Kommunens övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys.
- ▶ Kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar.
- ▶ Vilken planering avseende krisberedskap inom olika områden som kommunen ska ta fram eller uppdatera under mandatperioden.

Därtill anger överenskommelsen att kommunen ska ta fram ett reglemente för krisledningsnämnden.

Kommunen ska ha en regelbundet övad och utbildad krisorganisation samt en plan för utbildning och övning. Avseende övning anges att kommunen varje mandatperiod ska genomföra och utvärdera minst två övningar. Övningarna ska beakta de brister som framkommit i risk- och sårbarhetsanalysen. Utvärderingar av övningarna ska beröra styrkor och svagheter avseende kommunens egen krisberedskap och förmågan att samverka med andra aktörer.

Inom ramen för sitt geografiska områdesansvar ska kommunerna i fråga om extra ordinära händelser i fredstid verka för att:

- ▶ olika aktörer inom kommunens geografiska område samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
- ▶ de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och
- ▶ information till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Slutligen anges att kommunen ska hålla ansvarig myndighet informerad om vilka åtgärder som vidtagits, samt vid en extra ordinär händelse ge ansvarig myndighet och länsstyrelsen lägesrapporter.

Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020 MSB 2018-05681, SKR 18/01807

Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020 anger att förtroendevalda och tjänstemän i kommunerna ska ha grundläggande kunskaper om vad som gäller vid höjd beredskap, krigsfara och krig. Kommunstyrelsen och kommunledningen ska under perioden 2018 till 31 december 2020 genomgå utbildning gällande höjd beredskap och totalförsvar.

MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

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

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

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

Reglemente för kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens reglemente, beslutat 26 mars 2020 av kommunfullmäktige, framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ett övergripande ansvar för utvecklingen av hela den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter. I reglementets § 5 anges att kommunstyrelsen fullgör uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extra ordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som inte ankommer på krisledningsnämnden.

Reglemente för krisledningsnämnden

Av reglemente för krisledningsnämnden i Lunds kommun, antagen av kommunfullmäktig 26 mars 2020 framgår att det ska finnas en krisledningsnämnd som utses av kommunfullmäktige. I Lunds kommun är kommunstyrelsens arbetsutskott krisledningsnämnd. Enligt reglementets § 1 är krisledningsnämnden kommunens ledande politiska organ om kommunens drabbas av en extraordinär händelse.

Nämndens uppgifter är att vid extraordinära händelser kunna besluta om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder inom kommunen i den utsträckning som vid varje tillfälle bedöms som nödvändig. Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Inför varje ny mandatperiod ska krisledningsnämnden arbeta fram en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras i kommunen.

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. Under den interpandemiska fasen (tiden mellan pandemier) ska aktörer på regional och lokal nivå beskriva ansvar och roller, ta fram relevanta rutiner för dokumentation av händelser och beslut, samt etablera en struktur för samverkan. Därtill ska relevanta planer för utbildning och övning tas fram. Avseende aktiveringsfasen (spridning i olika delar av världen) anges att regionala och lokala aktörer bland annat ska aktivera pandemiplaner och samverkansgrupper, smittspåra, samla in information om vårdbelastning och tillkalla extra resurser både vad gäller personal och material.

Under pandemifasen ska relevanta aktörer bland annat anpassa resurser, förbereda för ett utbrott inom vård och omsorg, anpassa riktlinjer efter nationella rekommendationer och ge information om allmänhygieniska åtgärder. I övergångsfasen ska hanteringen av pandemin utvärderas, och man ska planera för att återgå till normalt tillstånd för hälso- och sjukvård.

Checklistan utgör enligt kunskapsunderlaget enbart ett komplement till annan beredskapsplanering.

2. Organisation för krisberedskap

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.

2.1. Kommunövergripande organisation

Lunds kommun har inrättat en kommuncentral krisorganisation, både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Den illustreras översiktligt i nedanstående skiss och förklaras i efterföljande avsnitt.

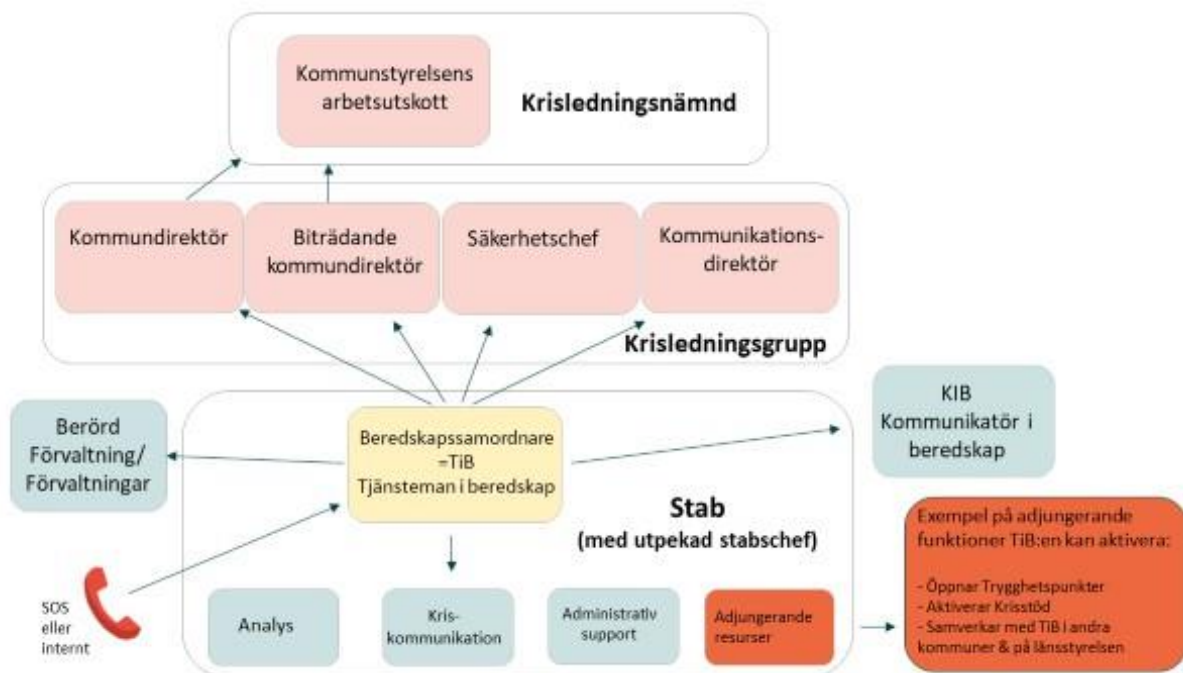


Bild 1: Lunds kommuns krisledningsorganisation inkl larmkedja

Under 2018 genomfördes en extern genomlysning av kommunens säkerhetsarbete. I genomlysningen gjordes bedömningen att funktioner, roller och ansvar delvis var otydliga. Det framgår även att det saknades en politisk riktning för hur trygghets- och säkerhetsarbetet skulle bedrivas.

Vid intervjuer bekräftas bilden att krisberedskapsarbetet tidigare inte varit prioriterat. Vidare uppges att arbetet med att bygga en organisation och ett ledningssystem för krisberedskap intensifierats under de senaste åren. Ett resultat av detta är program och plan för trygghet och säkerhet som antogs av kommunfullmäktige i februari 2020 (se avsnitt 2.2).

2.1.1. Kommunstyrelsen

Enligt reglementet har kommunstyrelsen ansvar för att fullgöra uppgifter enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH), om dessa inte ankommer på krisledningsnämnden. I Lunds kommun utgör kommunstyrelsens arbetsutskott krisledningsnämnd. Det är upp till krisledningsnämndens ordförande att bedöma huruvida kommunen befinner sig i en extraordinär situation, varpå krisledningsnämnden aktiveras. Denne ska sedan tillsammans med kommundirektören avgöra om hela krisledningsorganisationen ska kallas in. Enligt uppgift är det ytterst kommundirektören som avgör krisnivån. I nedanstående bild illustreras de fyra risknivåer som kommunens krisledningsarbete utgår ifrån.

HÄNDELSE NIVÅ	HÄNDELSETYP	ANSVAR
	Höjd beredskap	Särskild lagstiftning, ansvar beror på hur den höjda beredskapen utfärdats. Regeringen beslutar (kommunstyrelsen fortfarande ytterst ansvarig nämnd)
Nivå 3	Extraordinär händelse	Krisledningsnämnd, central krisledning. Aktiveras av krisledningsnämndens ordförande (central krisledning är utifrån sedan aktiverad)
Nivå 2	Allvarlig händelse	Central krisledning (kommunstyrelsen), berörd förvaltning (nämnden). Aktiveras av kommundirektör, bitr kommundirektör eller tjänsteman i beredskap.
Nivå 1	Störning	Berörd förvaltning/bolag (nämnden). Aktiveras av förvaltningsdirektör.

Bild: Lunds kommuns risknivåer

På nivå 1, *störning*, ligger ansvaret kvar inom respektive nämnd och bedömningen görs att händelsen i stor utsträckning kan hanteras inom den ordinarie verksamheten, med stöd och samordning från central nivå. Vid behov kan kommunens krisledning aktiveras vid denna nivå.

Från nivå 2, *allvarlig händelse*, är bedömningen att händelsen inte kan hanteras inom berörd förvaltnings krisledning varpå den centrala krisledningen träder ikraft. Vid en allvarlig händelse är det fortsatt berörd facknämnd som innehar beslutanderätten.

Som tidigare nämnt aktiveras krisledningsnämnden från nivå 3, *extraordinär händelse*. Om krisledningsnämnden aktiveras, övertar denne beslutanderätten från berörd facknämnd. Enligt kommunens handlingsplan för hantering av extraordinära händelser får beslutanderätten endast övertas i den utsträckning som det bedöms nödvändigt. Detta innebär att berörd förvaltning ska hantera krisen utifrån krisledningsnämndens beslut. Enligt uppgift har bedömningen varit att Lunds kommun legat på nivå 1 under större delen av coronapandemin (gäller vid tiden för denna granskning). Se även avsnitt 4.1.

Vid intervju uppger ledamöter i krisledningsnämnden att de känner de känner sig trygga i roll- och ansvarsfördelning i det fall krisledningsnämnden aktiveras. Dock uppgavs även att vissa ledamöter upplever att krisberedskapsarbetet inte har varit tillräckligt prioriterat. Trots att samtliga menar att kommunens organisation hittills har hanterat coronapandemin på ett bra sätt, finns delvis en osäkerhet inför framtida krishantering.

2.1.2. Tjänstemannaorganisation

Kommunens *centrala krisledningsgrupp* består av kommundirektör, biträdande kommundirektör, säkerhetschef och kommunikationsdirektör. Biträdande kommundirektör leder gruppens arbete. Beroende på aktuell händelse eller kris kan andra tjänstepersoner ingå i gruppen. Gruppen ansvarar för kommunens operativa krisledning. I det fall gruppen aktiveras ska en koordinator utses som ansvarar för att anpassa stöd och förmedla lägesbild.

Gruppen kan aktiveras redan på nivå 1, störning, om behovet finns utifrån att flera verksamhetsområden berörs, samverkan ska ske med andra organisationer eller vid stort behov av kriskommunikation. När den centrala krisledningen aktiveras ska det formuleras målsättningar för den tillfälliga verksamheten. Ansvaret för verksamheten flyttas dock aldrig från den berörda förvaltningen till krisledningen.

Krisledningsstaben består av personal från kommunkontoret som stöttar upp krisledningen vid behov. Staben leds av en stabschef, tillika säkerhetschef, med administrativ support. Staben är beredande organ för krisledningsgruppen och har även till uppgift att stödja förvaltningar. Det finns fyra funktioner som staben kan kalla in utifrån behov, vilka delas in följande områden:

- ▶ Analys – uppdatera och ta fram lägesbild
- ▶ Administrativ support – stödjer den centrala krisledningen med generella uppgifter
- ▶ Kriskommunikation – analysera och planera informations- och kommunikationsbehov
- ▶ Adjungerade resurser – specialister beroende på händelse

Den kommuncentrala *tjänstemannen i beredskap* (TiB) hanterar initialt frågor som kan kräva aktivering av kommunens krisorganisation. Detta sker genom avstämning med kommundirektören. Funktionen aktualiseras framförallt vid akuta händelser eller störningar utanför ordinarie verksamhetstid.

Vid intervju uppges att TiB består av grupp från enheten för trygghet och säkerhet (enheten ingår i avdelningen för ledningsstöd på kommunkontoret). Det pågår ett arbete med att sammanställa ett utbildningspaket i syfte att professionalisera tjänsten.

Enligt en upprättad instruktion för TiB har denne i uppgift att ta emot information, göra en initial bedömning och förmedla information vidare efter behov. Om behovet finns ska TiB starta central krisledning till dess att krisledningsstaben är samlad. TiB ansvarar även för att dokumentera händelseförloppet på en specifik nätverksplats. Utöver detta kan TiB aktivera och/eller öppna:

- ▶ Kommunikatör i beredskap (KiB)
- ▶ Trygghetspunkter¹
- ▶ Krisstöd

Kommunikatör i beredskap (KiB) syftar till att säkerställa kommunikationsåtgärder i händelse av kris utanför kontorstid. KiB utgörs av sex kommunikatörer anställda i kommunen. Uppdragets utgörs bland annat av att publicera information på kommunens hemsida, vara talesperson mot media och agera kommunikationsstöd gentemot chefer och TiB.

2.2. Organisation på nämndsnivå

Respektive nämnd har också en krisledningsorganisation, på politisk nivå och tjänstemannanivå.

2.2.1. Politisk organisation

Facknämndernas ansvar vid kris varierar beroende på vilken nivå som händelsen definierats som. Beroende på omfattning kan nämnden fortfarande äga beslutanderätt under nivå 3, extraordinär händelse, om detta har bedömts nödvändigt. I den kommuncentrala

¹ Samlingsplats som i läge av kris kan erbjuda viss förtäring, aktuell information om läget, stöd och i vissa fall även vilo- eller sovplats.

krisledningsplanen framgår att förvaltningsdirektörer ska informera berörd nämnd vid behov under en kris.

I de granskade nämndernas krisledningsplaner beskrivs i stor utsträckning tjänstemännens krisledningsorganisation. Det finns variationer i hur politiken involveras i krisledningsorganisationen. Enligt utbildningsnämndens plan kan nämndens ordförande eller presidium vid behov adjungeras in i förvaltningens centrala krisledningsgrupp. Enligt vård- och omsorgsnämndens plan ska nämndens ordförande kontaktas när förvaltningens krisledningsgrupp har sammankallats. Barn- och skolnämndens ordinarie krisorganisation² innefattar, till skillnad från övriga granskade nämnder, även nämndens presidium. Det är även nämndens ordförande som beslutar om förvaltningens krisledningsstab ska aktiveras.

Vid intervjuer uppges att kommunikation med nämnd och presidium varierar i omfattning beroende på situationen. Det uppges i intervjuer i stort en tillfredsställelse med kommunikationen mellan politik och förvaltning.

2.2.2. Tjänstemannaorganisation

Utbildningsförvaltningens ledningsgrupp utgör även krisledningsgrupp. Denna aktiveras vid extraordinär händelse, nivå 3. Vid aktivering av krisledningen ska utbildningsdirektören kontakta kommunens beredskapssamordnare³ samt nämndens presidium. Vid en inlarmning av krisledningsgruppen används grupp-sms och mail för kontakt. Rektor ansvarar för krisledningsarbetet på sin enhet. Vid störning, nivå 1, eller allvarlig händelse, nivå 2, gäller respektive enhets krisplan där rektor eller chef ansvarar för fördelning av uppgifter. Enligt planen ska utbildningsdirektören kontaktas beroende på situation. Vid intervju uppgavs dock att förvaltningschef alltid ska informeras vid en störning, vilket primärt sker av berörd rektor.

I vård- och omsorgsförvaltningens krisberedskapsplan finns beskrivet steg för steg hur krisledningen sammankallas. Vid en händelse är det närmaste arbetsledare alternativt vård- och omsorgsjouren⁴ som gör den initiala bedömningen av läget. Vid behov kontaktas sedan någon ur förvaltningens krisledningsgrupp. Kommunens beredskapssamordnare och nämndens ordförande ska sedan kontaktas. När krisledningen aktiveras ska vård- och omsorgsdirektör göra en bedömning avseende vilken krisnivå som händelsen utgörs av: nivå 1, 2 eller 3.

I barn- och skolförvaltningens krisledningsorganisation ingår nämndens presidium och förvaltningens krisledningsstab. Barn- och skolförvaltningens krisledningsstab är uppbyggd på motsvarande sätt som den kommunövergripande krisledningsstaben (se avsnitt 2.1.1). När skoldirektören informeras om en händelse kontaktas nämndens ordförande som sedan beslutar om krisledningsstaben ska aktiveras. I detta skede sker även en bedömning av krisnivån. Skoldirektören ansvarar sedan för att kontakta TiB.

Gemensamt för samtliga krisberedskapsplaner är att de följer en fast struktur. Däremot varierar planerna något i fråga om presidiets roll i krisledningen. I samtliga planer framgår att presidiet i någon form ska informeras, däremot är det fastställt i barn- och skolförvaltningens plan att presidiet även ingår i krisledningsorganisationen. Samt att det i denna nämnd är ordförande som tar beslut om staben ska aktiveras.

² Krisledningsorganisationen består av nämndens presidium och krisledningsstaben (bestående av tjänstepersoner).

³ Enligt uppgift är detta det gamla namnet för TiB (se avsnitt 2.1.1)

⁴ Jouren är bemannad dygnet runt. Det finns en separat rutin för jourens roll vid kris.

2.3. Bedömning

Kommunstyrelsen och nämnderna har i stort en ändamålsenlig organisation för krisberedskap. Styrelsen och de granskade nämnderna har tydliggjort ansvar och roller i sina beredskapsplaner. Det framgår dock inte av styrdokument vilka förväntningar som finns på nämndernas organisering vid kris. Av granskningen framgår också att det finns skillnader rörande presidiets roll i krisledningen.

Nämnderna ansvarar för att upprätta den organisation som krävs baserat på verksamhetens behov. Vi bedömer dock att det finns anledning att ytterligare tydliggöra den politiska involveringen i samband med krisledning. Detta för att säkerställa att nämnden, i egenskap av ytterst ansvarig för verksamheten, har en tydlig roll- och ansvarsfördelning att följa. Det är också av vikt ur ett demokratiskt perspektiv att det finns en samsyn avseende politikens roll vid händelse av en kris. Ledning under kris bör spegla den ordinarie verksamheten, i vilken både förvaltning och nämnd ingår. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen bör stärka samordningen avseende denna delen av krisorganisationen.

3. Styrdokument och planer för krisberedskap

MSBs handbok i kommunal krisberedskap

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

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

3.1. Planer för krisberedskap

I februari 2020 antog kommunfullmäktige program för trygghet och säkerhet med tillhörande plan. I programmet uttrycks kommunens gemensamma riktning och sex prioriterade områden varav ett benämns *Bygga motståndskraft och krishanteringsförmåga*. Ambitionen är att kommunens krishanteringsförmåga ska vara flexibel genom en god krisberedskap grundad på risk- och sårbarhetsanalyser, krishanteringsplaner, utbildning och övning.

Plan och program för trygghet och säkerhet ska revideras årligen av kommunstyrelsen. Revideringen ska sammanställas i en trygghetsredovisning. Vart tredje år ska en fördjupad analys tas fram. Det pågår ett arbete med att fastställa formerna för trygghetsredovisningen.

Enligt plan för program för trygghet och säkerhet ska nämnderna ta fram följande:

- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)
- ▶ Kunskap om samhällsviktig verksamhet
- ▶ Beredskapsplan/handlingsplan för hantering av kriser med utsedd krisledningsorganisation
- ▶ Övnings- och utbildningsplan

Utöver detta framgår av den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen 2019-2022 att förvaltningarnas pandemiplaner bör uppdateras.

Ovanstående och andra aktiviteter som framgår av planen ska vara samstämmiga med de överenskommelser som träffats mellan SKR och MSB (revisionskriterier avsnitt 1.4). I nedan tabell har granskade nämnder och kommunstyrelsens dokumentation sammanställts.

	Kommunstyrelsen/ kommunövergripande	Vård- och omsorgsnämnden	Utbildningsnämnden	Barn- och skolnämnden
RSA	2020-03-09 ⁵	2019-04-10	2019-03-20	2019-04-24
Samhällsviktig verksamhet	Framgår av RSA och pandemiplan	Framgår av RSA och pandemiplan	Framgår av RSA och pandemiplan	Framgår av RSA och pandemiplan
Beredskapsplan	2020-03-04	2019-04-10	2019-03-20	2019-05-28 ⁶
Övningsplan	2020-04-24 ⁷	Nej	Nej	Nej
Pandemiplan	2020-02-26 ⁸	2020-03-18 ⁹	2020-03-09 ¹⁰	2020-05-25 ¹¹

Tabell: sammanställning styrdokument krisberedskap

Som nämnts ovan framgår av plan för trygghet och säkerhet att nämnderna ska ta fram planer för övning och utbildning. Detta framgår även av de nämndspecifika krisberedskapsplanerna. Granskningen visar dock att det endast finns en kommuncentral övningsplan. Vid intervjuer uppges att övningar planeras genomföras under den närmaste tiden (se avsnitt 3.3).

Revidering av den kommunövergripande krisberedskapsplanen ska ske vid tre olika tillfällen:

- ▶ Ny mandatperiod
- ▶ När givna förutsättningar förändras (organisation, funktion etc)
- ▶ När händelser eller övningar påvisar brister

De nämndspecifika krisberedskapsplanerna ska tas fram i början av varje mandatperiod (innan den siste mars) och därefter ska en årlig översyn genomföras. Det framgår inte vilket år under mandatperioden som avses.

Som framgår av tabellen ovan är det endast utbildningsnämnden som följt tidplanen under 2019. Planerna upprättas genom Stratsys och det finns tillförande stöddokumentation och mall för upprättande. Krisberedskapsplanernas innehåll beskrivs i avsnitt 2.1. Instruktion för kommundirektören framgår av kommunstyrelsens arbetsinstruktion, beslutad i november 2019.

3.1.1. Pandemiplaner

Lunds kommuns centrala handlingsplan vid en pandemi beskriver kommunövergripande åtgärder för att hantera en pandemi inom kommunens geografiska områdesansvar. Planen

⁵ Kommunstyrelsen delegerade den 2020-03-04 till arbetsutskottet att besluta om RSA.

⁶ Reviderad 2020-03-19 genom ordförandebeslut

⁷ Enhet för trygghet och säkerhet

⁸ Enhet för trygghet och säkerhet

⁹ Vård- och omsorgsförvaltningen

¹⁰ Utbildningsförvaltningen

¹¹ Skoldirektör

träder i kraft när det finns misstanke om, alternativt föreligger ett utbrott av en influensa som får snabb spridning mellan människor och som ger upphov till en pandemi. Varje förvaltning har enligt planen dessutom en egen verksamhetsspecifik pandemiplan. Planen innehåller vidare en redogörelse för planeringsförutsättningar som kommunens verksamheter kan utgå ifrån i syfte att öka förutsättningarna för att insatser och samarbete fungerar när pandemin är ett faktum. Utgångspunkterna för planeringen som listas baseras enligt planen på slutsatser från tidigare pandemier samt underlag från WHO¹² och ECDC¹³. Dessa utgångspunkter berör omfattningen av eventuellt personalbortfall.

Av planen framgår att alla förvaltningar har identifierat potentiella konsekvenser för den egna verksamheten vid en eventuell pandemi. Mot bakgrund av detta har följande verksamheter listats som samhällsviktiga i planen:

- ▶ Måltidsservice
- ▶ Kommunledningen
- ▶ Vård- och omsorg
- ▶ Socialförvaltningen
- ▶ Lunds renhållningsverk
- ▶ Miljöförvaltningen
- ▶ Barn- och skolförvaltningen

I de nämndspecifika planerna specificeras samhällsviktig verksamhet, nyckelfunktioner och beroenden. Barn- och skolförvaltningen har även inkluderat tillvägagångssätt vid beslut om stängning av verksamhet enligt förordning om utbildning vid spridning av smitta¹⁴. Därutöver har barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen inkluderat analyser vid 15 procent respektive 50 procent personalbortfall. I vård- och omsorgsförvaltningens pandemiplan beskrivs istället att omdisponering av personal ska ske i det fall en stor del av personalen blir sjuk.

I samtliga planer lyfts måltider som ett beroende kopplat till samhällsviktig verksamhet, som i stor utsträckning sköts av måltidsservice utöver de enheter som har eget tillagningskök. Måltidsservice har i sin tur avtal med tre leverantörer och kan vända sig till ytterligare vid behov. Verksamheten är dock beroende av leverantörerna då lagerhållningen är låg på grund av begränsat kyl- och frysutrymme. I den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen lyfts att måltidsservice bör upprätta en plan för lager av livsmedel samt plan för måltider som kan serveras vid längre elavbrott.

¹² World Health Organization (Världshälsoorganisationen)

¹³ European Centre for Disease Prevention and Control

¹⁴ Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

3.2. 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.

I den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) beskrivs process och metod för framtagande. Följande steg används vid framtagande av RSA:

1. Identifiera samhällsviktig verksamhet och andra risker
2. Bedöma sannolikhet och konsekvens för risker
3. Bedöma riskernas konsekvens för samhällsviktiga verksamheter, kopplat till påverkan på samhällets skyddsvärden¹⁵
4. Bedöma verksamhetens förmåga att hantera störningar
5. Beskriva planerade åtgärder

Av samtliga RSA:er framgår att dessa ska upprättas för varje mandatperiod, i enlighet med MSBs föreskrifter. I plan för trygghet och säkerhet anges dock att risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras årligen av nämnder och bolag. Samtliga nämnders RSA:er utgår från samma mall och sammanställs i det digitala planerings- och uppföljningsverktyget Stratsys. Ute på förvaltningarna finns krisberedskapssamordnare som leder arbetet med att ta fram RSA:er. Dessa agerar även kontaktperson till den samordnande funktion som finns på kommunkontoret.

Vid intervjuer uppges att risk- och konsekvensbedömningar avseende de kommungemensamma riskerna hanteras inom ledningsgruppen på respektive förvaltning, i vissa fall inkluderas även fackliga representanter. De ledamöter som intervjuas uppges att de inte är delaktiga i arbetet med att bedöma eller i det initiala arbetet med att ta fram risker. Däremot uppges att RSA:erna diskuterats på sammanträde i samband med beslut, och att det funnits möjlighet att lämna synpunkter.

Enligt MSB:s föreskrifter (se avsnitt 1.4) ska kommunens RSA skickas till Länsstyrelsen senast den 31 oktober året efter val till kommunfullmäktige. Detta skedde först augusti 2020 med anledning av att Lunds kommun initialt begärt anstånd till mars 2020 och att Länsstyrelsen därefter sköt upp datum för inlämning med anledning av pågående pandemi. Uppföljning av tidigare RSA har enligt uppgift skickats in i enlighet med föreskrifterna.

I nedan tabell finns en sammanställning av innehållet i RSA:erna, kopplat till MSB:s föreskrifter. Två delar, beskrivning av kommun och dess geografiska område samt beskrivning av arbetsprocessen ingår i den kommunövergripande RSA:n och framgår inte av tabellen nedan.

¹⁵ Grundläggande värden formulerade av regering och riksdag som ska skyddas i arbetet med samhällsskydd och beredskap

	Kommunstyrelsen/ kommunövergripande	Vård- och omsorgsnämnden	Utbildningsnämnden	Barn- och skolnämnden
Samhällsviktig verksamhet	Ja	Ja	Ja	Ja
Kritiska beroenden	Ja	Nej	Nej	Ja
Risker	Ja	Ja	Ja	Ja
Risker och sårbarheter i krisberedskap	Ja	Ja	Ja	Ja
Åtgärder	Ja	Nej	Ja	Nej

Tabell: Sammanställning risk- och sårbarhetsanalyser.

Samtliga RSA:er utgår från samma riskhändelser (totalt 28 stycken). I en sekretessbelagd bilaga till den kommunövergripande RSA:n görs en samlad bedömning av kommunens hanteringsförmåga avseende riskhändelserna. Vidare bedöms hanteringsförmågan utifrån olika tidsperspektiv och i de fall hanteringsförmågan bedöms vara bristfällig finns föreslagna åtgärder. I den senaste RSA:n formulerades 10 förbättringsområden och 21 konkreta åtgärder. Flertalet åtgärder syftar till att bättra kommunens uthållighet genom att upprätta planering rörande exempelvis avbrott. Det har inom ramen för granskningen dock inte framkommit att det finns politiska beslut som avser uthållighet i termer av tid och kvantitet.

Av tabellen ovan framgår att det i RSA:erna är tydliggjort vad som utgör samhällsviktig verksamhet, risker och eventuella risker och sårbarheter i krisberedskapen. Dock varierar analyserna i fråga om kritiska beroenden och beskrivning av planerade åtgärder. I samband med sakkontrollen framkom att vård- och omsorgsförvaltningen i delar har angett kritiska beroenden i samband med risk- och sårbarhetsanalysen, detta framgår av ett arbetsmaterial. Dock är de kritiska beroendena inte tydliggjorda i den slutgiltiga RSA som beslutades av nämnden i april 2019. Vid intervju uppges att arbetet med RSA:er har identifierats som ett förbättringsområde.

3.3. Övnings- och utbildningsinsatser

MSB:s vägledning för kommunens utbildnings- och övningsplan

MSB har tagit fram en vägledning för kommuner i arbetet med att ta fram utbildnings- och övningsplan. Nedan listas den arbetsprocess som MSB förespråkar:

1. Utse ansvarig
2. Analysera övergripande behov (behovsanalys med nuläge och utgångspunkter)
3. Analysera kommunala verksamheters behov (förvaltningar, bolag och förbund)
4. Samråd externt (Länsstyrelse och närliggande kommuner för att uppnå synergieffekter)
5. Definiera syfte och identifiera förmågor som ska stärkas (övergripande och för de enskilda aktiviteterna)
6. Sätt en ambitionsnivå (resurser och kapacitet)
7. Tidplan
8. Ta tillvara erfarenheter (utvärderingar och åtgärdsplaner)
9. Fastställ och kommunicera plan

3.3.1. Interna utbildnings- och övningsinsatser

Enheten för trygghet och säkerhet har upprättat en central utbildnings- och övningsplan. Denna uppdateras löpande och avser åren 2019–2022. Som framgått tidigare finns inga nämnds- eller förvaltningsspecifika övningsplaner.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har i februari 2019 samt i mars 2020 genomgått utbildning avseende kommunens krisledning samt utbildning avseende krisledningsnämnd.

I barn- och skolförvaltningen samt utbildningsförvaltningens krisberedskapsplan framgår att förvaltningsledningen ska genomgå en krisberedskapsövning varje mandatperiod. I vård- och omsorgsförvaltningens krisberedskapsplan framgår att förvaltningsledningen ska genomföra en övning minst vartannat år.

I nedanstående tabell redogörs för de senaste övningarna i respektive nämnd.

	Tidpunkt	Omfattning	Utvärdering
Barn- och skola	November 2015	Skolskjutning	Ja
Utbildning	Maj 2015	Skolskjutning	Ja
Vård- och omsorg	Maj 2017	Värmebölja	Ja

Tabell: Översikt övningsinsatser

Vid intervjuer uppges att det funnits planerade övningar som ställts in i och med pandemin våren 2020. Det pågår vid tiden för granskningen en planering avseende övningar i de granskade nämnderna. Vidare uppges vid intervjuer att nämndernas ledamöter inte deltagit i krisberedskapsövningar. Det varierar i vilken utsträckning ledamöterna fått utbildning i krisledning. Merparten uppger att detta sker i samband med en ny mandatperiod, då nämnden ska besluta om RSA och krisberedskapsplaner.

3.3.2. Externa utbildnings- och övningsinsatser

Under 2019 och 2020 har representanter från kommunledningen samt kommunstyrelsens ordförande deltagit i regionala totalförsvarsövningar. Därutöver har konsulter anlåtts vid vissa utbildningsinsatser. Utöver detta har det inom ramen för granskningen inte framkommit att övningar har genomförts tillsammans med externa aktörer.

Lunds kommun ingår i länsstyrelsens regionala råd för krisberedskap, tillsammans med Skånes samtliga kommuner. Vidare representeras kommunen i en regional samverkansgrupp genom Krissamverkan Sydväst¹⁶. Syftet med Krissamverkan Sydväst är att samverka över kommungränserna kring gemensamma beröringspunkter för att säkerställa en god krisberedskap. Representanterna träffas sex gånger om året och vid två tillfällen bjuds externa aktörer in, till exempel Region Skåne, SÄPO och polisen. Det finns en upprättad verksamhetsplan med tillhörande åtgärdsplan för verksamheten i Krissamverkan Sydväst.

Vid intervju uppges att de enskilda förvaltningarna i olika utsträckning har kontakt med frivilligorganisationer och föreningar i fråga om krisberedskap. Under våren 2020 har det upprättats en e-tjänst som sammanför volontärer med medborgare i behov av stöd och hjälp och under coronapandemin.

Utöver detta finns enligt uppgift en systematisk samverkan med Röda Korset. I händelse av att trygghetspunkter upprättas (se avsnitt 2.1.2) finns en samverkan med Svenska kyrkan och även Röda Korset, som kan bistå med bemanning. Kommunen har vidare möjlighet att via frivilligorganisationer såsom Hemvärnet och Lottakåren, anställda personal i händelse av kris eller störning. Detta ska enligt uppgift ha skett under flyktingkrisen 2015.

3.4. Bedömning

Rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap

Vi bedömer att flertalet av de delar som efterfrågas av MSB och som framgår av lagkrav finns på plats. Det har bland annat upprättats risk- och sårbarhetsanalyser, krisberedskapsplaner samt pandemiplaner, som är upprättade i närtid.

Granskningen visar att det saknas övningsplaner för de granskade nämnderna. Vi har förståelse för att detta arbete inte har genomförts eftersom uppdraget formulerades under våren 2020. Vi noterar vidare att nämnderna i olika utsträckning följt tidplanen för krisberedskapsplan under 2019¹⁷. Avseende pandemiplanerna ser vi att vård- och omsorgsnämndens pandemiplan inte innehåller en analys av personalbortfall enligt samma struktur som de övriga nämnderna.

Sammantaget bedömer vi med bakgrund av ovan att det till stor del har upprättats ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen kan stärka styrning och samordning avseende krisberedskapsarbetet i syfte att säkerställa att samtlig dokumentation finns på plats och följer utsatt tidplan. Program och plan för trygghet och säkerhet som beslutats av fullmäktige skapar förutsättningar för att skapa en tydlig process för arbetet, som bör integreras i den ordinarie styrprocessen.

Övnings- och utbildningsinsatser

¹⁶ Krissamverkan Sydväst består av representanter från följande kommuner: Burlöv, Eslöv, Lomma, Lund, Kävlinge, Staffanstorps, Skurup, Svedala, Trelleborg, Vellinge

¹⁷ Vår tolkning av skrivningen är att planerna ska tas fram senast den sista mars 2019.

Nämnderna saknar en planering avseende övning och utbildning, och därtill noterar vi att övningar inte genomförts sedan år 2015/2017. När övningar har gjorts har dock efterföljande utvärderingar genomförts.

Vi bedömer att det är en svaghet att övningar inte har genomförts de senaste tre åren inom de granskade nämnderna. Övningsverksamheten är betydelsefull för att förbereda inför krissituationer, inte minst utifrån att såväl politiker som tjänstemän är väl förtrogna med sina roller och sitt ansvar i kritiska lägen. I likhet med vår bedömning i avsnitt 2.3 menar vi att det är av vikt att även den politiska ledningen deltar i övningsinsatser och att deras roll och ansvar tydliggörs.

Kommunen ska enligt överenskommelsen om kommunernas krisberedskap (se avsnitt 1.4) ha en regelbundet utbildad och övad krisorganisation. Vi ser det därför som angeläget att samtliga nämnder och kommunstyrelsen säkerställer att övningar sker under mandatperioden.

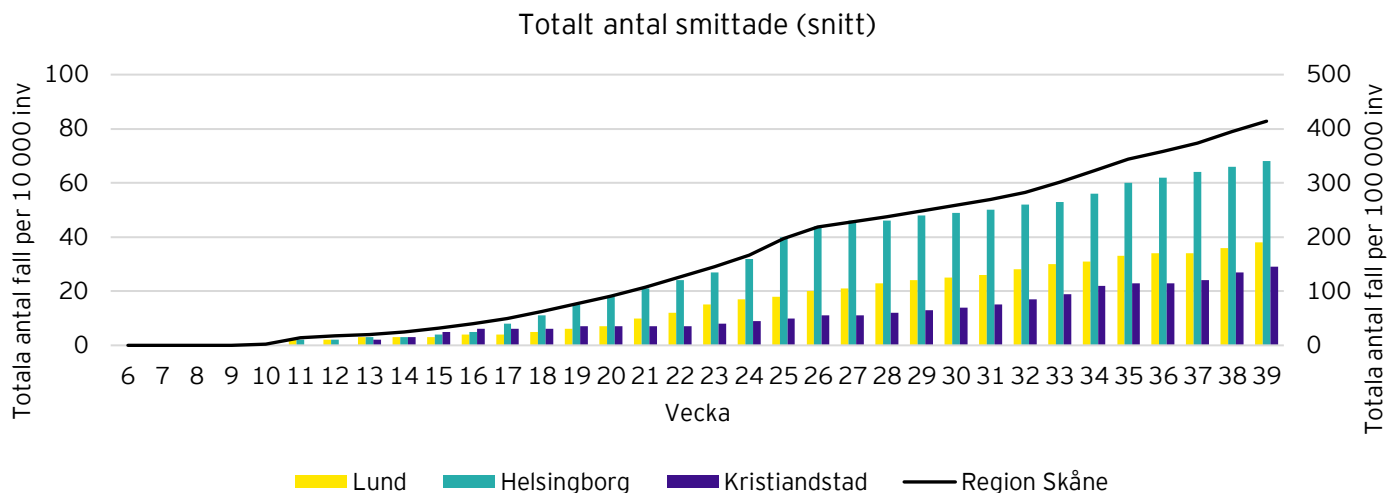
Vi bedömer det som positivt att Lunds kommun ingår i ett etablerat samverkansnät tillsammans med närliggande kommuner. Inom ramen för granskningen har det inte framgått att det genomförs gemensamma övningsinsatser. Vi menar att kommunstyrelsen och nämnderna bör beakta och inkludera externa aktörer i samband med övningsinsatser, i enlighet med överenskommelsen om kommunernas krisberedskap.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Samtliga granskade nämnder samt kommunstyrelsen har uppdaterade risk- och sårbarhetsanalyser. Vi bedömer dock att dessa inte är tillräckligt tydliga i vissa avseenden. Nämndernas analyser saknar vissa av de delar som enligt MSB och kommunens egna instruktioner ska ingå. Vi menar därför att det är viktigt att nämnderna ytterligare utvecklar sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Vi ser även att kommunstyrelsen har en viktig roll i att stödja nämnderna i detta arbete. Vi ser det därför som positivt att detta har identifierats som ett förbättringsområde.

4. Beslut och åtgärder med anledning av pandemin, våren 2020

I nedan graf redovisas utvecklingen avseende konstaterade fall av covid-19 i Lunds kommun och två ytterligare skånska kommuner samt för Region Skåne i helhet. Utvecklingen för kommunerna (staplar) läses av genom den vänstra axeln som anger totalt antal fall per 10 000 invånare. Utvecklingen för Region Skåne (linje) avläses genom den högra axeln, som anger totalt antal fall per 100 000 invånare.



Graf: Utveckling av totalt antal smittade per 10 000/100 000 invånare. Källa: Folkhälsomyndigheten.

Lunds kommun har haft lägre totalt antal smittade per 10 000 invånare i jämförelse med Helsingborg över hela perioden, men något högre i jämförelse med Kristianstad. Vid tiden för denna granskning (v. 39) var Lunds kommun bland de 70 kommuner i Sverige med lägst antal smittade per 10 000 invånare. Per vecka 39 har det konstaterats totalt 477 fall av smitta i Lunds kommun.

Inom Lunds kommuns vård- och omsorgsverksamheter (även inräknat externa utförare) har det till och med den 16 oktober funnits 30 smittade brukare. Dessa tillhör kategorierna brukare inom hemtjänst (10 stycken) samt brukare inom särskilt boende (20 stycken). Här ingår även kommunmedborgare som behövt vårdinsats efter utskrivning från sjukhus med anledning av covid-19 smitta. Av dessa 30 brukare har 10 avlidit. Dödsorsaken kan dock vara varierande, men samtliga 10 har haft covid-19 vid tidpunkten för dödsfallet.

I nästkommande avsnitt redogörs iakttagelser för respektive nämnd/styrelse avseende det arbete som skett med anledning av pandemin under våren 2020. Perioden avser beslut kopplade till nationella rekommendationer och förordningar under mars-april 2020. För respektive nämnd/styrelse har beslut och åtgärder kopplade till regeringens förordningar och/eller myndigheters beslut, rekommendationer och riktlinjer beaktats. Nedan listas vilka förordningar och beslut på nationell nivå som särskilt valts ut för denna granskning.

Nationella riktlinjer	Datum	Nämnd/styrelse
Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta	2020-03-16	Barn- och skolenämnden
Folkhälsomyndighetens rekommendation om fjärr- eller distansundervisning	2020-03-17	Utbildningsnämnden

Ändring i förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (50 personer)	2020-03-29	Kommunstyrelsen
Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19	2020-03-30	Vård- och omsorgsnämnden
Folkhälsomyndighetens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19	2020-04-01	Kommunstyrelsen

Tabell: Översikt nationella riktlinjer

I bilaga 1 finns en övergripande tidslinje som anger nämndernas beslut, i förhållande till ovanstående nationella riktlinjer.

4.1. Kommunstyrelsen

Inom kommunkontoret påbörjades ett arbete med att ta fram scenariobeskrivningar och omvärldsanalyser i februari 2020. Arbetet bestod i att samla information både internt och externt.

Vid intervjuer uppges att organisationen gick upp i stabsläge den 6 mars 2020. Innebörden av detta finns inte beskrivet i styrdokument men innebär enligt uppgift att staben (se avsnitt 3.1.2) har aktiverats för att agera stödjande gentemot förvaltningarna. Staben är den funktion som ansvarar för att hålla krisledningen informerad om läget.

Beslut om att bibehålla en central krisledning har tagits av kommundirektören den 11 mars samt den 7 april 2020. Vid tiden för intervju uppges att krisnivån ligger på nivå 1, samhällsstörning, men att det i samband med aktivering av staben i mars månad låg på nivå 2, allvarig händelse. Vidare uppges att det i samband med prövning avseende fortsatt krisledning också gjorts en prövning avseende krisnivån. Det framgår dock inte av mottaget underlag att en bedömning eller prövning avseende krisnivån (1, 2 eller 3) har genomförts.

Staben har under våren sammanträtt dagligen och använder det digitala dokumentationsverktyget OneNote som arbetsplattform. I OneNote noteras bland annat agenda, bemanning och uppdrag/statusuppdrageringar från varje grupp¹⁸. Under våren formulerade staben följande syfte och målsättningar:

- ▶ att förlänga den centrala krisledningen fram till och med den 19 juni 2020, varefter en ny bedömning kommer att göras,
- ▶ att verksamheterna fortsatt ska planera för en situation med långvarig brist på personal i samtliga verksamheter,
- ▶ att kommunkontoret ska bibehålla en förmåga att stödja övriga förvaltningar att följa och vidta erforderliga råd, riktlinjer och beslut från statliga myndigheter, samt
- ▶ att planeringshorisonten för arbetet är till och med semesterperioden sommaren 2020.

Koncernledningen har sammanträtt tre gånger i veckan och inför mötena har staben sammanställt dagsläget. Sammanställningar innefattar lägesbilder på lokal, regional, nationell och global nivå. Krisledningen har sammanträtt dagligen. Kommunstyrelsens arbetsutskott sammanträder varje måndag och har då fått information om läget. I lägesrapporterna framgår en kortfattad lägesbild per förvaltning och bolag samt statistik över sjukfrånvaro och VAB. Lägesrapporterna från förvaltningar och bolag illustreras i tre färgnivåer: grönt, gult och rött. Vid intervju uppges att det inte finns någon gemensam definition av färgnivåernas innebörd.

¹⁸ Se avsnitt 3.1.2, staben innefattar bland annat HR, juridik, IT, strategisk analys och kommunikation.

Det har istället varit upp till den enskilda förvaltningar och bolag att avgöra baserat på de specifika förutsättningarna för verksamheten.

Vid intervjuer uppges att ledamöter fått dagliga informationsutskick där åtgärder och beslut kopplat till pandemin har sammanställts. Ledamöterna upplever sammantaget att den struktur som upprättats och den information som getts under våren har varit bra.

I syfte att stödja förvaltningarna har ett IT-verktyg tagits fram som samlar tillgänglig statistik kring bland annat sjukfrånvaro inom de kommunala verksamheterna, utveckling av antal konstaterade fall lokalt, regionalt och nationellt samt en bedömning av läget inom koncernen (färgnivå).

4.1.1. Beslut kopplade till pandemin

Begränsning av allmänna sammankomster

Till följd av regeringens förordning avseende begränsningar av allmänna sammankomster, beslutade kommunstyrelsen den 23 april att föreslå kommunfullmäktige att stadsparken skulle stängas inför valborgsfirandet.

Allmänna råd till arbetsgivare om att förhindra smitta

Koncernledningen beslutade den 18 mars ett antal huvudinriktningar rörande närvaron på arbetet. Beslutet innebär att de medarbetare som är friska ska befinna sig fysiskt på arbetsplatsen, undantag kan göras för dem som tillhör en riskgrupp, efter överenskommelse med chef. Medarbetare som upplever lindriga sjukdomssymptom ska arbeta hemma i förebyggande syfte.

Folkhälsomyndigheten utkom därefter med allmänna råd den 1 april om att arbetsgivare bör se till att anställda arbetar hemifrån om det är möjligt, samt se till att anställda undviker onödiga resor. Koncernledningen tog därav ett nytt beslut den 7 april om att verksamheter där det fungerar praktiskt kan ge medarbetare möjlighet att arbeta hemifrån. Av beslutet framgår att det är upp till respektive förvaltning/bolag att bedöma förutsättningar för detta, samt att chef ska besluta om det är möjligt för en enskild medarbetare.

4.2. Barn- och skolenheten

Inom barn- och skolförvaltningen har krisledningen inte aktiverats under våren 2020, däremot framkommer vid intervju att den delvis aktiverades under vecka 9 med anledning av misstänkt smitta bland personalen. Från mars hade förvaltningsledningen och berörda funktioner dagliga möten där en lägesbild formulerades samt att aktuella frågor behandlades. Frekvensen för dessa möten avtog under våren.

Anteckningar från dessa möten och eventuella beslut har sparats i form av word-dokument. Information från möten, och annan relevant information kopplat till pandemin har sammanställts i dagliga informationsutskick till nämndsledamöter, rektorer och chefer. Detta framgår även av en kommunikationsplan som upprättats den 12 mars. Planen fastställer det gemensamma förhållningssättet för kommunikation med anledning av coronaviruset, samt en aktivitetslista och förteckning över kommunikationskanaler. Parallellt har det även upprättats en kommunikationsplan vid stängning av enhet, vilket innefattar en mer detaljerad aktivitetsplan som fastställer ansvarsfördelning för övergripande information samt specifikt för grundskola respektive förskola. Tillvägagångssättet vid stängning av enhet framgår av förvaltningens pandemiplan.

Information och löpande dialog har skett med presidiet i samband med presidiemöten och presidieberedningar. Nämnden har utöver informationsutskicken fått lägesrapporter vid sammanträdena sedan mars 2020.

Vid intervjuer uppges att diskussioner rörande beredskap för eventuell skolstängning har förts i ledningsgruppen under våren. Det pågår även ett arbete med att ta fram en handlingsplan för fullständig skolstängning.

Under april månad genomförde barn- och skolförvaltningen en inventering som en del av planeringen inför eventuella skolstängningar och fjärrundervisning. Inventeringen genomfördes genom en undersökning som skickades till vårdnadshavare. Inventeringen omfattade:

- ▶ Omsorgsbehov i kommunala och fristående förskolor och grundskolor
- ▶ Tillgång till dator eller surfplatta i hemmet
- ▶ Tillgång till internet i hemmet

Vid intervjuer framhålls att särskilt fokus har legat på bevakning av elevfrånvaron (grundskola och förskola). Sedan i mars månad har nämnden fått muntlig information avseende elevfrånvaron. Inom ramen för granskningen har det inte varit möjligt att ta del av underlag avseende frånvarorapporteringen eftersom detta skedde muntligt. Ledamöterna uppges att den information som delgetts avseende elevfrånvaro har varit bra. Frånvaron har varierat under våren men enligt uppgift finns inget behov av att kompensera med extra skoltid under höstterminen.

4.2.1. Beslut kopplade till pandemin

Beslut kopplade till förordning vid spridning av smitta

Den 19 mars togs ett ordförandebeslut avseende tillägg i form av en bilaga till delegationsordningen. Enligt uppgift informerades nämndens ledamöter och ersättare om tillägget per mail den 20 mars. Vid intervju lyftes frågan kring ordförandebeslutet då tillvägagångssättet ifrågasatts av vissa ledamöter.

Tilläggen innebar bland annat att:

- ▶ Presidiet får ta beslut avseende fjärrundervisning och distansundervisning
- ▶ Presidiet får ta beslut att elever får ges utbildning vid annan enhet

Ordförandebeslutet hänvisar till förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, som trädde i kraft den 16 mars, som ger huvudmannen rätt att helt eller delvis stänga enheter, samt att bedriva utbildning på distans.

Den 19 mars och den 23 mars fattades presidiebeslut på delegation rörande samordning av enheter. Besluten rörde en förskola och ett fritidshem med stora personalbortfall. Presidiebesluten redovisades i en lista över delegationsbeslut på nämndens sammanträde den 28 april.

Vid nämndens sammanträde den 28 april togs beslut om en revidering av delegationsordningen¹⁹. Av beslutsunderlag och beslut framgår inte den bilaga med tillägg som ordförande beslutat om den 19 mars. Vid sakkontroll uppges intervjuade dels att bilagan inte hade betydelse för ärendet och dels att det är ett förbiseende att bilagan inte låg med i

¹⁹ Revideringen avsåg beslut om mottagande i grundsärskola m.m och beslutsfattande enligt delegation vid ordinarie delegats frånvaro.

beslutsunderlaget. Vid samma sammanträde i april framgår ordförandebeslutet i nämndens anmälan av delegationsbeslut.

Nämnden beslutade om ytterligare revidering av delegationsordningen vid sitt sammanträde den 26 maj. Revideringen avsåg justeringar med anledning av nya regler och tillämpningsanvisningar. Bland annat skedde justeringar i bilagan som beslutats av ordförande²⁰ samt att ytterligare en bilaga till delegationsordningen beslutades rörande pandemiplanen.

4.3. Vård- och omsorgsnämnden

Inom vård- och omsorgsförvaltningen levereras en vanlig vecka insatser till flertalet av de 3100 brukare med service- och omvårdnadsbehov inom hemvården eller boende i kommunens äldreboende, LSS bostäder och i dagliga verksamheter, detta tillsammans med externa utförare. Dagligen levereras också i genomsnitt ungefär 2700 hemsjukvårdsinsatser.

Fram till och med juni månad har förvaltningens ledningsgrupp och krisledning haft dagliga möten. Vid dessa möten diskuteras aktuella frågor och riskbedömningar som inkommit från verksamheterna. De intervjuade uppger att tre områden har varit i särskilt fokus; personalförsörjning, skyddsutrustning och smittspridning. Sedan juli månad har ledningsgruppen ett möte i veckan där endast frågor kopplade till Covid-19 behandlas.

Utöver detta har samverkansmöten hållits tillsammans med fackliga representanter en gång i veckan. Internt har det skapats en grupp med erfarna sjuksköterskor som träffats en gång i veckan, samt som varit tillgängliga för personalen för frågor och stöd. Vidare har det funnits en chef i beredskap under kvällar, nätter och helger. Förvaltningen har dagligen sammanställt informationsutskick till chefer fram till och med juni månad. Sedan i juli skickas information till chefer en gång i veckan. Syftet har varit att sammanställa intern information och information från andra myndigheter i ett dokument. Informationen till chefer beskriver även eventuella åtgärder.

Upprättade rutiner för agerande vid smitta är hämtade från Smittskydd Skåne och Vårdhygien Skåne. Förvaltningen har även upprättat flödesschema för informationsöverföring och skyddsutrustning vid konstaterad eller misstänkt smitta. I mars genomfördes en inventering avseende skyddsutrustning vilket resulterade i att ett centrallager skapades. Den 6 maj beslutade kommunstyrelsen om att ge kommundirektören temporär delegation för inköp av smittskyddsmaterial upp till 20 miljoner kr, efter samråd med vård- och omsorgsdirektören. Under våren var tillgången till skyddsmaterial kritiskt under en kortare period men har sedan stabiliserats. Vid intervju uppges att lagret ska ha en uthållighet på tre månader.

Nedan listas ett antal åtgärder som vidtagits för att säkra personaltillgång och minska smittspridning:

- ▶ 145 semestervikarier började tidigare och blev månadsanställda maj-augusti.
- ▶ 94 timanställda blev månadsanställda maj-augusti.
- ▶ 48 som själva valt att arbeta deltid gick upp i arbetstid.
- ▶ Överanställningar på enheterna för att klara ett större personalbortfall
- ▶ Internt har även inventeringar av kompetenser skett.

Presidiet har fått information om det pågående arbetet och läget under sina presidiemöten. Fram till och med juni hade vård- och omsorgsdirektören en daglig informationsöverlämning till ordförande. Nämnden som helhet har delgetts information vid sammanträdena sedan i april.

²⁰ Avsåg tillägg i förordning 2020:115, gällande § 11 a.

De intervjuade upplever att de har fått tillräcklig information och att man känner sig trygg med de åtgärder som vidtagits under våren.

4.3.1. Beslut kopplade till pandemin

Förordning om tillfälligt förbud mot besök

I samband med att Folkhälsomyndigheten höjde risknivån för smittspridningen tog vård- och omsorgsdirektören ett verkställighetsbeslut den 13 mars att inte tillåta besök i äldreboenden, korttidsboende och gruppboendestäder under en begränsad tidsperiod²¹. Beslutet föregicks av diskussion i ledningsgruppen och togs i samråd med nämndordförande. Ytterligare ett verkställighetsbeslut togs av omsorgsdirektören den 26 mars som innebar att beslutet förlängdes till och med den 30 april. Under samma period begränsades tillgängligheten på anhörigcenter, restauranger och träffpunkter.

Därefter, vid nämndens sammanträde 15 april fick vård- och omsorgsdirektören i uppdrag att under 2020 besluta om:

- ▶ Tidsbegränsade beslut gällande besöksförbud i äldreboenden, korttidsboende och gruppboendestäder inom LSS
- ▶ Tidsbegränsade beslut om besöksförbud på Anhörigcentrum
- ▶ Tidsbegränsade beslut gällande tillgänglighet av lunchrestauranger och träffpunkter.
- ▶ Besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa kapacitet inom förvaltningen med anledning av ökad belastning på grund av covid-19.

Vård- och omsorgsdirektören beslutade den 24 april om att förlänga besöksuppehållet på anhörigcenter, restauranger och träffpunkter. Därutöver beslutades att besök i gemensamhetsutrymmen i korttidsboendestäder, serviceboendestäder och gruppboenden för LSS inte skulle vara tillgängliga. Besluten gällde perioden 1 maj till 19 juni.

Under våren 2020 har även ett antal ordförandebeslut tagits, såsom att göra avsteg från rutinen att belastningsregister ska uppvisas före anställning och att godkänna skyddsutrustning som tillverkats i kommunen egen regi²².

4.4. Utbildningsnämnden

I mitten av mars påbörjade förvaltningen arbetet med att ta fram scenariobeskrivningar rörande pandemins påverkan på verksamheten. Scenariobeskrivningarna har utgått från olika nivåer av personalbortfall och eventuella konsekvenser för verksamheten. Bland annat lyfts situationen för utsatta elever, och arbetsmiljö för personal och elever. För varje scenario finns sammanställning över risker/konsekvenser samt åtgärder. Arbetet har skett dels på ledningsnivå men även ute på de enskilda enheterna. Vid intervjuer uppges att detta bidrog till att förvaltningen hade ett bra underlag i samband med att verksamheten sedermera övergick till distansundervisning.

I samband med att förvaltningens ledningsgrupp har sammanträtt under våren har presidiet varit inbjudna. Enligt uppgift har hela eller delar av presidiet deltagit vid majoriteten av mötena. Vid dessa möten (benämns riskdialog), med anledning av coronapandemin, har minnesanteckningar förts och delgetts alla inbjudna.

²¹ Mellan den 14-27 mars.

²² Beslut togs med bakgrund av Arbetsmiljöverkets ändringsföreskrift som ger möjlighet att använda skyddsutrustning som inte är CE-märkt.

Därutöver har presidiet delgetts information vid sina ordinarie presidieberedningar. Vid nämndsammanträden har det funnits en informationspunkt rörande pandemin där ledamöter har haft möjlighet att ställa frågor. Vid intervjuer uppges att information till ledamöter i stor utsträckning har varit muntlig. Vissa av de intervjuade framhåller att information i större utsträckning även bör ha skett skriftligt.

4.4.1. Beslut kopplade till pandemin

Rekommendation om distansundervisning

Den 17 mars finns ett ordförandebeslut kring att övergå till fjärr- och distansundervisning. Beslutet är taget i en mall för tjänsteskrivelse, där ordförande skrivit under rubriken "ordförandens förslag till beslut".

Detaljer rörande distansundervisningen och dess former har hanterats av respektive enhet. Dock framhåller de intervjuade att det har funnits ett nära samarbete mellan skolledare vilket har bidragit till ett gemensamt förhållningssätt. Ett exempel på detta är formerna för studentfirandet där samtliga enheter har agerat på samma sätt.

4.5. Bedömning

Granskningen visar att nämnderna har vidtagit åtgärder i enlighet med nationella beslut och förordningar. Vi bedömer det därutöver som positivt att ledamöter i stor utsträckning upplever att de har fått tillräcklig information om arbetet kopplat till coronapandemin. Vidare har nämnderna i flera fall agerat proaktivt vilket har bidragit till förmågan att fatta snabba beslut.

Vårens arbete och aktivering av krisledning har medfört att nya arbetssätt och metoder har utarbetats. Vi bedömer att detta är positivt, men att det är av vikt att arbetssätten utvärderas, och vidare inarbetas i kommunens krisberedskapsarbete. Vi bedömer vidare att det kan finnas anledning att på ett tydligare sätt dokumentera bedömningen av krisnivån utifrån de fastställda nivåerna 1, 2 och 3 och använda dessa begrepp, i syfte att skapa en tydlig hänvisning till de planer som styrelsen och nämnderna har upprättat.

Avseende vård- och omsorgsnämndens verksamhet infördes redan den 13 mars besöksförbud i delar av verksamheten för att förhindra smittspridning bland brukare. Beslutet i sig visar på att verksamheten insett allvaret i situationen vid ett tidigt stadium. Dock ifrågasätter vi om beslutet kan bedömas utgöra ren verkställighet. Definitionen av vad som utgör ren verkställighet är inte uttalad i lagtext men stöd kan hämtas från proposition till dagens kommunallag (2017:725) och till den tidigare kommunallagen (1990:900). Sammantaget anges att för att något ska utgöra ren verkställighet ska det inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Därutöver kan verkställighet anses föreligga om det finns klara målsättningar²³ för verksamheten som innebär att vardagliga åtgärder kan genomföras med visst självständigt ställningstagande²⁴. Vi menar med bakgrund i detta att det är tveksamt att införande av besöksförbud och begränsad tillgänglighet i verksamheterna, kan anses utgöra verkställighet. Det har inom ramen för granskningen inte framgått att besöksförbud eller begränsad tillgänglighet i verksamheter utgör en vardaglig åtgärd eller att det är uttalat i styrdokument.

I det fall ett beslut anses brådskande, eller om det saknas uttalad delegationsrätt, finns möjligheten för nämndens ordförande att ta beslut i frågan. Det uppges i intervjuer att beslutet

²³ Enligt praxis kan detta innebära att det finns tidigare beslut, policys eller riktlinjer i frågan att förhålla sig till.

²⁴ Exempel på detta från 1990/91:117 är inköpsfrågor, fastighetsförvaltning och personaladministration.

togs i samråd med nämndens ordförande. Vi ställer oss därför frågande till varför ordförande inte tog beslutet.

Inom barn- och skolnämnden togs ett sådant ordförandebeslut avseende tillägg till nämndens delegationsordning. Ordförande har rätt att enligt KL 6 kap 39 § ta beslut i ärenden som anses brådskande, varpå nämndens avgörande i frågan inte kan inväntas. Vad som utgör ett brådskande beslut är inte definierat ytterligare, utan avgörs från fall till fall²⁵. Coronapandemin har ur flera aspekter ställt krav på kommunens förmåga att ta snabba beslut och i flera fall har det krävts ordförandebeslut då det inte gått att invänta nästa nämndsammanträde. Att samordna eller stänga enheter på grund av personalbortfall kan rimligtvis anses vara ett brådskande beslut. Vi ställer oss dock tveksamma till att ändringar eller tillägg i delegationsordningen kan anses vara brådskande beslut som ska tas av ordförande. SKR har även gjort bedömningen att det inte anses vara lämpligt att delegera beslutanderätten avseende delegationsordningen till ordförande. SKR rekommenderar även att ordförande i ett sådant fall utnyttjar rätten att tillkalla ett sammanträde i enlighet med kommunallagen 6e kap. 23 §.

Vidare noterar vi att det råder oklarheter i beslutsgången avseende bestämmelserna i delegationsordningen. Bilagan med tillägg enligt ordförandebeslutet i mars fanns inte med i underlaget när nämnden beslutade om delegationsordningen i april, men däremot ingick det i anmälan av delegationsbeslut.

²⁵ Se högsta förvaltningsdomstolen mål 2016:74

5. Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, barn- och skolnämnden samt vård- och omsorgsnämnden i stora delar har ett ändamålsenligt krisberedskapsarbete.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning har säkerställt att det finns den dokumentation och organisation som krävs enligt föreskrifter och lagkrav. Enligt intervjuade har krisberedskapsarbetet intensifierats de senaste åren, varpå en tydligare ledningssystem finns på plats. Vi instämmer i detta men ser också att det finns delar som behöver utvecklas.

I granskningen framkommer att risk- och sårbarhetsanalyser inte är fullständiga samt att nämnderna inte har en planering för framtida övningsinsatser. Vi menar att detta indikerar ett ökat behov av samordning och stöd från kommunstyrelsen avseende krisberedskapsarbetet. Därutöver ligger ett ansvar på nämnderna att följa de instruktioner som tagits fram, och att följa den plan och program för trygghet och säkerhet som fullmäktige antagit.

Vi ser vidare ett behov av att tydliggöra nämndernas roll i krisledningsorganisationerna. I de nuvarande krisberedskapsplanerna finns en varierande grad av delaktighet från politiken. Ledning under kris bör spegla den ordinarie verksamheten, utan att påverka förmågan att agera snabbt och effektivt. Vi menar således att även nämnden utgör en viktig del av den ordinarie verksamheten, varpå dess roll- och ansvarsfördelning också måste vara tydlig. Detta bör även beaktas i samband med övningsinsatser.

Granskningen innefattar en redogörelse över beslut kopplade till nationella förordningar och rekommendationer. Redogörelsen visar i stort att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har agerat proaktivt och snabbt under rådande pandemi. Vi har dock uppmärksammat ärenden inom barn- och skolnämnden samt vård- och omsorgsnämnden där det funnits vissa oklarheter i ärendegången.

Revisionsfrågor	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för kris- och katastrofberedskap? 	<p>Ja. Kommunstyrelsen och nämnderna har i stort en ändamålsenlig organisation för krisberedskap</p> <p>Vi bedömer dock att det finns anledning att ytterligare tydliggöra den politiska involveringen i samband med nämndernas krisledning.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Genomför kommunen risk- och sårbarhetsanalyser i enlighet med MSB:s riktlinjer? 	<p>Delvis. Samtliga granskade nämnder samt kommunstyrelsen har uppdaterade risk- och sårbarhetsanalyser. Vi bedömer dock att dessa inte är tillräckligt tydliga i vissa avseenden. Nämndernas analyser saknar vissa av de delar som enligt MSB och kommunens egna instruktioner ska ingå.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har det upprättats ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap, såsom krisberedskapsplan och pandemiplan? <ul style="list-style-type: none"> ○ Är dessa uppdaterade i närtid? 	<p>Ja. Sammantaget bedömer vi att det till stor del har upprättats ändamålsenliga rutiner, policys och dokument avseende krisberedskap.</p> <p>Ja. Vi noterar dock att vård- och omsorgsnämnden saknar en analys av personalbortfall i sin pandemiplan.</p>

<p>▶ Genomför kommunstyrelsen och nämnderna en uppföljning och analys av övnings- och utbildningsinsatser?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Beaktas och inkluderas andra aktörer än Lunds kommun i samband med övnings- och utbildningsinsatser kopplat till krisberedskapsarbetet? 	<p>Delvis. Nämnderna saknar en planering avseende övning och utbildning, och därtill noterar vi att övningar inte genomförts sedan år 2015/2017. När övningar har gjorts har dock efterföljande utvärderingar genomförts.</p> <p>Delvis. Vi bedömer det som positivt att Lunds kommun ingår i ett etablerat samverkansnät tillsammans med närliggande kommuner. Det har dock inom ramen för granskningen har det inte framgått att det genomförs gemensamma övningsinsatser.</p>
<p>▶ Vilka åtgärder/beslut och planer har nämnderna fattat med anledning av coronavirusets spridning i landet och regeringens eller myndigheternas beslut?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ När har berörda åtgärder/beslut och planer verkställts i förhållande till regeringens eller myndigheters beslut? 	<p>Se avsnitt 4 och bilaga 2.</p>

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka samordningen av krisberedskapsarbetet, i syfte att säkerställa att det finns en tydlig arbetsprocess för samtliga nämnder, och för att säkerställa att samtliga delar genomförs i enlighet med lagkrav, föreskrifter och fullmäktiges ambitioner.

Vi rekommenderar barn- och skolnämnden, vård- och omsorgsnämnden och utbildningsnämnden att:

- ▶ Tydliggöra den politiska involveringen och delaktigheten i samband med krisledning.
- ▶ Säkerställa att det finns en plan för övning och utbildning som även beaktar den politiska involveringen.
- ▶ Säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser följer kommunens instruktioner och MSB:s föreskrifter.

Lund den 20 januari 2021

Sara Shamekhi
EY

Emmy Lundblad
EY

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens arbetsutskott
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Säkerhetschef
- ▶ Utbildningsnämndens presidium
- ▶ Två ordinarie ledamöter, utbildningsnämnden
- ▶ Utbildningsdirektör
- ▶ Utvecklingsledare, utbildningsförvaltningen
- ▶ Rektor, Katedralskolan
- ▶ Barn- och skolnämndens presidium
- ▶ Två ordinarie ledamöter, barn- och skolnämnden
- ▶ Kvalitet- och myndighetschef, barn- och skolförvaltningen
- ▶ Kommunikationsstrateg, barn- och skolförvaltningen
- ▶ Vård- och omsorgsnämndens presidium
- ▶ Två ordinarie ledamöter, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Vård- och omsorgsdirektör
- ▶ Verksamhetschef särskilda boende, vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef stöd och aktivering för personer med funktionsnedsättning, vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ MAS, vård- och omsorgsförvaltningen

Medverkat vid intervjuerna:

- ▶ Lennart Nilsson, förtroendevald revisor
- ▶ Britt Svensson, förtroendevald revisor
- ▶ Bertil Göransson, förtroendevald revisor
- ▶ Tamas Osvath, förtroendevald revisor

Dokument:

- ▶ Program för trygghet och säkerhet
- ▶ Plan för program för trygghet och säkerhet
- ▶ Handlingsplan för extraordinära händelser och kriskommunikationsplan, kommunstyrelsen
- ▶ Instruktion TiB
- ▶ Instruktion KiB
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys för Lunds kommun 2019-2022 inkl bilaga
- ▶ Mall och instruktion för risk- och sårbarhetsanalys
- ▶ Pandemiplan Lunds kommun

- ▶ Arbetsinstruktion för kommunstyrelsen
- ▶ Övning- och utbildningsplan Lunds krisberedskap 2019-2022
- ▶ Utbildningsmaterial krisledningsnämnd och stabsmetodik
- ▶ Verksamhetsplan Krissamverkan Sydväst
- ▶ Lokalregionalt krishanteringsråd 18 mars 2020
- ▶ Krisberedskapsplan utbildningsnämnden
- ▶ Pandemiplan utbildningsförvaltningen
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys utbildningsnämnden
- ▶ Riskbedömning och scenarioplanering utbildningsförvaltningen
- ▶ Utvärdering krisövning maj 2015
- ▶ Minnesanteckningar riskmöten
- ▶ Krisberedskapsplan barn- och skolnämnden
- ▶ Pandemiplan barn- och skolförvaltningen
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys barn- och skolnämnden
- ▶ Delegationsordning barn- och skolnämnden
- ▶ Kommunikationsplan vid beslut om stängning, barn- och skolförvaltningen
- ▶ Minnesanteckningar lägesbild corona, barn- och skolförvaltningen
- ▶ Utvärdering krisövning november 2015, Barn- och skolnämnd Lund Öster
- ▶ Krisberedskapsplan vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Handlingsplan pandemi vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Delegationsordning vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Flödesschema vid misstänkt eller konstaterad covid19 smitta, vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Rutiner Vårdhygien Skåne
- ▶ Rutiner Smittskydd Skåne

Bilaga 2 Tidslinje över beslut relaterade till pandemin

