



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

Rapport

Vänersborgs kommun

KPMG AB

2021-03-18

Antal bilagor: 3

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
Fas 1	(förebyggande och beredskap)	7
3.1	Övergripande om kommunal krisledning	7
3.2	Krisorganisation	9
3.3	Planering för bemanning	14
3.4	Planering för information/kommunikation och samverkan	14
4	Fas 2 - Respons av kommunstyrelse	16
4.1	Krisledningsorganisationen under pandemin	16
4.2	Åtgärder för att säkerställa bemanning	19
4.3	Åtgärder för information/kommunikation och samverkan	20
5	Fas 2 – Respons av Socialnämnden	22
5.1	Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa skyddsutrustning och en säker arbetsmiljö	22
6	Slutsats och rekommendationer	29
6.1	Slutsats	29
6.2	Rekommendationer	29
A	Bilaga – Revisionsfrågor	31
B	Bilaga: Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser	34

1 Sammanfattning

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

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och socialnämnden har hanterat den uppkomna krisen i samband med utbrottet av Covid-19 på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar. Granskningen har tagit utgångspunkt i en omfattande genomgång av styrdokument, minnesanteckningar samt intervjuer med politiska företrädare, kontorschefer samt chefer inom kommunens verksamheter, samt utifrån nationella riktlinjer.

I förhållande till vårt uppdrag och utifrån vår granskning är det vår revisionella bedömning att kommunstyrelsen och socialnämnden på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt har hanterat krisen utifrån sitt respektive ansvar och befogenheter. Rutiner för när, hur och varför krisledningsnämnden ska aktiveras finns på plats.

Åtgärder har vidtagits för att få en överblick av smittspridningen. Beslut om hur smittade brukare ska vårdas har fattats i syfte att begränsa risken för smittspridning, samtidigt har ambitionen varit att anhöriga i möjligaste mån ska kunna ha fysisk kontakt med sina äldre. Mötesplatser har inrättats för att möjliggöra säkra möten, skyddsutrustning har ställts till förfogande vid besök i livets slutskede.

Utifrån gällande lagstiftning och kommunens egna riktlinjer finns ett förbättringsarbete att göra avseende krisberedskap- och krisledning. Förbättringsarbetet har redan påbörjats under 2020 och kommer fortsätta under 2021. Det är väsentligt att kommunstyrelsen ser över den formella dokumentationen så att den dels finns på plats, dels är uppdaterad och samlad, men även att löpande utbildning sker av berörda förtoendevalda och tjänstemän.

Samverkan inom kommunen och samvekan med externa parter har utvecklats under pandemin. Det har gynnat kommunens förmåga att bedriva verksamheten så normalt som möjligt trots rådande omständigheter.

Trots att det inte fanns en kriskommunikationsplan på plats vid pandemins början har kommunikation med och informationen till både allmänhet och medarbetare fungerat och utvecklats under året.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att dokumentationen avseende krisberedskap och krisledning är uppdaterad och uppfyller de lagkrav som gäller
- säkerställa att krisledningsnämndens ledamöter, kommunledning och övriga berörda tjänstepersoner löpande erhåller utbildning i och får öva krisberedskap
- säkerställa att krisledningsorganisationen, roller och ansvar är kända och accepterade i organisationen.

- säkerställa att de erfarenheter och lärdomar som dragits av det gångna året och pandemin tas tillvara, dokumenteras och arbetas in i kvalitetsarbetet för verksamheterna.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi socialnämnden att:

- säkerställa att de erfarenheter och lärdomar som dragits av det gångna året och pandemin tas tillvara, dokumenteras och arbetas in i kvalitetsarbetet för verksamheterna.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens/krisledningsnämndens och socialnämndens hantering av konsekvenserna av virusutbrottet Covid-19. Granskningen ingår i revisionsplanen 2020.

En god krisberedskap är en förutsättning för att kommunens verksamheter ska stå väl rustade inför extraordinära händelser och klara av att hantera krissituationer. Kvaliteten och uthålligheten i denna beredskap är dock i stor utsträckning avhängig kommunens krishanteringsförmåga när det gäller att möta extraordinära händelser eller allvarliga störningar. Av litteraturen framgår att krishanteringsprocessen kan delas in i fyra övergripande faser – förebyggande, beredskap, respons och återhämtning. Vanligtvis ligger fokus i granskningar som berör frågor om säkerhet och beredskap på faserna *förebyggande* och *beredskap*. Denna granskning avser samtliga faser.

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

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

Ett systematiskt arbete med krisberedskap bör ta sin utgångspunkt i regioner och kommuners ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Det systematiska arbetet med krisberedskap kan delas in i följande moment²:

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

Den 10 mars 2020 förklarade Folkhälsomyndigheten att det föreligger mycket hög risk för samhällsspridning av viruset Covid-19. Från och med denna tidpunkt inträder det svenska samhället i tillstånd av tilltagande kris. Viruset Covid-19 har under våren 2020 kommit att påverka samhällets alla sektorer på ett genomgripande sätt. Offentlig sektor är satt under hård press. Hälso- och sjukvården, skolan, socialförvaltningen, kommunikationer, infrastruktur, logistik, varuförsörjning med mera har eller kommer att få stora utmaningar med anledning av situationen.

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

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

Sektorn hade redan tidigare behov av stora effektiviseringar och omprioriteringar eftersom skatteintäkterna inte svarar mot kostnadsutvecklingen som följer av nuvarande arbetssätt och en kris av denna kaliber sätter än högre press på verksamheterna.

Virusutbrottet Covid-19 är utan tvekan en extraordinär händelse. Som extraordinär händelse betraktat skiljer den sig dock markant från till exempel en terroristattack, naturkatastrof eller omfattande olycka i det avseendet att där är förloppet ofta mycket hastigt. Det pågående virusutbrottet är tvärtom mycket utdraget i tid vilket medger en nästan unik möjlighet att medan krisen är i vardande öka kunskapen och lärandet inför kommande kriser genom en granskning hur ansvariga styrelser och nämnder hanterat den pågående situationen.

Revisorerna gör därför bedömningen att det är angeläget att i så nära anslutning till krisen som möjligt granska kommunstyrelsens/krisledningsnämndens krishanteringsförmåga under Covid-19-krisen 2020.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen och socialnämnden hanterat den uppkomna krisen i samband med Covid-19-virusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

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

- Del 1: Förebyggande och beredskap
- Del 2: Respons av kommunstyrelse och av socialnämnd

För information om samtliga revisionsfrågor under respektive del av granskningen, se bilaga A. Granskningen avgränsas till åtgärder och planering med hänsyn till krisarbetet kopplat till Covid-19 och avser kommunstyrelsen och socialnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

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

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, Kommunstyrelsens 1:e vice ordf., kommundirektör, beredskapssamordnare/stabschef, HR-chef, kommunikatör, socialnämndens presidium, förvaltningschef socialförvaltningen, verksamhetschef och enhetschef särskilda boenden, verksamhetschef och enhetschef hemtjänst, förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen samt rektor, förvaltningschef samhällsbyggnad, chef Miljö- och hälsa och MAS³ inom socialförvaltningen.

Följande funktioner har haft möjlighet att faktagranska rapportens innehåll: kommundirektör, förvaltningschef socialförvaltning, kommunikatör och beredskapssamordnare/stabschef.

En dokumentgranskning har gjorts över följande dokument som har legat till grund för granskningens slutsatser och rekommendationer:

- Risk- och sårbarhetsanalys i Vänersborgs kommun
- Granskningsrapport av den allvarliga IT-störningen 2016
- Lägesrapport till Länsstyrelsen avseende influensa 2009
- Antagen plan för hantering av samhällsstörningar och extraordinära händelser 2009
- Anvisning utbildning och övning för krisberedskap och civilt försvar 2019- 2022
- Pandemiplan för Vänersborgs kommun
- Plan för krisberedskap, civilförsvar och säkerhetsskydd 2019-2022
- Krisledningsnämnden - reglemente 2018-09-05
- Anvisning krisberedskap – juni 2020

Vi har även granskat kommunens egen dokumentation av Covid-19, bl.a. beslutslogg inom central krisledningsstab och inom socialförvaltningen.

³ Medicinskt ansvarig sjuksköterska

3 Resultat av granskningen

Fas 1 (förebyggande och beredskap)

3.1 Övergripande om kommunal krisledning

3.1.1 Lagrum och myndighetsdirektiv

Enligt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommuner:

- analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.
- kommuner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen (RSA), för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap 1 § LEH).

RSA-arbetet ger viktig kunskap om hur vi kan förebygga, förbereda oss inför och hantera kriser enligt MBSs faktablad för risk- och sårbarhetsanalyser. Av faktabladet framgår vidare att RSA syftar till att:

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda,
- ge underlag för samhällsplanering, samt
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

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

RSA-arbetet består i att systematiskt identifiera samhällsviktig verksamhet och olika oönskade händelser, bedöma de omedelbara negativa konsekvenserna, analysera verksamhetens sårbarheter samt bedöma förmågan att hantera diverse påfrestningar. Resultatet av RSA ska sedan redovisas enligt en särskild föreskrift. Analysen som görs bör enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) *Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser*⁴ inkludera hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser, såsom exempelvis sjukdomar och försörjningssystem samt vilken påverkan dessa hot och risker kan få på bland annat människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet.

⁴ Se bilaga B för en mer utförlig beskrivning av MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

3.1.2 Vänersborgs kommuns risk- och sårbarhetsanalys

Vänersborgs kommuns nuvarande risk- och sårbarhetsanalys gäller för perioden 2019-2022 och fastställdes av kommundirektör i mars 2019. Risk- och sårbarhetsanalysen innehåller beskrivningar av Vänersborgs kommun, arbetsprocess och metod för att ta fram analysen, samhällsviktiga verksamheter, kritiska beroenden, sårbarheter och brister, riskbilder, prioriterade åtgärder samt kommunens krisledningsorganisation.

Ansvar, samverkan och handling anges vara vägledande principer i risk- och sårbarhetsanalysen. Av dokumentet framgår identifierade risker utan värdering utifrån sannolikhet eller konsekvens. Risk- och sårbarhetsanalysen innefattar även en övergripande utbildnings- och övningsplan.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen har skett utifrån följande:

1. Planering och förberedelser Q3 2017: Identifiering av samhällsviktig verksamhet, val av metod, framtagande av arbetsplan samt relaterade processer.
2. Förankring Q3 2017: Kommunledning, val av deltagare internt och externt och planering utifrån arbetsplan.
3. Insamling av underlag 2018: statistik, befintliga analyser i kommunen, andra aktörers RSA, kvalitetssäkring av underlag.
4. Analys 2018: Bearbetning och analys av underlag. Identifiering av åtgärdsbehov och dokumentation.
5. Åtgärds- och handlingsplan Q1 2019: prioritering av åtgärder, kvalitetssäkring av åtgärds- och handlingsplan, samt förankring.
6. Rapportering och uppföljning Q1 2019 2019-2022: Återkoppling till deltagare, och förmedling till samverkande aktörer, Länsstyrelsen, uppföljning och revidering.

3.1.3 Kommentar och bedömning

Vi noterar att Vänersborgs kommuns risk- och sårbarhetsanalys vägledande principer (ansvar, samverkan och handling) skiljer sig från de nationella principerna för krisledning i stort (ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen).

Identifierade risker i risk- och sårbarhetsanalysen är inte värderade utifrån sannolikhet och konsekvens. För att rätt insatser ska kunna genomföras är det väsentligt att identifierade risker hanteras utifrån en sannolikhets- och konsekvensanalys. Vi bedömer att det är väsentligt att identifierade risker värderas utifrån sannolikhet för att det inträffar och konsekvenserna för kommunen om de inträffar.

3.2 Krisorganisation

3.2.1 Övergripande lagrum

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

Lagen anger vidare att det ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd) i kommuner och regioner.

3.2.2 Krisorganisationen utifrån Vänersborgs kommuns styrdokument

Risk- och sårbarhetsanalys

Vänersborgs kommuns risk- och sårbarhetsanalys anger att kommunens krisledningsorganisation ska hantera en inträffad samhällsstörning, med så få konsekvenser som möjligt för de människor som bor, verkar och vistas inom kommunen.

Risk- och sårbarhetsanalysen beskriver att varje förvaltning med samhällsviktig verksamhet ska ha en krishanteringsförmåga för att säkerställa att verksamheterna kan bedrivas under acceptabla förhållanden även under en samhällsstörning. Den centrala krisledningsstaben ansvarar för att samordna och stödja de förvaltningsspecifika krisledningsgrupperna samt samverka med externa aktörer i de fall drabbad verksamhet behöver stöd i en händelse. Den centrala krisledningsstaben tar dock aldrig över verksamhetsansvaret enligt risk- och sårbarhetsanalysen. Tjänsteperson i Beredskap (TiB) finns tillgänglig dygnet runt för att upptäcka och larma om samhällsstörningar.

Reglemente för krisledningsnämnd

Reglementet för krisledningsnämnden antogs av kommunfullmäktige i september 2018.

Reglementet beskriver att krisledningsnämnden ska ha fem ledamöter och fem ersättare och personbesättningen ska vara densamma som gäller för kommunstyrelsens arbetsutskott. Nämnden ska ha ordförande och vice ordförande. Ordförande i krisledningsnämnden, eller om denne har förhinder, vice ordförande, bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Vid tillfälligt förhinder för ordförande eller vice ordförande fullgör den ledamot, som har längst tjänstgöringstid, ordförandes samtliga uppgifter.

Reglementet anger att nämnden ska utöva den ledningsfunktion som enligt lag ankommer på kommunen vid extraordinära händelser i fredstid. 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 höjd beredskap ska detta reglemente inte tillämpas.

Om krisledningsnämnden har trätt i funktion har nämnden rätt att fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den omfattning som nämnden finner nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Ett sådant beslut ska genast meddelas berörd nämnd.

När förhållandena normaliserats och medger det ska krisledningsnämnden snarast besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd. Krisledningsnämndens beslut ska anmälas till kommunfullmäktige vid närmast följande fullmäktigesammanträde.

Plan för extraordinära händelser

Det fanns en fastställd plan för extraordinära händelser i Vänersborgs kommun vid pandemins utbrott som Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap från 2009. Planen ska uppdateras inför varje ny mandatperiod, vilket inte har skett.

Kommunfullmäktige antog en ny plan för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd för perioden 2019-2022 i april 2020. Planen beskriver bland annat ansvarsfördelningen i organisationen. Krisberedskapsplanen beskriver också att samordning av förberedelser inför och under en samhällsstörning eller höjd beredskap uppnås genom samverkan med aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område. Samverkan ska även ske med närliggande kommuner och relevanta aktörer utanför kommunens geografiska område.

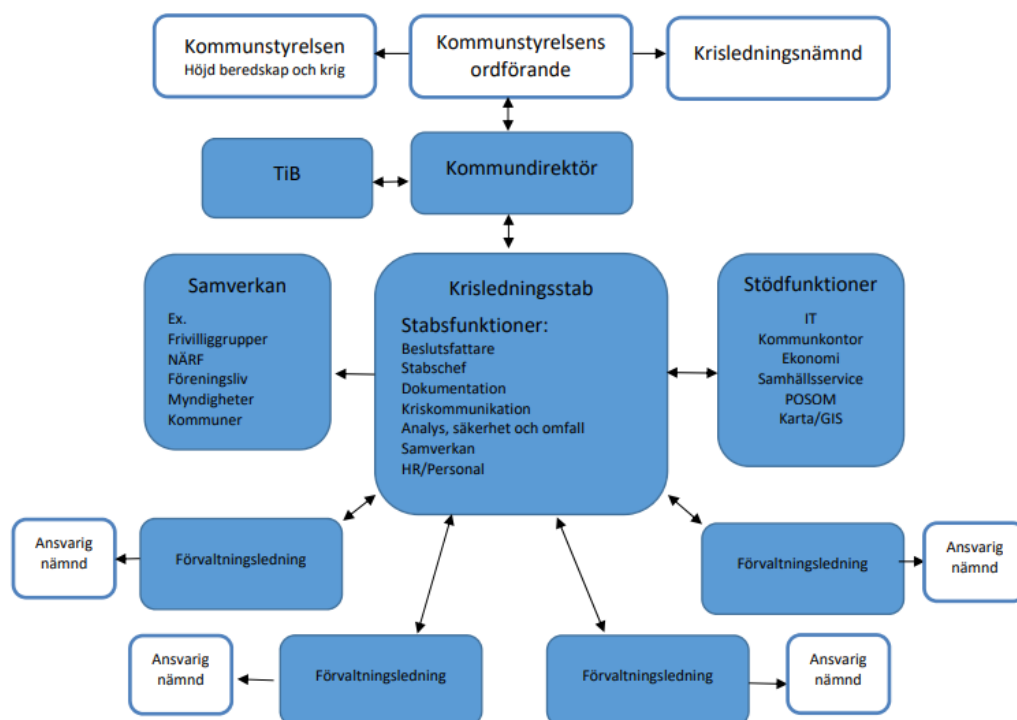
Anvisning krisberedskap

Kommundirektören antog dokumentet "anvisning krisberedskap" i juni 2020. Anvisningen beskriver hur ledning, samverkan och kommunikation till allmänheten ska gå till under en samhällsstörning eller extraordinär händelse. Dokumentet beskriver också roller och ansvar kopplat till beredskapsläge.

Anvisning krisberedskap beskriver att Stabsläge är ett beredskapsläge där nyckelfunktioner samlas för att skapa aktuell lägesbild och vid behov fatta beslut. Krisledningsstabens omfattning ska vara flexibel och anpassas efter händelsens art. Anvisningen anger att staben ska aktiveras i de fall en samhällsstörning, eller hot om samhällsstörning är så pass omfattande att drabbad förvaltning eller förvaltningar har ett behov av stöd för att samordna insatser, samverka med interna och externa aktörer, samt kommunicera med allmänhet, anställda och media. Av dokumentet framgår att krisledningsstaben inte har något verksamhetsansvar, men huvuduppgifter är att:

- kontinuerligt ta fram samlad lägesbild
- rapportera lägesbild till Länsstyrelsen
- samverka med externa och interna aktörer
- koordinera frivilligresurser
- ta fram underlag för beslut, prioritering av resurser och åtgärder
- kriskommunikation till kommunanställda, allmänhet och media
- dokumentation

Anvisningen beskriver att krisledningsnämndens ordförande, kommundirektören och tjänsteperson i beredskap (TiB) har ett särskilt ansvar under en samhällsstörning, extraordinär händelse och/eller höjd beredskap. Nedanstående modell beskriver krisorganisationen i Vänersborgs kommun:



Källa: Anvisning krisberedskap

Övningsplan i risk- och sårbarhetsanalysen

Risk- och sårbarhetsanalysen anger att Vänersborgs kommun regelbundet ska utbilda och öva sin krisledningsorganisation, beredskapsfunktioner och sitt krisstöd. Risk- och sårbarhetsanalysen anger också frekvens på övningar samt att kommunen ska delta i planering, genomförande och utvärdering av samverkansövningar på regional eller nationell nivå som avser fredstida samhällsstörningar. Risk- och sårbarhetsanalysen innehåller också en detaljerad utbildnings- och övningsplan.

Anvisning för utbildning och övning

Kommundirektören fastställde en anvisning för utbildning och övning för krisberedskap och civilt försvar i april 2020. Anvisningen för krisberedskap anger att Vänersborgs kommuns krishanteringsarbete är baserat på tre grundläggande principer för krishantering: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.

- **Ansvarsprincipen** – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- **Likhetsprincipen** – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.
- **Närhetsprincipen** – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

Källa: MSB

Av anvisning för utbildning och övning för krisberedskap och civilt försvar framgår vilka utbildningar och övningar som ska genomföras under perioden.

Pandemiplan

Pandemiplan antogs av kommunstyrelsen i april 2020. Syftet med pandemiplanen anges vara att fastställa hur Vänersborgs kommun ska kunna upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter på en acceptabel nivå under en influensaepidemi.

Pandemiplanen beskriver ansvarsfördelningen inom kommunen utifrån krisledningsnämnden, förvaltning och medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) enligt nedan:

- krisledningsnämnd: om ordinarie beslutsvägar inte fungerar, eller om skyndsamma politiska beslut behöver fattas vid extraordinära händelser kan krisledningsnämnden aktiveras. Nämndens ansvarsområde regleras i reglemente för krisledningsnämnden. Nämnden aktiveras vid 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. Krisledningsnämndens ordförande eller, om denne har förhinder, vice ordförande tar beslut om och när krisledningsnämnden ska aktiveras.
- förvaltning: kommunens förvaltningsledning utgör också del av kommunens krisledning. Förvaltningsledningen ansvarar för de förberedande och akuta åtgärder som kommunen behöver fatta i samband med kriser vilket också omfattar en pandemi. Hantering av en pandemi ska ske i enlighet med fastställd anvisning för krisberedskap. Förvaltningsledningen stärks i dessa fall upp av stabsfunktioner, stödfunktioner samt MAS. Vid behov ska gruppen vara tillgänglig dygnet runt tills dess att behovet inte längre kvarstår.
- medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS): i kommunen har den medicinskt ansvariga sjuksköterskan (MAS) en viktig roll. MAS svarar för att det finns rutiner för kontakt med läkare eller annan hälso- och sjukvårdspersonal.

3.2.3 Krisorganisationen vid pandemins utbrott i Vänersborgs kommun

En kommuns krishanteringsförmåga är i allra högsta grad beroende av att såväl de personer som innehar centrala funktioner i krisledningsorganisationen som krisledningsorganisationen i sig har både kunskap och erfarenhet av att samfällt agera enligt fastställda utgångspunkter för krishanteringsarbetet. Därför ska planering av hantering av extraordinära händelser omfatta även utbildning och övning.

Det framgår i granskningen att det både precis innan och under pandemin förekommit personalförändringar inom organisationen kopplat till krisberedskap då Vänersborgs kommun stod utan beredskapssamordnare mellan april 2019 - augusti 2019. Det skedde ingen överlämning från den tidigare beredskapssamordnaren till den nytillträdde. Det uppges inte ha funnits en samlad krisledningsstab som övade stabsmetodik kontinuerligt då beredskapssamordnaren tillträdde sin tjänst, och efter pandemins utbrott genomfördes snabbintroduktion/utbildning vid de första stabsgenomgångarna. Ny kommundirektör tillträdde under pandemin.

Av kommunstyrelsens arbetsutskotts (KSAU) protokoll framgår det att beredskapssamordnare hölls en introduktion för kommunstyrelsens arbetsutskott i februari 2020 inför en planerad utbildning i mars 2020 och det framgår i marsprotokollet att beredskapssamordnaren höll utbildningen för kommunstyrelsens arbetsutskott gällande krisledningsnämnd och krisberedskap.

3.2.4 Kommentar och bedömning

Det uppges inte ha funnits en samlad och övad krisledningsstab vid pandemins utbrott. Mot bakgrund av detta gör vi bedömningen att det fanns en risk för att krisledningsorganisationen vid pandemins utbrott inte fullt ut var ändamålsenlig. Det fanns heller inte en aktuell dokumentation avseende krisledningsorganisationen.

Vi bedömer att detta är en brist och tillika en avvikelse från lagkrav (lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap), att det inte vid mandatperiodens början fastställts en plan för extraordinära händelser i Vänersborgs kommun.

Då både aktuell dokumentation avseende krisledningsorganisation och fastställd krisberedskapsplan saknades vid pandemins utbrott, anser vi att det inte går att bedöma huruvida roller, funktioner och ansvar var tydliga och kända utifrån krisberedskapsplanen vid pandemins utbrott.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte säkerställt att förtroendevalda och anställd personal har fått den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (LEH 2006:54, 2 kap, 8 §).

Vi noterar att det finns vissa otydligheter kopplat till krisdokumentationen i kommunen. För att säkerställa att det inte uppstår oklarheter eller tolkningsmöjligheter bör kommunens styrdokument synkroniseras och sammanställas så att det är tydligt hur de förhåller sig till varandra.

3.3 Planering för bemanning

Som vi tidigare konstaterat så fanns det ingen uppdaterad krisberedskapsplan i Vänersborgs kommun när pandemin bröt ut. I planen för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd som togs fram i april 2020 finns det inget avsnitt som beskriver planering för bemanning av nyckelfunktioner i krisberedskap.

Det framgår i granskningen att personalavdelningen och beredskapssamordnare inom Vänersborgs kommun hade påbörjat ett arbete under hösten 2019 för planering vid stort personalbortfall då de tillsammans träffat ledningsgrupperna i samtliga förvaltningar. Ledningsgrupperna listade vid de tillfällena vilka samhällsviktiga funktioner de hade inom sina respektive förvaltning som de inte kan vara utan utifrån ett scenario med ett personalbortfall om 50% under en tremånadersperiod.

Beredskapssamordnare ansvarar för och förvarar, de samlade analyserna och respektive förvaltningschef ansvarar för och förvarar, analysen för den egna förvaltningen. Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av analyserna som omfattas av säkerhetsklassning men flertalet av de intervjuade uppger att de haft stor nytta av arbetet under pandemin.

3.3.1 Kommentar och bedömning

Vår bedömning är att det fanns en ändamålsenlig planering för bemanning av nyckelfunktioner i samband med att pandemin bröt ut.

3.4 Planering för information/kommunikation och samverkan

3.4.1 Information och kommunikation

Det fanns ingen fastställd kriskommunikationsplan i samband med att pandemin bröt ut trots att Risk- och sårbarhetsanalysen beskrivit att det skulle tas fram en plan per december 2019.

Dokumentet anvisning krisberedskap, som fastställdes i juni 2020, anger att krisledningsstaben är ansvarig för kriskommunikationen när den är aktiverad. När krisledningsstaben inte är aktiverad ligger ansvaret för kommunikation på respektive verksamhet.

Anvisningen anger också att det är kommunstyrelseförvaltningen som ska leda och samordna kommunövergripande intern och extern kommunikation samt utgöra en strategisk funktion.

Det beskrivs i anvisningen hur information ska kanaliseras i kommunen:

- kommunanställda som inte ingår i krisledningsstaben ska enligt anvisningen få information i första hand via kommunens intranät samt sin närmaste chef. De ska dessutom få information via de kanaler som allmänheten inhämtar information från.
- förtroendevalda ska få information via kommunens intranät och via digitaliserat program för distribution av handlingar, Netpublikator. De ska utöver det få information via de kanaler som allmänheten inhämtar information från. Kommunalråd ska även få information av kommundirektör.

3.4.2 Samverkan

Risk- och sårbarhetsanalysen anger att många samhällsviktiga aktörer kan bli involverade vid hanteringen av samhällsstörningar och att samverkan och samordning bidrar till att göra hanteringen mer effektiv med så få konsekvenser som möjligt för de drabbade. Samverkan i förberedande syfte är en förutsättning för att det ska fungera under en pågående händelse. Analysen beskriver även en plan för samverkansaktiviteter.

3.4.3 Bedömning

Mot bakgrund av att kriskommunikationsplan saknades bedömer vi att det inte fanns en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänhet, internt och i förhållande till samverkanspartners. Vi noterar dock att risk- och sårbarhetsanalysen beskriver viss planering för samverkansaktiviteter.

Vår bedömning är att det inte fullt ut fanns en ändamålsenlig planering för hur information och krisstöd ska ske vid pandemins utbrott.

4 Fas 2 - Respons av kommunstyrelse

4.1 Krisledningsorganisationen under pandemin

4.1.1 Styrning enligt styrdokument

Plan för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd

Plan för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd som antogs i april 2020 beskriver ansvarsfördelningen i organisationen enligt nedan:

- kommunfullmäktige: ska fastställa kommunens styrdokument för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd för mandatperioden genom plan samt ska fastställa reglemente för krisledningsnämnden för varje mandatperiod.
- kommunstyrelsen: är ansvarig för att en övergripande process för risk- och sårbarhetsanalys utförs och ska för varje ny mandatperiod fastställa en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) för hela kommunen enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Arbetet med RSA ska innefatta den egna organisationen, berörda kommunala bolag och kommunalförbund samt samhällsviktiga aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Kommunens RSA ska beskriva åtgärder som ska genomföras under mandatperioden.
- kommunala bolag: Styrningen av kommunala bolag ska ske genom bolagsordning och ägardirektiv.
- kommunalförbund: Styrningen av kommunalförbund ska ske genom förbundsordning, konsortialavtal och liknande överenskommelser.

Anvisning krisberedskap

Anvisning krisberedskap anger att krisledningsstaben ska aktiveras när en händelse inträffar, eller är stor risk att inträffa, som kan leda till större verksamhets- eller samhällsstörning. Anvisningen anger att det initialt är kommunens TiB (Tjänsteperson i beredskap) som ska kontaktas och TiB ska göra en första bedömning av situationen och behovet av åtgärder. Processen till uppstart av krishanteringen beskrivs översiktligt i anvisningen.

Anvisningen anger också att de förtroendevalda har det yttersta ansvaret för kommunens verksamheter, under normala omständigheter såväl som under en samhällsstörning. Vid omfattande samhällsstörningar blir därför den politiska ledningen involverad, där varje förvaltning svarar till sin nämnd. Anvisningen beskriver att kommunen har en krisledningsnämnd enligt LEH, som kan bli aktiverad när en extraordinär händelse föreligger. Kommunstyrelsens ordförande är ordförande i krisledningsnämnden och krisledningsnämndens uppgifter preciseras i reglemente för krisledningsnämnden.

4.1.2 Styrning i praktiken

Krisledningsnämnden har hittills inte aktiverats, utan den ordinarie politiska organisationen har legat fast.

Kommunens krisledningsorganisation aktiverades den 11 mars 2020 då det förelåg behov av centraliserad samordning.

Initialt ingick det följande funktioner i krisledningsstaben:

- kommundirektör
- beredskapssamordnare
- säkerhetssamordnare
- HR-chef
- ekonomichef
- IT-chef
- förvaltningschefer
- MAS
- kommunikatörer för kriskommunikation,
- representation för kansli/juridik/administration
- samt representant från samhällsstödsgruppen.

Samhällsstödsgruppen är en arbetsgrupp som kommunen har skapat för samhällsstöd. Under pandemin har gruppen gjort olika insatser i samhället för att stötta och ge information till olika målgrupper i samhället.

Krisledningsstaben avaktiverades under en period i september/oktober då smittspridningen minskade. När beslut togs om att åter gå upp i stabsläge i oktober 2020 utgjordes staben av färre funktioner än tidigare men som kunde utökas vid behov. De som deltog per januari 2021 var kommundirektör, stabschef, dokumentationsansvarig, kommunikationsansvarig, HR-chef och samtliga förvaltningschefer. Inom kommunen fanns det även funktionsansvariga grupper inom kriskommunikation, analys, säkerhet och omfall, personal, IT, kansli/juridik och ekonomi.

Av intervjuer framgår att det varit en röd tråd i kommunikations- och informationsflödet mellan krisledningsstab och förvaltningarnas egna mini-staber.

4.1.2.1 Mötesstruktur

Krisledningsstaben har haft möten kontinuerligt under pandemin. Initialt träffades de varje dag under mars 2020, för att sedan övergå till tre dagar i veckan. Sedan mitten av april 2020 träffas staben en gång i veckan.

Varje förvaltning har också haft en s.k. "mini-stab", som i huvudsak utgjorts av ledningsgruppen inom de olika förvaltningarna.

4.1.2.2 **Beslut inom central krisledningsstab**

Alla beslut som är tagna i krisledningsstaben har dokumenterats i beslutslogg. Nedan presenteras ett urval beslut som fattats av den centrala krisledningsstaben mellan mars 2020 och januari 2021:

- 2020-03-11 Vänersborgs kommun går upp i beredskapsläge stabsläge
- 2020-03-27 Registrering av frånvarotid för sjukdom och VAB ska ske senast kl. 12.00 varje dag. Grundbemanning ska framgå.
- 2020-06-04 Den information som vi får i olika konstellationer och som vi anser bör gå vidare ut kanaliseras genom stabschef.
- 2020-06-11 Beslutar att starta upp organisationen för egentest. En arbetsgrupp skapas där FC lämnar förslag på deltagare. Om den deltagare som FC utsett blir sjuk/förhinder får förvaltningen själv ersätta den personen. 3 NÄRF:s personal som bor i Vänersborg kan testas i sin hemkommun.
- 2020-11-24 SBF- Coronaanpassa där det går. FC tar det beslut som behövs. Vi hyr fortfarande ut våra lokaler, det är hyresgästens ansvar att följa restriktionerna. Brist skyddsutrustning blir en återkommande fråga på förvaltningsledning. Återkoppla till Stabschef vi behov och brist.
- 2020-12-01 Isbanan är fortsatt stängd tills nya restriktioner om sammankomster kommer. Socialförvaltningen infört visir vid samåkning i bil. Inte aktuellt för övriga förvaltningar i nuläget.

Vi har inte tagit del av dokumentation som visar om krisledningsstaben har gjort någon notering om vilka avvikelser som skett utifrån beslutad krisberedskapsplan.

4.1.3 **Kommentar och bedömning**

Vi konstaterar att krisledningsnämnden inte har aktiverats med anledning av Covid-19. Vi bedömer utifrån de intervjuer som genomförts att ambitionen har varit att i så stor utsträckning som möjligt bedriva verksamheten i ordinarie drift, vilket vi anser ligga i linje med riktlinjer för krisberedskap.

Vi bedömer att anvisning krisberedskap beskriver övergripande riktlinjer vid aktivering av krisledningsorganisationen.

Besluten som tagits inom krisledningsstaben har dokumenterats i en beslutslogg. Med hänsyn till sekretess har vi endast tagit del av en sammanställning av beslut utifrån beslutsloggen, och kan därmed inte till fullo bekräfta i vilken mån krisledningsstaben noterat avvikelser från beslutad krisberedskapsplan.

Planen för krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd ger en översiktlig beskrivning av krisarbetets organisering. Vi bedömer att dokumentet *Anvisning krisberedskap* ger ett tydligare sammanhang till hur krisarbetet ska organiseras. Vi bedömer att krisarbetet i stort organiserats i enlighet med vad som anges i dokumentet anvisning krisberedskap.

Mot bakgrund av att det inte fanns någon övad krisledningsorganisation innan pandemin bröt ut, bedömer vi att det initialt under pandemin funnits risk för otydligheter kring krisledningsorganisationens roller, funktioner, ledning, och mandat samt kring ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen/krisledningsnämnden och övriga nämnder. Vi bedömer att dessa områden har tydliggjorts och stärkts inom organisationen under pandemins gång och idag är ändmålsenligt beskrivna.

Vi bedömer att roller och ansvar gällande löpande drift av ordinarie verksamhet i allt väsentligt har hanterats utifrån ordinarie organisation. Detta överensstämmer med vad som framgår av kommunens styrdokument avseende krisberedskap och krisledning.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har utövat styrning och ledning på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Åtgärder har vidtagits med rimlig framförhållning i förhållande situationen.

4.2 Åtgärder för att säkerställa bemanning

4.2.1 Åtgärder enligt styrdokument

Pandemiplanen beskriver olika antaganden i pandemiutvecklingen och att kommunen borde kunna hantera en sjukfrånvaro av cirka 50 % av de anställda under vissa perioder. Pandemiplanen beskriver också att en förutsättning för att kunna hantera den personalbrist som kan komma att uppstå vid en pandemi är att personal kan omfördelas från verksamheter som inte bedöms vara samhällsviktig verksamhet till bedömd samhällsviktig verksamhet.

I februari 2020 gjorde förvaltningsledningen i samarbete med HR-specialist och beredskapssamordare utifrån en risk- och sårbarhetsanalys en plan för personalbortfall. Planen omfattade åtgärder för att hantera personalbortfall och omfallsplan. Planen beskriver bland annat möjligheterna att överanställning av personal, övertids- och ersättningsfrågor, föräldraledighet, övrigt gällande tjänstledighet och lån av personal från kommuner/regioner/företag. Planen kommer ses över i ljuset av de erfarenheter som förvaltningen gjort under 2020 och början av 2021.

Enligt anvisning för krisberedskap ska personalchefen ansvara för personalförsörjning och tillgång till nyckelpersonal, utgöra stöd till chefer för berörda förvaltningar kring till exempel omfördelning av personal samt vara sakkunnig i arbetsrättsliga frågor.

4.2.2 Åtgärder i praktiken

För att kartlägga tillgänglig personal gjordes frånvarorapportering på daglig basis. Syftet var att krisledningen skulle få en överblick av frånvaron av nyckelfunktioner på olika nivåer i organisationen.

Av våra intervjuer framkommer att verksamheterna har haft en hög frånvaro. Kommunen har inte uppnått en kritisk nivå där personal har behövts omflyttas utan medtycke. Dialogmöten med fackliga ombud har hållits under pandemin. Samverkan med de fackliga organisationerna har varit viktig för att krishanteringen ska fungera. Ett utbyte av information, frågor och idéer kring hur situationer kan lösas har skett.

En fungerande samverkan med de fackliga organisationerna har varit en framgångsfaktor under pandemin.

Schemaläggning och logistik kring hemtjänstpersonal har hanterats inom socialförvaltningen på den nivå där förvaltningen leder och fördelar arbetet och där det finns bäst överblick över personalsituationen inom respektive arbetslag.

Personalavdelningen har lagt ut personalrelaterad information på intranätet där olika förtydliganden gjorts utifrån myndighetsdirektiv från till exempel Folkhälsomyndigheten. Personalavdelningen har också tagit fram olika typer av stödjande dokumentation kopplat till personalhantering under pandemin.

4.2.3 Kommentar och bedömning

Vi bedömer att det delvis har funnits ett tillräckligt ändamålsenligt arbete med att säkerställa bemanning av nödvändiga nyckelfunktioner för hanteringen av Covid-19, till exempel genom att alla verksamheter varje dag hade en översyn av tillgänglig personal och frånvaro. Vi bedömer att kartläggningarna kring nyckelbemanning som gjorts inom kommunen bidragit positivt till hanteringen av personalbemanning.

4.3 Åtgärder för information/kommunikation och samverkan

4.3.1 Information och kommunikation

Av intervjuerna framgår att det har gjorts insatser kring kommunikation, information och samverkan. Intranätet beskrivs till exempel ha utgjort ett viktigt forum och kunskapsbank med frågor och svar kring Covid-19 som löpande uppdaterats. Det framgår dock att det varit en utmaning för kommunen att hantera det stora informationsflödet från myndigheter.

Kommunstyrelsen utsåg initialt en ansvarig i syfte att kommunicera information kring pandemin och Covid-19, vilket uppges ha varit en uppskattad åtgärd inom kommunen. Av intervjuer framgår det dock att organisationen fungerat väl trots att det inte funnits någon tydlig kriskommunikationsplan/strategi. En kriskommunikationsgrupp med kommunikatörer arbetade med kommunikationsinsatser bland annat utifrån kommunikationsansvariges input från krisledningsstaben. I samband med att kommunen genomförde en personalenkät i november 2020 framkom att personalens upplevelse kring tydlighet i information kring Covid-19 och gällande riktlinjer var nöjdheten 4,8 på en sexgradig skala. Ingen förvaltning har avvikit i sina svar.

Kommunstyrelsen har valt att sparsamt kommunicera information gällande utvecklingen av smitta på äldreboende med hänsyn till patientsekretess.

4.3.2 Samverkan

Av intervjuer framgår att representanter från Vänersborgs kommun deltagit i olika samverkans forum såsom:

- Länsstyrelsens kommunikatörssamverkan
- samverkan med de kommunala bolagen
- samverkansmöten mellan Vänersborgs kommun, Trollhättans stad, NÄRF (räddningstjänstförbundet) och Kunskapsförbundet
- nätverk med kommunikatörer i kommunala bolagen
- avstämningsmöten och information till turistbolag och andra aktörer
- kontinuerliga samverkansmöten med länsstyrelsen
- samverkan med socialförvaltningschefer
- samverkan inom länet/VGR/Fyrbodals och grannkommuner.

4.3.3 Kommentar och bedömning

Det har inte funnits någon fastställd kriskommunikationsplan inom kommunen. Kommunstyrelsen har genomfört olika interna informations- och kommunikationsinsatser i syfte att hålla personalen informerad om både vad som händer avseende Covid-19 i kommunen och de riktlinjer som för tillfället gäller för att minska och motverka smittspridning.

Vår bedömning är att kommunikations- och informationsarbetet skulle ha underlättats av en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till verksamheterna, allmänheten och samverkansparter. Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har haft en ändamålsenlig kommunikation internt i organisationen.

Utifrån beskrivningar i intervjuer anser vi att Vänersborgs kommun arbetade ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

5 Fas 2 – Respons av Socialnämnden

5.1 Åtgärder för att minska smittspridning och säkerställa skyddsutrustning och en säker arbetsmiljö

5.1.1 Övergripande lagrum gällande ansvar och roller inom äldreomsorg

Kommunerna har ett stort ansvar för äldreomsorgen. Det är bara kommunen som får utreda och fatta beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen, exempelvis boende på särskilt boende för äldre, SÄBO. (4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453), SoL).

Kommunen är också skyldig att se till att det finns sådana särskilda boenden för äldre som behöver denna insats. De särskilda boendena kan sedan drivas av kommunen själv, eller av enskilda företag, kooperativ och stiftelser t.ex. entreprenad. (5 kap. 5 § andra stycket SoL)

Ansvaret för hälso- och sjukvården till personer som bor på särskilt boende är delat. För vård och behandling som ges av sjuksköterskor m.fl. ansvarar kommunen medan regionerna ansvarar för läkarinsatserna. Den faktiska vården kan sedan utföras av andra, t.ex. av den som driver det särskilda boendet. Den privata utföraren tar då över vårdgivaransvaret från kommunen (15 kap. 1 § HSL).

Patienten ska få sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som är av god kvalitet och som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (1 kap. 7 § patientlagen (2014:821) PL, samt 5 kap. 1 § HSL).

I den kommunala hälso- och sjukvården ((4 kap 6 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80)) måste det finnas en eller flera medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) med särskilt ansvar för att:

- patienten får en säker och ändamålsenlig hälso- och sjukvård av god kvalitet inom kommunens ansvarsområde
- det finns rutiner för att kontakta läkare och annan hälso- och sjukvårdspersonal vid behov
- patienten får den hälso- och sjukvård läkaren har bestämt
- rutinerna för läkemedelshantering är säkra
- besluten om delegering är patientsäkra
- patientjournaler förs
- anmälan görs till kommunal nämnd om en patient utsatts för allvarlig skada eller sjukdom i samband med vård och behandling eller utsatts för risk för det.

Regionerna har det övergripande ansvaret för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen. När det gäller vård och behandling som ges till äldre som bor på särskilt boende är ansvaret, som nämnts ovan delat. Regionen ansvarar för den vård och behandling som ges av läkare. (8 kap. 1 och 6 § samt 12 kap. 1 och 3 §§

HSL). Primärvården är basen i den svenska hälso- och sjukvården. Regionerna har det yttersta ansvaret för denna vård.

5.1.2 Åtgärder i praktiken

Förvaltningschefen har vid varje socialnämndssammanträde informerat nämndens ledamöter om situationen inom förvaltningen gällande Covid-19. Information har getts kring vilka beslut som tagits, vilka samverkans- och samarbetsmöten som genomförts. Det har förts en öppen dialog vid nämndens sammanträden och samtliga ledamöter och ersättare har kunnat ställa frågor till förvaltningschefen. Utöver informationen till nämnden har förvaltningschefen kontinuerligt informerat presidiet kring utvecklingen av arbetet med att hantera pandemin. De frågeställningar som bedömts inte kunnat vänta till näskommande möten har hanterats av presidiet.

De beslut som fattats av Socialförvaltningens mini-stab omfattas av gällande delegeringsordningar. De beslut som fattats på delegation från nämnden har återrapporterats till nämndens ordförande. Ett exempel som lyft i samband med granskningen är beslutet att kommunens hemtjänst inte kunde ta emot sommargäster med biståndsbehov på grund av bristande bemanning och risken för ökad smittspridning. Av upprättad beslutslogg framgår inte om beslut fattats på delegation från socialnämnden, eller om de omfattar delegering enligt annan lagstiftning.

I mars 2020 fattade mini-staben beslut om riktlinjer för vilken skyddsutrustning som ska användas och i vilka arbetsmoment den ska användas samt hur den ska användas. Riktlinjerna har redviderats under året utifrån nya nationella beslut samt utifrån det erfarenheter som dragits ut på enheterna i det dagliga arbetet.

I slutet av oktober 2020 fattades det beslut i mini-staben att information om Covid-19 från Smittskydd och Vårdhygien som kommer in via förvaltningsposten bara ska hanteras av MAS initialt, som i sin tur ska skicka vidare informationen till berörda. Syftet med beslutet var att säkerställa att mini-stabet fick ta del av informationen och stämna av och förtydliga den innan den gick ut till hela förvaltningen.

5.1.2.1 Åtgärder för att skapa överblick och kartlägga smittspridningen

Sedan april månad 2020 har förvaltningen på daglig basis inventerat hur många brukare som har konstaterad smitta, hur många som har misstänkt smitta utifrån symtom och provtagits samt hur många som vårdas på sjukhus. Detta uppges ha varit nödvändigt för att mini-staben ska kunna ha en överblick över läget samt för att kunna rapportera in rätt information till Socialstyrelsen en gång per vecka. Informationen har även legat till grund för återrapportering av läget till kommunledning och övriga förvaltningar.

5.1.2.2 Åtgärder för att minska spridning av smitta

För att begränsa smittan på kommunens äldreboenden har man arbetat med så kallad kohortvård⁵ vid misstanke om och vid konstaterad smitta. Syftet är att isolera och

⁵ Kohortvård är en vårdform som i dagsläget används för att minska spridningen av coronaviruset som orsakar covid-19. Det innebär att man isolerar misstänkt eller bekräftat smittade personer från övriga boenden på rummet eller egen avdelning. Den personal som arbetar med dessa brukare arbetar endast med dem. Syftet är att isolera och begränsa smittspridningen.

begränsa smittspridningen. Rutinerna har succesivt impementrats på kommunens äldreboenden under 2020.

I samarbete med Västra Götalandsregionen startade förvaltningen upp egentester av personal och brukare. Testerna genomfördes i syfte att avgöra om uppmärksammade symtom var orsakade av Covid-19 eller inte. Brukarna har testats så fort misstanke om smitta funnits.

De aktiviteter som frivilliga genomfört på kommunens äldreboenden drogs in i samband med pandemin. Det var ett sätt att minska risken för smittspridning. Boendenas egna aktiviteter har inte dragits in utan endast tagits bort tillfälligt vid behov för att omfördela personal.

Insatser har gjorts för att anpassa matsalar och andra utrymmen för att möjliggöra fysiskt avstånd mellan personer och därmed minska risken för smittspridning.

Skyddsutrustning

Innan pandemin bröt ut tillämpade socialförvaltningen "just-in-time"-leveranser av skyddsutrustning, vilket innebar att skyddsutrustning beställdes löpande vid behov. När pandemin utbröt blev det svårt att få leveranser av skyddsutrustning, vilket föranledde andra åtgärder såsom egentillverkning av visir och plastförkläden. Socialnämndens mini-stab beslutade den 30 mars 2020 att återanvända skyddsvisir i avvaktan på att beställd skyddsutrustning skulle levereras.

Några veckor in i pandemin uppstod ett behov av att få bättre överblick över tillgänglig skyddsutrustning. Socialförvaltningens mini-stab fattade i mitten på april 2020 beslut om att kontinuerlig inventering och rapportering av nivåer kring skyddsutrustningsmaterial skulle genomföras. Resultatet av inventeringen skulle sedan kommuniceras till MAS och mini-staben.

Det skapades ett centrallager av skyddsutrustning i kommunen som ett led i att säkra lagerhållningen under pandemin. Det framgår av intervjuer att beställningar fortsatt gjordes både inom de olika verksamheterna och via centrallagret.

Under pandemin identifierades också ett behov av att säkerställa att skyddsutrustning fanns tillgänglig inom hemtjänstens verksamhet. Utifrån det behovet infördes det en ny struktur med backar med skyddsutrustning/material hos brukare inom hemtjänst i samråd med MAS, innehållande nödvändig skyddsutrustning.

En personalenkät skickades ut till kommunens anställda under pandemin som ett led i att undersöka personalens uppfattning om pandemin. Det stora flertalet av de som svarade på enkäten har angivit att de haft tillgång till skyddsutrustning. Dock anger 13 % inom hemtjänsten, inom särskilda boenden var det 12 % och inom verksamhetsinriktad vård var det 5 % av de som svarade som uppgav att de inte haft tillgång till skyddsutrustning i tillräcklig omfattning.

Socialnämnden och förvaltningsledningen har som arbetsgivare att följa de rutiner och riktlinjer som smittskydd och vårdhygien fastställt avseende skyddsutrustning. Av enkätsvaren framgår att personalens önskemål om skyddsutrustning av olika slag inte omfattas av dessa rutiner och riktlinjer. Förvaltningsledningen och mini-staben har haft som utgångspunkt i sitt arbete de beslut som fattats regionalt samt de

rekommendationer som Folkhälsomyndigheten lämnat. Kommunens rutiner har anpassats till detta och justerats vid behov. Frågor kring basala hygienrutier och användande av skyddsutrustning har varit i fokus.

För att förtydliga och kommunicera arbetsgivarens respektive medarbetarens ansvar avseende tillgång och användande av skyddsutrustning har förvaltningen spelat in två informationsfilmer. MAS och förvaltningschefen intervjuas av fackliga företrädare kring aktuella frågor utifrån pandemin. Filmerna har visats vid arbetsplatsträffar tillsammans med Vårdhygiens-filmer kring basala hygienrutiner.

Enligt intervjuer med enhetschefer fanns det ingen akut brist på skyddsutrustning, även om det periodvis varit väldigt låga nivåer. MAS beskrivs ha haft ett stort engagemang och fokus på att säkerställa tillgänglig skyddsutrustning.

Mini-staben har fattat ett antal beslut rörande skyddsutrustning, såsom:

- I början av november 2020 fattade mini-staben beslut om att förvaltningens personal i patientnära vård ska använda visir när de är närmare än 2 meter avstånd till patient.
- Mini-staben fattade beslut i slutet av november att ”vid transport vid bilåkning med bara personal ska föraren inte ha visir. All annan personal som åker med som medpassagerare i bil ska ha visir, och vid transport av 2 personer ska medpassagerare åka i baksätet.”
- I slutet av november fattade mini-staben beslut om att alla medarbetare som bistår brukare vid bilåkning, utepromenad och ledsagning m.m. ha visir på sig. Om det inte går på grund av kyla eller andra orsaker ska munskydd användas. Om inte brukare vill detta får aktiviteten ställas in och detta ska kommuniceras till brukaren och/eller dennes företrädare.
- Mini-staben fattade också beslut i början av december att visir skulle användas i personalutrymme om inte 2 metersgräns mellan personal kunde upprätthållas.

Basala hygienrutiner

En riskbedömning och handlingsplan för Covid-19 togs fram under april 2020 i förvaltningens övergripande samverkansgrupp i samarbete med fackliga företrädare. De riskbedömningar och den åtgärdsplanen som togs fram byggde på de gemensamma kunskaper som fanns i ledningsgruppen och hos de fackliga företrädarna. Riskbedömningar har gjorts inom samtliga delar av socialnämndens ansvarsområde utifrån hur de ska arbeta med basala hygienrutiner och skyddsutrustning vid misstänkt och konstaterad smitta. Risken att personal inte följer gällande hygienrutiner bedömdes vara mycket hög.

Enligt protokoll från socialförvaltningens mini-stab i början av april fattades det beslut att personal skulle kunna gå mellan enheterna om de följer vid tidpunkten gällande basala hygienrutiner. Av intervjuer framgår det dock har varit en utmaning under hela pandemin att säkerställa efterlevnaden av basala hygienrutiner. Synpunkter har inkommit från anhöriga och brukare på att personalen inte följt gällande rutiner. Förvaltningsledningen menar dock att synpunkterna som inkommit byggt på en okunskap hos den som lämnat dem om vad som gäller.

Ledning och styrning

Av intervjuer framgår att möten och närvarande chefer var viktigt under den mest turbulenta tiden för att både bekräfta arbetet som gjordes, och för att leda och utvärdera insatserna.

Regelbunda möten har genomförts i krisledningsstaben, förvaltningens mini-stab och utöver det har verksamhetscheferna varje vecka haft möten via Skype med sina enhetschefer och externa utförare. Vid dessa möten har information avseende tagna beslut vidareförmedlats. Veckovisa möten har genomförts med VVG-vårdsamverkan. Där har förvaltningschefen deltagit tillsammans med berörda verksamhetschefer. MAS har deltagit i ett regionalt nätverk för MASar. MAS har även deltagit i veckovisa möten med Vårdhygien och Smittskydd. Dessa möten har bidragit till att ge en samlad bild av situationen i regionen och i kommunen. Utifrån detta har mini-staben kunnat fatta beslut om riktlinjer, rutiner och annan information till verksamheterna.

Under en period genomföres möten på daglig basis för att sedan tunnast ut till ett par möten i veckan för att under perioder endast genomföras en gång per vecka.

Förvaltningens mini-stab genomförde under 2020 en kartläggning av hanteringen av Covid-19 inom den egna verksamheterna. Kartläggningen berörde perioden mars till november. Den handlade om arbetsätt kopplat till pandemin. Resultatet av kartläggningen sammanställs per verksamhetsinriktning.

Chefsdagar har genomförts i syfte att samla upp de erfarenheter som gjorts under pandemins gång för att kontinuerligt kunna förbättra arbetsätt, rutiner och uppföljning.

Under våren 2020 upprättades på socialförvaltningens intranät en informationssida för Covid-19. På den samlades nödvändig information kring pandemin. Via sidan kunde även personalen länka sig till olika myndighetssidor för att fördjupa informationen.

Bemannning

För att skapa en överblick av och kartlägga smittspridningen har frånvarorapportering av personal gjorts till mini-staben dagligen. Detta för att mini-staben skulle få en överblick av situationen i förvaltningen. Genom att få en daglig överblick av situationen kunde mini-staben vid behov fatta snabbare beslut om omfördelning av personal mellan enheter.

Hemtjänsten har inte behövt göra några större schemaändringar för att klara bemanningen under pandemin. Inför sommaren överanställdes dock extra personal för att säkerställa personalförsörjningen.

En översyn gjordes av om det fanns personal inom kommunen med kompetens inom vård, för att eventuellt kunna göra en omfördelning av personal internt. Dock konstaterades att för att kunna flytta personal behövdes relativt stora utbildningsinsatser göras om personerna skulle kunna ge läkemedel och ge rätt vård till personer med sviter efter Covid-19.

Övriga förvaltningar har avlastat socialförvaltningen i den mån det varit möjligt. Exempel som lyfts är service av bilar, däckbyten etc. Förvaltningarna hjälptes även åt över förvaltningsgränserna då till exempel samhällsbyggnad hjälpte till med transporter och vissa praktiska arbetsmoment. Samarbetet lyfts fram som en samverkan där "stuprör" förvandlats till "hängrännor" mellan förvaltningarna.

5.1.2.3 Åtgärder för att isolera smittade brukare

För att avskilja och isolera brukare som misstänkt vara eller är konstaterat smittade av Covid-19 har socialförvaltningen tillämpad så kallad kohortvård vid sina särskilda boenden. Vid minsta misstanke om smitta har man avskiljt personen från övriga. Särskild personal har i möjligaste mån avsatts för att vårda den isolerade personen. Den personal som vårdar den smittade ska inte och får inte hantera livsmedel, mata eller ge medicin till icke smittade boende.

5.1.2.4 Åtgärder för att anhöriga skulle kunna upprätthålla kontakt med smittade brukare

När det funnits minsta symtom och misstanke om smittade brukare har brukarna avskiljts. Dock uttrycks det i intervjuer att det inte varit besöksförbud i slutskedet av palliativ vård.

Under sommaren 2020 ordnades mötesplatser för att möjliggöra för anhöriga att besöka boenden på kommunens äldreboenden. Till exempel installerades plexiglas utomhus vid boenden för att skapa säkra platser för möten mellan boende och anhöriga.

I början av oktober fattade mini-staben beslut om att CE-märkta engångsvisir skulle köpas in till verksamheterna. Dessa skulle kunna användas vid nödvändiga besök som besök i livets slutskede.

5.1.2.5 Beslut om besöksförbud

Förvaltningschefen för socialförvaltningen fattade beslut om besöksförbud den 18 mars 2020. Beslutet fattades innan det nationella beslutet om besöksförbud trätt i kraft. Beslutet togs utifrån att kommunen under våren hade en väldigt hög samhällssmitta och i syfte att bryta den negativa trenden avseende smitta på kommunens boenden. Beslutet togs av förvaltningschefen i samråd med nämndens ordförande. Under hela pandemin har dock besök kunnat genomföras i ett sent palliativs skede.

I efterhand har förvaltningsrätten fastställt att kommunerna inte hade rätt att fatta egna beslut om besöksförbud, vilket inte var känt av varken förvaltningschef eller socialnämnden då beslutet fattades.

5.1.3 Kommentar och bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden arbetat på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt för att säkerställa försörjning av skyddsutrustning utifrån de behov som uppstått inom äldreomsorgen under pandemin. Vi grundar vår bedömning på att initiativ tagits för att skapa centralt lager av skyddsutrustning, egentillverkning av skyddsutrustning, och initiativ till att införa backar med skyddsmaterial inom hemtjänst. Vi noterar att skyddsvisir under en kortare period har återanvänts av verksamheten i avvaktan på leverans av ny utrustning. Verksamheten har stämt av med vårdhygien kring hur återanvändandet kan ske. Vi bedömer att återanvändande av skyddsutrustning av engångskaraktär så som skyddsvisir alltid utgör en risk för både brukare och personal. Följs de instruktioner som gäller för rengöring minskar risken väsentligt, men kvarstår dock till viss del.

Vi bedömer att socialnämnden i tillräcklig omfattning arbetat på ett ändamålsenligt sätt i syfte att säkerställa en säker arbetsmiljö. Arbetsmiljön säkrades genom ett systematiskt arbetsmiljöarbete tillsammans med fackliga företrädare. Riskanalyser har genomförts och riskbedömningar har legat till grund för när, var och hur skyddsutrustning skulle användas.

Vår bedömning är vidare att socialnämnden i tillräcklig omfattning bedrivit ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa bemanning inom verksamheten under pandemin.

Vi noterar att förmågan till efterlevnaden av basala hygienrutiner varit en utmaning under pandemin trots att informations- och utbildningsinsatser gjorts.

Vi bedömer att det är otydligt utifrån socialförvaltningens beslutslogg huruvida återrapportering skett till socialnämnden. Dock framgår det av information från förvaltningschefen, och av nämndens protokoll, att socialnämnden har erhållit löpande information om både vilka beslut som fattats på förvaltningsnivå och hur pandemin utvecklats i kommunen.

6 Slutsats och rekommendationer

6.1 Slutsats

I förhållande till vårt uppdrag och utifrån vår granskning är det vår revisionella bedömning att kommunstyrelsen och socialnämnden på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt har hanterat krisen utifrån sitt respektive ansvar och befogenheter. Rutiner för när, hur och varför krisledningsnämnden ska aktiveras finns på plats.

Åtgärder har vidtagits för att få en överblick av smittspridningen. Beslut om hur smittade brukare ska vårdas har fattats i syfte att begränsa risken för smittspridning, samtidigt har ambitionen varit att anhöriga i möjligaste mån ska kunna ha fysisk kontakt med sina äldre. Mötesplatser har inrättats för att möjliggöra säkra möten, skyddsutrustning har ställts till förfogande vid besök i livets slutskede.

Utifrån gällande lagstiftning och kommunens egna riktlinjer finns ett förbättringsarbete att göra avseende krisberedskap- och krisledning. Förbättringsarbetet har redan påbörjats under 2020 och kommer fortsätta under 2021. Det är väsentligt att kommunstyrelsen ser över den formella dokumentationen så att den dels finns på plats, dels är uppdaterad och samlad, men även att löpande utbildning sker av berörda förtoendevalda och tjänstemän.

Samverkan inom kommunen och samvekan med externa parter har utvecklats under pandemin. Det har gynnat kommunens förmåga att bedriva verksamheten så normalt som möjligt trots rådande omständigheter.

Trots att det inte fanns en kriskommunikationsplan på plats vid pandemins början har kommunikation med och informationen till både allmänhet och medarbetare fungerat och utvecklats under året.

6.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att dokumentationen avseende krisberedskap och krisledning är uppdaterad och uppfyller de lagkrav som gäller
- säkerställa att krisledningsnämndens ledamöter, kommunledning och övriga berörda tjänstepersoner löpande erhåller utbildning i och får öva krisberedskap
- säkerställa att krisledningsorganisationen, roller och ansvar är kända och accepterade i organisationen
- säkerställa att de erfarenheter och lärdomar som dragits av det gångna året och pandemin tas tillvara, dokumenteras och arbetas in i kvalitetsarbetet för verksamheterna.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi socialnämnden att:

- säkerställa att de erfarenheter och lärdomar som dragits av det gångna året och pandemin tas tillvara, dokumenteras och arbetas in i kvalitetsarbetet för verksamheterna.

KPMG AB

Datum som ovan

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Kristina Gyllenhammar
Kommunal revisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Martin Jansson
Kommunal revisor

Vilhelm Rundqvist
Certifierad kommunal revisor

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

A Bilaga – Revisionsfrågor

Del 1 – Förebyggande och beredskap

- Fanns vid pandemins utbrott en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad krisledningsorganisation?
- När var senaste datum för när krisledningsnämnden utbildades och övades?
- Fanns vid pandemins utbrott en ändamålsenlig, aktuell och dokumenterad krisberedskapsplan?
- Är roller, funktioner och ansvar tydliga och kända utifrån krisberedskapsplanen?
- Fanns en planering som är ändamålsenlig för hur bemanning av nyckelfunktioner i krisberedskapsplanen ska ske vid en pandemi?
- Fanns det tydliga rutiner eller riktlinjer för när krisledningsorganisationen ska aktiveras?
- Fanns en planering som är ändamålsenlig för hur information och krisstöd ska ske?
- Fanns det en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande allmänhet, internt och i förhållande till samverkansparter?

Del 2 – Respons - Genomförande

Kommunstyrelse - övergripande

- Har kommunens krisledningsorganisation aktiverats? Vilket datum?
- Vilka överväganden föregick ställningstagandet att aktivera eller inte aktivera kommunens krisledningsorganisation?
- Hur har krisarbetet organiserats i förhållande till krisberedskapsplanen?
- Vilka avvikelser har skett i förhållande till beslutad krisberedskapsplan och hur har eventuella beslut förankrats och dokumenterats?
- Finns det en tydlig ledning av kommunens krisarbete?
- Är krisledningsorganisationens roller, funktioner och mandat tydligt utpekade?
- Var ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen/krisledningsnämnden och övriga nämnder tydlig avseende krisarbetet?

- Hur har roller och ansvar gällande löpande drift av ordinarie verksamhet klarats ut mellan ansvariga politiska organ? Är det tydligt och känt bland övriga politiska organ med beslutsmandat?
- Vilka avvikelser har skett i förhållande till beslutad krisplan och hur har de förankrats och dokumenterats?
- Säkerställs och följs driften av ordinarie verksamhet upp på ett ändamålsenligt sätt?
- Arbetar/-de kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt så att rimliga åtgärder med framförhållning i förhållande till situationen kunde vidtas?
- Fanns ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa bemanning av nödvändiga nyckelfunktioner för hanteringen av Covid-19 sedan den 10 mars 2020?
- Vilka enskilda beslut har tagits med hänvisning till Covid-19 pandemin? Är besluten i överensstämmelse med respektive nämnds och styrelsens befogenheter? Har besluten varit tillräckligt beredda och är de i överensstämmelse med kommunens befogenheter?
- Finns en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänheten och i förhållande till samverkansparter?
- Hade kommunstyrelsen en ändamålsenlig kommunikation internt i organisationen?
- Arbetade kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Socialnämnd

- Arbetade socialnämnden på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa försörjning av skyddsutrustning utifrån de behov som uppstått inom äldreomsorgen sedan den 10 mars 2020?
- Arbetade socialnämnden på ett ändamålsenligt sätt i syfte att säkerställa en säker arbetsmiljö?
- Fanns ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa bemanning inom verksamheten utifrån situationen med Covid-19 sedan den 10 mars 2020?

Frågor avseende insatser rörande kommunens äldreboenden:

- Vilka åtgärder och insatser vidtog socialnämnden för att skapa en överblick över smittspridningen av Covid-19 i kommunen och var i kommunens äldreomsorg den fanns?
- Vilka åtgärder vidtog socialnämnden för att kartlägga smittan inom verksamheten?
- Vilka åtgärder vidtog socialnämnden för att minska spridning av smitta inom kommunens äldreboenden?
- Vilka åtgärder vidtog socialnämnden för att isolera smittade brukare på kommunens äldreboenden?
- Vilka åtgärder vidtog socialnämnden för att anhöriga ska kunna upprätthålla kontakt med smittade brukare vid kommunens äldreboenden?
- Har socialnämnden fattat beslut om besöksförbud vid kommunens äldreboenden? Vilket datum? Vilka åtgärder har vidtagits för att upprätthålla besöksförbudet?
- Vilka riskgrupper har socialnämnden identifierat inom ramen för dess verksamhetsansvar? Vilka åtgärder har därefter vidtagits för att skydda dessa grupper?

B Bilaga: Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser

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

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

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

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

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

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

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

vägledning är dessa verksamheter därmed nödvändiga eller mycket väsentliga för samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera allvarliga händelser och kriser. Varje sådan samhällsviktig verksamhet bör därför vara så robust och upprätthålla en sådan kontinuitet att den alltid kan fortgå, åtminstone på en miniminivå (grundläggande säkerhetsnivå, GSN), oavsett händelser eller tillstånd i samhället.