

Till: Kommunstyrelsen, Krisledningsnämnden

För kännedom: Kommunfullmäktige

## Revisionsrapport nr 9/2020 – Granskning av krisledningsnämndens hantering av covid-19

På vårt uppdrag har EY granskat krisledningsnämndens hantering av covid-19. Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma huruvida krisledningsnämnden agerat i förhållande till lagstiftning, reglemente, plan för extraordinära händelser och andra relevanta styrdokument.

Krisledningsnämnden aktiverades den 16 mars 2020 efter beslut av krisledningsnämndens ordförande och är efter åtta månader fortfarande aktiv, *men har inte haft något sammanträde sedan 26 mars.*

Den sammantagna bedömningen är att krisledningsnämnden har agerat i enlighet med lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt kommunens krisplan.

Det finns däremot brister kopplat till krisledningsnämndens reglemente. Flera uppgifter i reglementet är inaktuella och relevanta funktioner saknar kännedom om dokumentet. Utifrån gällande lydelse står krisledningsnämndens beslut den 26 mars 2020, om att överta delar av kommunstyrelsens ansvar, i strid med reglementet. LEH tillåter däremot detta förfarande.

Vi instämmer i de rekommendationer som föreslås i revisionsrapporten.

Svar från kommunstyrelsen önskas senast 2021-03-01.

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk



Elisabet Komheden



Revisionsrapport 2020:9

Genomförd på uppdrag av revisorerna i Södertälje kommun

oktober - november 2020

# Granskning av krisledningsnämndens hantering av covid-19

Södertälje kommun



**EY**

Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
1 Inledning .....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte.....	3
1.3 Revisionsfrågor .....	3
1.4 Ansvarig nämnd .....	4
1.5 Genomförande .....	4
1.6 Definitioner .....	4
1.7 Revisionskriterier.....	4
2 Kommunens styrning och planering av krisberedskapen .....	7
2.1 Styrning och organisation .....	7
2.2 Kommunens risk- och sårbarhetsanalys.....	7
2.3 Utbildning och övning .....	8
2.4 Bedömning .....	8
3 Roll- och ansvarsfördelning vid krishantering .....	9
3.1 Krisledningsnämnden.....	9
3.2 Krisledningsgrupper .....	10
3.3 Aktivering av krisledningsnämnden den 16 mars.....	11
3.4 Tät rapportering till Länsstyrelsen under händelseförloppet.....	13
3.5 Utvärdering.....	13
3.6 Bedömning.....	13
4 Sammanfattande bedömning.....	15
4.1 Svar på revisionsfrågorna.....	15
Källförteckning.....	17

## Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning av krisledningsnämndens hantering av covid-19. Syftet med granskningen är att bedöma hur krisledningsnämnden agerat i förhållande till lagstiftning, reglemente, plan för extraordinära händelser och andra relevanta styrdokument. Sammantaget bedömer vi att krisledningsnämnden har agerat i enlighet med lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt kommunens krisplan. Det finns dock brister kopplat till krisledningsnämndens reglemente.

Krisledningsnämnden aktiverades den 16 mars 2020 efter beslut av krisledningsnämndens ordförande. Det är alltid den berörda kommunen som avgör om en situation är att betrakta som en extraordinär händelse i LEH:s bemärkelse. Förarbetena till LEH gör en åtskillnad mellan extraordinära händelser och andra händelser genom deras stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av organen i kommunen.

Det går att argumentera för att krisen sannolikt hade kunnat hanterats inom ramen för ordinarie organisation, i enlighet med de tre grundprinciperna för krishantering. Södertälje kommun är inte ensamma om att ha aktiverat sin krisledningsnämnd i samband med pandemin. Vi noterar däremot att ordförandebeslutet om att aktivera krisledningsnämnden inte underbyggs med underlag kring hur bedömningen gjordes. Utifrån att säkra spårbarheten rekommenderar vi att anledningen till beslutet bör ha dokumenterats och att så görs framgent. Detta med anledning av att en krisledningsnämnd har extraordinära befogenheter som bara ska nyttjas i extraordinära situationer där ordinarie nämndstruktur inte klarar att hantera läget.

Vi bedömer att det finns otydligheter kopplat till det mandat som krisledningsnämnden har i förhållande till kommunstyrelsen. Det finns ett beslutat reglemente för krisledningsnämnden, daterat 2003. Flera uppgifter i reglementet är inaktuella och relevanta funktioner saknar kännedom om dokumentet. Utifrån gällande lydelse står krisledningsnämndens beslut den 26 mars 2020, om att överta delar av kommunstyrelsens ansvar, i strid med reglementet. LEH tillåter däremot detta förfarande.

Det är kommunen som avgör hur länge den anser att förhållandena i kommunen motiverar att krisledningsnämnden är aktiv. Målet ska dock vara att så snart som möjligt återgå till normal organisation. Krisledningsnämndens verksamhet är efter åtta månader, per den 26 november 2020, fortfarande aktiv. Vi ser att det rimligen hade funnits möjlighet att avveckla krisledningsnämnden efter pandemins initiala skede, **allt eftersom smittoläget minskat och det extraordinarie läget övergått till reguljär krishantering som ordinarie nämndorganisation klarar att hantera**. Detta då det alltid finns möjlighet att aktivera krisledningsnämnden igen.

Mot bakgrund av våra iakttagelser rekommenderar vi krisledningsnämnden att:

- ▶ Revidera reglementet för krisledningsnämnd med syfte att uppdatera lagkrav och tydliggöra nämndens mandat.
- ▶ Säkerställa att ordförandebeslut om att aktivera krisledningsnämnden underbyggs med underlag eller spårbarhet kring hur bedömning av att extraordinärt läge föreligger.

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att krisledningsnämndens verksamhet och initiala hantering av pandemin utvärderas.
- ▶ Överväga att inkludera pandemi som en väsentlig risk i kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys sett till konsekvenserna som denna pandemi fick.
- ▶ Säkerställa en sammanhållen uppföljning av att övningar sker årligen i enlighet med de krav som framgår i krisplanen.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund

Kommunens ansvar vid extraordinär händelse regleras i kommunallagen kap 3:13 (2017:725), samt i lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544).

I lagen som rör extraordinära händelser (2006:544) finns angivna regler för kommunen bland annat krav på att fullmäktige inrättar en krisledningsnämnd samt fastställer reglemente för nämndens uppdrag, ansvar och arbetsformer, vilka även anges av lagen. Till lagen finns kompletterande förordning (2006:637) som bland annat anger att kommunen ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen.

Kommunen ska ha analyserat vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur dessa kan påverka den egna verksamheten. Resultatet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommunen ska med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

I samband med pandemin 2020 orsakad av viruset covid-19 aktiverades krisledningsnämnden i Södertälje kommun. Det är högst ovanligt att krisledningsnämnden sammankallas, utöver i utbildnings- eller övnings syften och revisionen finner det därför väsentligt att granska hur krisledningsnämnden agerat utifrån gällande lagstiftning och relevanta styrdokument.

### 1.2 Syfte

Granskningen syftar till att bedöma hur krisledningsnämnden agerat i förhållande till lagstiftning, reglemente, plan för extraordinära händelser och andra relevanta styrdokument.

### 1.3 Revisionsfrågor

- ▶ Finns en aktuell analys över extraordinära händelser, risk- och sårbarhetsanalys samt plan för hantering av extraordinära händelser som inkluderar pandemi?
- ▶ Aktiverades krisledningsnämnden på sätt som överensstämmer med gällande bestämmelser?
- ▶ Har krisledningsnämnden fattat beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning?
- ▶ Är gränsdragningen tydlig avseende krisledningsnämndens mandat och kommunstyrelsens?
- ▶ Har KLN säkerställt att beslut och ärendeberedning har följt gällande bestämmelser?
- ▶ Hur har fullmäktige givits information om krisledningsnämndens aktivitet och krisens förlopp?
- ▶ Hur har länsstyrelsen underrättats om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt fått lägesrapporter och information om händelseutvecklingen?

- ▶ Hur har krisledningsnämnden organiserat nödvändigt förvaltningsstöd?
- ▶ Om krisledningsnämndens verksamhet upphört, vem fattade beslutet och på vilka underlag?
- ▶ Hur har krisledningsnämndens verksamhet utvärderats? Vilka förbättringsåtgärder vidtas med anledning av utvärderingen?

#### **1.4 Ansvarig nämnd**

Granskning avser krisledningsnämnden.

#### **1.5 Genomförande**

Granskningen genomförs med stöd av intervjuer samt genomgång av relevanta dokument. Intervjuer har genomförts med krisledningsnämndens presidium och relevanta tjänstemän (se källförteckning).

Utöver vår interna kvalitetssäkring är rapporten sakgranskad av intervjuade vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

#### **1.6 Definitioner**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definierar en kris i arbetet med samhällets krisberedskap som ett tillstånd i samhället där konsekvenserna av en händelse är så svåra och allvarliga att de vanliga resurserna inte räcker till för att hantera händelsen. En kris drabbar många människor och stora delar av samhället och kan hota grundläggande värden (som vår demokrati) och viktiga samhällsfunktioner (som liv och hälsa). Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisationer. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att hantera krisen kräver samordnade åtgärder från flera myndigheter, organisationer och företag på alla nivåer i samhället.

En enskild händelse i sig, exempelvis en olycka eller ett sabotage, utgör inte en kris eller katastrof. En kris är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Enskilda händelser definieras alltså inte som kriser eftersom de ska kunna hanteras inom ordinarie verksamhet. Händelser som faller under lagen om skydd mot olyckor räknas således inte in under området kris- och katastrofberedskap som är fokus för denna granskning.

#### **1.7 Revisionskriterier**

*Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.*

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen kap 3:13 (2017:725)
- ▶ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser
- ▶ Folkhälsomyndighetens skrift "Pandemiberedskap, hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag" (2019)



- ▶ Krisledningsnämndens och kommunstyrelsens reglementen
- ▶ Av fullmäktige beslutad krisplan

### 1.7.1 Lagstiftning

Denna granskning berörs främst av lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) samt förordning 2006:637 med särskilda bestämmelser i anslutning till lagen. En extraordinär händelse definieras som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. En extraordinär händelse ska ha stor omfattning, ett snabbt händelseförlopp och vara svår att överblicka.

*Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)* syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunen ska bland annat:

- ▶ analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid en större händelse som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Det kan exempelvis röra sig om hot mot sjukvården, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör inte betraktas som extraordinära. Definitionen av vad som är en extraordinär händelse måste göras genom en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

*Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* innehåller bestämmelser som ansluter till *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Detta gäller exempelvis att varje kommun ska:

- ▶ hålla Länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser.
- ▶ ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också krigsorganisation, den personal som skall tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen skall kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap, framgå.

Kommunerna ska även vid en kris tillämpa de vanliga förvaltningsregler som gäller för verksamheten. Det innebär bland annat att kommunerna fortsatt ska förhålla sig till förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen och kommunallagen i hanteringen av krisen.

Lagen ger kommunen en möjlighet att avvika från kommunallagens procedurregler men innehåller i övrigt få verktyg för att hantera samhällsstörningar eller någon viss verksamhet. Den operativa hanteringen av den extraordinära händelsen sker i enlighet med gällande sektorsregler, som till exempel lagen om skydd mot olyckor, socialtjänstlagen eller hälso- och

sjukvårdslagen, allt beroende på samhällsstörningens karaktär och vad den kräver från kommunens sida.

### **1.7.2 Kommunens styrande dokument**

Kommunens *krisplan 2015–2018*, gällande föregående mandatperiod, beslutades av kommunstyrelsen den 27 mars 2015. *Krisplan 2020-2022* för aktuell mandatperiod beslutades först i juni 2020 (av kommunstyrelsen den 12 juni 2020 och av kommunfullmäktige den 15 juni 2020).

Kommunens *Krisplan 2020-2022* gäller för hela kommunkoncernen och redogör för hur kommunens arbete ska struktureras vid en krissituation. I krisplanen definieras en extraordinär händelse så som beskrivet i 4 § LEH.

Av planen framgår krisledningsorganisationens olika nivåer och ansvar. Planen tydliggör krisledningsnämndens funktion samt krisledningsgruppens uppgift. Krisledningsgruppens arbetsuppgifter tydliggörs avseende stabschefen, sekreterare, kommunikationsansvarig och verksamhetschef. Kommunens metodik och riktlinjer vid en allvarlig händelse reglerar att nulägesanalys och situationsanalyser ska genomföras i varje nivå av krisledningsgrupp i larmkedjan, se beskrivning i 3.2.1.

Av krisplanen framgår även att "varje krisledningsgrupp oavsett placering och nivå i kommunen, årligen [ska] genomföra minst en krisledningsövning".

## 2 Kommunens styrning och planering av krisberedskapen

### 2.1 Styrning och organisation

**Kommunfullmäktige** beslutar om krisplan samt risk- och sårbarhetsanalys.

**Kommunstyrelsen** är ytterst ansvarig för kommunens säkerhetsarbete, i enlighet med kommunstyrelsens reglemente, beslutad i maj 2020.

För samordning och som stöd till förvaltningar och bolag finns **säkerhetsavdelningen** med säkerhetschef. Nuvarande säkerhetschef tillträdde i februari 2020 och har huvudsakligen arbetat med krisledning kopplat till pandemin. Säkerhetsavdelningen är organisatoriskt placerad inom kommunstyrelsens kontor direkt under stadsdirektören. Avdelning har uppdraget att stödja kommunkoncernens verksamheter med säkerhetsfrågor på strategisknivå och operativt koncernövergripande nivå. Avdelningen består av:

- ▶ Specialist för informationssäkerhet
- ▶ Utredare av fusk och bedrägerier
- ▶ Funktion med ansvar för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete
- ▶ Funktion med ansvar för försäkringar samt brandskyddsfrågor
- ▶ Funktion riktad mot kommunens krisledningsarbete kring LEH, med ansvar för risk- och sårbarhetsanalys, civilt försvar. (Denna utgör även Tf säkerhetsskyddschef).
- ▶ Funktion med ansvar för bevakningsfrågor

Det finns vissa säkerhetsfunktioner (bland annat med brandskyddsansvar) i verksamheterna och bolagen som rapporterar till säkerhetschefen. Av ägardirektivet för Telge AB framgår däremot att ansvar för säkerhet i bolagen ligger hos respektive VD samt hos kontorschefer för förvaltningarna.

### 2.2 Kommunens risk- och sårbarhetsanalys

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommuner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Kommunen har en risk- och sårbarhetsanalys som fullmäktige tog del av den 30 september 2019.

Risk- och sårbarhetsanalysen för Södertälje kommun ska lämnas över till länsstyrelsen för att bidra till den regionsomfattande risk- och sårbarhetsanalysen<sup>1</sup>. Detta skedde enligt uppgift under 2019. I den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs de tio mest väsentliga risker som har identifierats för kommunen. Pandemi ingår inte som en av de tio aggregerade riskerna för kommunen. Därav ingår inte pandemi i den riskanalys som har rapporterats till Länsstyrelsen.

---

<sup>1</sup> Kommunen ska rapportera sin RSA till länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunalfullmäktige. Nästa rapportering är 2023.

Risk- och sårbarhetsanalyserna inom kommunen bygger på MSB:s modell med rangordning utifrån sannolikhet och konsekvens. MSB:s modell utgår från skattning av scenarios. Södertälje kommun har istället valt att utgå ifrån verksamheternas risker och inte scenarion.

Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen bygger på verksamheternas verksamhetsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser. Totalt inom kommunkoncernen rör det sig om ca 160 olika analyser från både förvaltningar och bolag. Det är inom ramen för dessa verksamhetsspecifika analyser som risken pandemi har identifierats som en väsentlig risk. Äldre- och omsorgsverksamheterna är huvudsakligen de verksamheter som har värderat sannolikheten för en pandemi högt.

Verksamheter identifierade sedan brister inom verksamheten kopplade till riskerna. Vid väsentliga brister upprättas en handlingsplan med åtgärder för att stävja risken. Åtgärderna kopplade till risken för pandemi är huvudsakligen kopplade till bemanning och smittskydd. Handlingsplanerna/åtgärdsplanerna tydliggör utökade åtgärdsförslag. Dessa innefattar, enligt uppgift, att upprätta vaccinationsplaner. Dessa planer har haft utgångspunkt i att ett vaccin finns tillgängligt.

### **2.3 Utbildning och övning**

Av krisplanen framgår även att "varje krisledningsgrupp oavsett placering och nivå i kommunen, årligen [ska] genomföra minst en krisledningsövning". Enligt uppgift, har ett 50-tal krisledningsgrupper genomgått krisledningsövning sedan 2015. Totalt rör det sig om ca 500 medarbetare för denna period. Krisledningsövningarna omfattar 12 timmars teoretiskt och praktisk övning i krishantering. Enligt uppgift har samtliga i central krisledning genomgått denna under våren 2020. Därutöver är tre medarbetare inom säkerhetsavdelningen utbildade till stabschefsfunktion i krisledningsarbete.

Ansvarig chef har uppföljningsansvaret för att säkerställa att övning sker i enlighet med kraven i krisplanen. Säkerhetsavdelningen är stödjande kring utbildningar och större övningar.

### **2.4 Bedömning**

Vi är av uppfattningen att kommunen inte hade en gällande krisplan mellan januari 2019 och juni 2020. Detta då det i krisplanen för 2015–2018 anges att den är gällande under (dåvarande) mandatperioden. Utifrån intervjuer kan vi utvärdera att kommunen har betraktat planen som aktuell till dess att nästkommande plan (Krisplan 2020–2022) trädde i kraft.

Vi noterar att kommunen, i sin övergripande risk- och sårbarhetsanalys, inte har identifierat pandemi som en av de tio mest väsentliga riskerna. I efterhand kan man argumentera för att risken bör bedömas av väsentlig karaktär för kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys. Folkhälsomyndigheten redogör exempelvis i rapporten "Pandemiberedskap – hur vi förbereder oss" (2019) för att kommuner i sina risk- och sårbarhetsanalyser bör bedöma förmågan att kunna motstå allvarliga störningar kopplat till pandemi och personalbortfall/arbetskraftsbrist inom omsorgsverksamheten. I rapporten framgår att "de flesta åtgärder under en influensapandemi kommer att genomföras av kommuner och regioner." Vi ser därför positivt på att omsorgsverksamheterna inkommerat pandemi och personalförsörjning som en risk i de verksamhetsspecifika analyserna.

Däremot har de verksamhetsspecifika analyserna betraktat risken för pandemi med utgångspunkt i att ett vaccin existerar. Rådande pandemi faller således delvis utanför detta. Av denna anledning var organisationen inte fullt förberedd på nuvarande pandemis scenario.

Av verksamheternas riskanalyser framgår däremot att flera åtgärder är kopplat till bemanning och smittskydd, vilka får anses vara rimliga åtgärder för en pandemi där vaccin saknas.

### 3 Roll- och ansvarsfördelning vid krishantering

#### Tre grundprinciper

Kommunens förmåga att leda verksamheten i krissituationer och andra påfrestande situationer bygger på vardagliga och robusta strukturer med ansvars-, närhets- och likhetsprincipen som grund. Förmågan att klara en extraordinär händelse byggs ur ett underifrånperspektiv och baseras på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet enligt tre principer:

#### *Ansvarsprincipen*

Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar även under krissituationer och under höjd beredskap.

#### *Likhetsprincipen*

En verksamhets organisering och lokalisering vid en kris eller under höjd beredskap ska så långt som möjligt överensstämma med hur ordinarie organisation ser ut.

#### *Närhetsprincipen*

En kris ska, så långt som det är möjligt, hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.

#### 3.1 Krisledningsnämnden

Kommunstyrelsens ordinarie ledamöter fungerar som Södertälje kommuns krisledningsnämnd, beslutat av kommunfullmäktige den 17 december 2018, § 56, och är kommunens politiska beslutsnivå vid kris. Ordförande bedömer när en extraordinär händelse medför att krisledningsnämnden ska träda i funktion.

Den 26 mars beslutade krisledningsnämnden om att bilda ett presidium för nämnden. Vi har däremot uppmärksammat att fullmäktige redan den 17 december 2018 beslutade om det presidium som krisledningsnämnden bildade den 26 mars 2020.

Som huvudregel gäller kommunallagens bestämmelser om nämnderna i 6 kap. KL även för krisledningsnämnden. Det innebär bland annat att dess verksamhet och arbetsformer styrs av de reglementen som fullmäktige har antagit enligt 6 kap. 44 § KL. Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen svarar "för vissa särskilda uppgifter" enligt LEH. Vi har inom ramen för vår granskning tagit del av ett beslutat *Förslag till reglemente för krisledningsnämnden*, daterat den 12 mars 2003.

Flera av de intervjuade känner däremot inte igen reglementet för krisledningsnämnden. Reglementet är i behov av revidering, då lagstiftning och antal ledamöter i nämnden inte är aktuella. Reglementet är dels inaktuellt med anledning av fullmäktiges beslut den 17 december 2018, som inte korrelerar med det antal ledamöter som fastställs i reglementet.

Krisledningsnämnden får ta över beslutsrätten från annan nämnd eller samtliga nämnder. Beslutanderätten får endast övertas i den utsträckning som är nödvändigt med hänsyn till

den specifika händelsens art och omfattning. Av krisledningsnämndens reglemente framgår att nämnden får överta följande uppgifter från andra nämnder:

- ▶ Kommunstyrelsens uppgifter kring kommunens centrala informationstjänst

Samt helar eller delar av verksamhetsområdet för:

- ▶ Social- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Äldreomsorgsnämnden
- ▶ Utbildningsnämnden
- ▶ Kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Tekniska nämnden
- ▶ Miljönämnden
- ▶ Samhällsbyggnadsnämnden

Det regleras även att krisledningsnämnden inte kan överta kommunstyrelsens uppgifter i personalfrågor. Krisledningsnämndens beslut ska anmälas till närmast följande fullmäktigesammanträde.

### 3.2 Krisledningsgrupper

Krisledningsnämnden leder kommunen med biträde av krisledningsgruppen och stödfunktioner, som regel, från krisledningsplats i kommunhuset.

Krisledningsnämnden har det strategiska ansvaret ("vad") och central krisledning har ett taktiskt ansvar ("hur"). Krisledningsgrupper på kontornivå ansvarar i sin tur för det operativa genomförandet. I den centrala krisledningen finns en samlad representation från hela kommunkoncernen. Central krisledning representeras av: stabschef, stadsdirektör, VD bolagskoncernen, sekreterare, kommunikationschef, säkerhetschef, analysfunktion samt sakkunnig. Stabschefen leder arbetet och delegerar ansvar till övriga i gruppen.



Bild från Krisplan 2020-2022, Södertälje kommun

#### 3.2.1 Larmkedjan

Av krisplanen framgår att larmkedjan ser ut som följande vid en särskild händelse.

1. Den första personen i organisationen som upptäcker detta reagerar och larmar sin närmaste chef.
2. den lokala krisledningsgruppen sammankallas och gör situationsanalys
3. Om situationen bedöms **betydande**, skickas krislarm vidare upp till nästa nivå i organisationen.
4. Om situationen bedöms **betydande**, skickas krislarm ytterligare en nivå upp och slutligen till central krisledning.

Det är stadsdirektören eller säkerhetsavdelningens TIB (tjänsteman i beredskap) som beslutar om den centrala krisledningen ska aktiveras eller ej. Ordförande för centrala krisledningen (stadsdirektören) avgör om krisledningsnämndens ordförande ska kontaktas.

### **3.3 Aktivering av krisledningsnämnden den 16 mars**

Krisledningsnämnden aktiverades den 16 mars 2020 efter beslut av krisledningsnämndens ordförande, tillika kommunstyrelsens ordförande. Krisledningsnämndens ordförande uppger vid intervjun att det inte finns en dokumenterad analys som låg till grund för bedömningen om att aktivera krisledningsnämnden. Det framgår av extern kommunikation på kommunens hemsida att "Spridningen av coronaviruset är en extraordinär händelse" och med anledning av det aktiverades nämnden.

Av krisledningsnämndens protokoll den 16 mars framgår att ärenden kring nämndens uppgift samt en plan för kontinuerlig information till de politiska företrädarna avhandlades. Det framgår hur ordföranden ämnade hantera detta ansvar eller vilka politiska företrädare som avses (exempelvis krisledningsnämndens ledamöter eller ledamöter i fullmäktige och andra nämnder).

Nämnden fick även en nulägesbild från representanter för polisen, Södertälje sjukhus, brandförsvaret, ICA och stadsdirektören. Stadsdirektören informerade nämnden om vidtagna åtgärder inomkommunkoncernen, bland annat dagliga rapporteringar om personaltäthet och avrådan från besök inom vissa verksamheter.

Krisledningsnämndens verksamhet är per den 26 november 2020 fortfarande aktiv.

#### **3.3.1 Förvaltningsstöd**

Den 16 mars 2020 informerades krisledningsnämnden om att kommunen har en aktiverad krisledningsstab för dagliga rapporteringar kring personalsituationen. Säkerhetschef, tillika stabschef för krisstaben, och stadsdirektör har haft avstämning med krisledningsnämndens presidium två gånger i veckan.

Säkerhetschefen utgjorde stabsledning för hela kommunkoncernen. Staben har varit sektorsindelad (krisledningsgrupper) och representanter i staben har företrädesvis varit kontorschefer och VD:s från bolagssidan.

Stabens uppgift var till en början att fokusera på smittoläget och personalbortfallet för att vid en hög belastning kunna omfördela personalen mellan verksamheter. Staben har, enligt uppgift, arbetat fram plan och rutiner för omdisponering av personal. Det är staben som upprättade och uppdaterar lägesrapporten som ska innehålla information om beslut och åtgärder som kopplas till smittan.

#### **3.3.2 Krisledningsnämnden beslutade om att överta verksamhetsområde för kommunstyrelsen och tekniska nämnden**

Den 26 mars 2020 sammanträdde nämnden en andra gång. Vid detta tillfälle beslutade krisledningsnämnden om att överta vissa uppgifter från kommunstyrelsen och tekniska nämnden. Nämnden beslutade om att:

- ▶ Överta beslutanderätten samt delegationsordningen i frågor som rör näringslivet från kommunstyrelsen. Beslutsrätten var gällande från den 26 mars 2020 till 2 april 2020.

- ▶ Överta beslutanderätten samt delegationsordningen i frågor som rör parkering, uteserveringar, markupplåtelse och därtill relaterade uppgifter från tekniska nämnden. Beslutsrätten var gällande från den 26 mars 2020 till den 26 mars 2020 klockan 12:00.

Därefter beslutade krisledningsnämnden om ett stödpaket till näringslivet. Dessa innefattade:

1. Möjlighet för företag att ansöka om anstånd för betalning av avgifter inom vatten och avlopp, för 6 månader.
2. Möjlighet för företag att ansöka om anstånd för betalning av hyror (Telge Bostäder eller Telge Fastigheter) för 6 månader.
3. Möjlighet att tidigarelägga betalning till lokala leverantörer
4. Tidigarelägga möjlighet för lokala restauranger/caféer att öppna uteservering
5. Möjlighet till kostnadsfri markupplåtelse för uteservering i 6 månader.
6. Gratis parkering i centrum i 2 timmar, till och med 30 september 2020.
7. Stödlinje för företag

Krisledningsnämndens möjlighet att besluta om åtgärd kring anstånd för betalning av hyror var beroende av bolagens beslut. Krisledningsnämnden har inget mandat gentemot bolagen. Enkom fullmäktige kan ge sådana direktiv till bolagskoncernen. Förankring hos bolagen skedde i staben i samband med framtagandet av förslaget.

I reglementet för krisledningsnämnden framgår att nämnden enbart får ta över kommunstyrelsens "uppgifter kring kommunens centrala informationstjänst". Krisledningsnämndens beslut den 26 mars 2020 om att överta beslutanderätten i frågor som rör näringslivet står således i strid med reglementet.

Två förslag kopplat till stödpaketet lyftes för beslut av kommunfullmäktige. Dessa avsåg förslag till justering av taxa för markupplåtelse för uteservering, samt justering av taxa för parkeringsavgift.

### **3.3.3 Ärendeberedning**

I enlighet med kommunallagen är det krisledningsnämnden som bestämmer när de vill använda sig av förvaltningen. Kommunstyrelsens kontors huvuduppgift är att stödja alla verksamhetskontor samt stadsdirektörens ledningsgrupp i administrativa processer. I *Ärendehandbok för Södertälje kommun* beskrivs det som väsentligt i beredningen av ett ärende att formulera tydliga beslutsförslag. Det framgår även hur beslutsförslagen bör formuleras. Ärenden som ska behandlas i flera politiska instanser, bortsett från motioner, ska alltid samberedas.

Av ärendehandboken framgår att handläggaren ansvarar för att upprätta en tjänsteskrivelse med lämpliga rubriker. I samband med krisledningsnämndens beslut om stödpaket upprättades den 25 mars en tjänsteskrivelse "Kriterier för beslut om s.k. stödpaket till näringslivet", samt ett PM "Stöd till Södertälje kommuns lokala näringsliv". I tjänsteskrivelsen anges även att ärendet har "samberetts med samtliga kontor och bolag". Ekonomiska konsekvenser kopplat till förslaget finns beskrivna i den PM som upprättades. Handläggare är kommunens stadsjurist.

Krisledningsnämndens beslutsärende, § 15, om stödpaket till näringslivet, med förslag till kommunfullmäktige expedierades bland annat till kommunstyrelsen. Vi noterar att



protokollsutdrag med krisledningsnämndens beslut, tjänsteskrivelse och PM finns med som handlingar till fullmäktiges beslut den 6 april 2020.

### **3.3.4 Rapportering till fullmäktige**

Krisledningsnämndens protokoll från den 16 mars samt den 26 mars har anmälts till fullmäktiges nästkommande sammanträde, den 4 april 2020. I övrigt har ingen särskild information givits fullmäktige.

## **3.4 Tät rapportering till Länsstyrelsen under händelseförloppet**

Länsstyrelsen är den myndighet som ska informeras om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen. Stabschefen, tillika säkerhetschefen, har ansvarat för att lägesrapporten kommer Länsstyrelsen tillhanda. Länsstyrelsen tar inte del av annat underlag än själva lägesrapporten.

## **3.5 Utvärdering**

Intervjuade uppger att det inte har gjorts någon samlad utvärdering av krisledningsnämndens verksamhet efter att denna aktiverades. Det har inte heller gjorts någon aggregerad utvärdering av kommunens hantering av pandemin. Intervjuade uppger att detta kommer att ske i en framtid men att pandemin fortfarande är påtaglig samt att krisledningsnämnden inte har avvecklats.

## **3.6 Bedömning**

Av SKR:s juridiska vägledning framgår att en krisledningsnämnd inte ska aktiveras "under höjd beredskap". Då gäller i stället ledningsansvaret i 3 kap. 2 § LEH (2006:544). LEH ger inte mycket vägledning vad gäller definitionen av en extraordinär händelse. Förarbetena till lagen gör en åtskillnad mellan extraordinära händelser och andra händelser genom deras stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av organen i kommunen. Det går att argumentera för att krisen sannolikt hade kunnat hanterats inom ramen för ordinarie organisation, i enlighet med de tre grundprinciperna för krishantering. Vi konstaterar däremot att Södertälje kommun inte ensamma om att ha aktiverat sin krisledningsnämnd i samband med pandemin.

Det är alltid den berörda kommunen som avgör om en situation är att betrakta som en extraordinär händelse i LEH:s bemärkelse. Av SKR:s juridiska vägledning framgår att definitionen av vad som är en extraordinär händelse måste göras genom en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Av förarbeten<sup>2</sup> till LEH anges att en extraordinär händelse bör avvika från det normala samt vara svår att överblicka och förutse. Verksamheternas risk- och sårbarhetsanalyser utgick, enligt uppgift, från ett pandemiscenario där vaccin skulle finnas tillgängligt. På så vis hade kommunen sannolikt inte haft möjlighet att förbereda sig på det behov av resurssättning och skyddsutrustning som krävdes under det initiala skedet av pandemi. Detta skulle därför kunna motivera aktiveringen av krisledningsnämnden. Vi noterar däremot att ordförandebeslutet om att aktivera krisledningsnämnden inte underbyggs med

---

<sup>2</sup> Bla prop. 2001/02:184 som var förarbete till lagen (2002:833) med samma paragraf om definieringen av extraordinär händelse, samt prop. 2005/06:133.

underlag kring hur bedömningen gjordes. Utifrån att säkra spårbarheten rekommenderar vi att anledningen till beslutet bör ha dokumenterats och att så görs framgent.

Det är kommunen som avgör hur länge den anser att förhållandena i kommunen motiverar att krisledningsnämnden är aktiv. Målet ska dock vara att så snart som möjligt återgå till normal organisation. Vi är av uppfattningen att det rimligen hade funnits möjlighet att avveckla krisledningsnämnden efter pandemins initiala skede **och allt eftersom smittläget minskat**. Detta då det alltid finns möjlighet att aktivera krisledningsnämnden igen.

Krisledningsnämnden i Södertälje har inga krav om att rådgöra med ordförande i berörda nämnder inför övertagandet. Personunionen mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden medför till att kommunstyrelsens ledamöter är informerade om de beslut som krisledningsnämnden fattar. I detta fall utgör även förste vice ordförande i krisledningsnämndens presidium, även ordförande i tekniska nämnden, vilket säkerställer att beslutet förankras hos nämndens ordförande. Krisledningsnämnden beslutade även att lämna tillbaka övertagna uppgifter till tekniska nämnden senare samma dag, i tid till tekniska nämndens ordinarie sammanträde. Vilket tyder på att tekniska nämnden hade kunnat fatta samma beslut om än med någon timmas fördröjning.

Vi bedömer att det finns otydligheter kopplat till det mandat som krisledningsnämnden har i förhållande till kommunstyrelsen. Av kommunstyrelsens reglemente tydliggörs inte krisledningsnämndens ansvarsområden gentemot kommunstyrelsen. Det framgår att styrelsen svarar "för vissa särskilda uppgifter" enligt LEH. Det är dock oklart vilka dessa är. Det finns ett beslutat reglemente för krisledningsnämnden, daterat 2003. Flera av de intervjuade känner däremot inte igen styrdokumentet. I reglementet för krisledningsnämnden framgår även att nämnden enbart får ta över kommunstyrelsens "uppgifter kring kommunens centrala informationstjänst". Krisledningsnämndens beslut den 26 mars 2020 står således i strid med reglementet. LEH tillåter däremot detta förfarande.

Det inte har gjorts någon samlad utvärdering av krisledningsnämndens verksamhet efter att denna aktiverades. Det har inte heller gjorts någon aggregerad utvärdering av kommunens hantering av pandemin. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer en sammanhållen uppföljning av att övningar sker årligen i enlighet med de krav som framgår i krisplanen.

## 4 Sammanfattande bedömning

### 4.1 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Finns en aktuell analys över extraordinära händelser, risk- och sårbarhetsanalys samt plan för hantering av extraordinära händelser som inkluderar pandemi?	Delvis. Kommunens övergripande krisplan samt risk- och sårbarhetsanalys (RSA) är på aggregerad nivå och beskriver hur kommunen ska arbeta i alla krissituationer. Kommunens RSA innehåller de tio mest väsentliga riskerna, så som kommunen har bedömt. Pandemi ingår inte i dessa. Pandemi ingår delvis i RSA för berörda verksamheter, bland annat omsorgsverksamheten.
Aktiverades krisledningsnämnden på sätt som överensstämmer med gällande bestämmelser?	Ja. Krisledningsnämnden aktiverades den 16 mars 2020 efter beslut av krisledningsnämndens ordförande.  Vi noterar däremot att ordförandebeslutet om att aktivera krisledningsnämnden inte underbyggs med underlag eller spårbarhet kring hur bedömningen gjordes. Utifrån att säkra spårbarheten rekommenderar vi att anledningen till beslutet bör ha dokumenterats och att så görs framgent.
Har krisledningsnämnden fattat beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning?	Ja. Den 26 mars 2020 sammanträdde nämnden en andra gång. Vid detta tillfälle beslutade krisledningsnämnden om att överta vissa uppgifter från kommunstyrelsen och tekniska nämnden.  I reglementet för krisledningsnämnden framgår att nämnden enbart får ta över kommunstyrelsens "uppgifter kring kommunens centrala informationstjänst". Krisledningsnämndens beslut den 26 mars 2020 står således i strid med reglementet. LEH tillåter dock detta förfarande.
Är gränsdragningen tydlig avseende krisledningsnämndens mandat och kommunstyrelsens?	Delvis. Personunionen mellan kommunstyrelsen och krisledningsnämnden medför till att kommunstyrelsens ledamöter är informerade om de beslut som krisledningsnämnden fattar.  Av kommunstyrelsens reglemente tydliggörs inte krisledningsnämndens ansvarsområden gentemot t.ex. kommunstyrelsen. Det framgår att styrelsen svarar "för vissa särskilda uppgifter" enligt LEH. Det är dock oklart vilka dessa är.  Det finns ett beslutat reglemente för krisledningsnämnden, daterat 2003. Flera av de intervjuade känner däremot inte igen styrdokumentet. Fullmäktige tog ett beslut 2018 om val till krisledningsnämnd, vilket har gjort uppgifter i reglementet inaktuella. Reglementet är i behov av revidering, då lagstiftning och antal ledamöter i nämnden inte är aktuella.

Har KLN säkerställt att beslut och ärendeberedning har följt gällande bestämmelser?	Ja. Stadsjuristen har varit delaktig i att arbeta fram underlag inför nämndens beslut. Tjänsteskrivelse och PM har följt gällande riktlinjer inom kommunen. Beslut har skickats till kommunstyrelsen och därefter till kommunfullmäktige.
Hur har fullmäktige givits information om krisledningsnämndens aktivitet och krisens förlopp?	Krisledningsnämndens protokoll anmälades till nästkommande fullmäktigesammanträde, i enlighet med LEH. I övrigt har ingen särskild information givits fullmäktige, vilket enligt fullmäktiges ordförande inte ansetts ha behövts.
Hur har länsstyrelsen underrättats om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt fått lägesrapporter och information om händelseutvecklingen?	Stabschefen, tillika säkerhetschefen, har ansvarat för att lägesrapporten kommer Länsstyrelsen tillhanda.
Hur har krisledningsnämnden organiserat nödvändigt förvaltningsstöd?	Kommunen har en aktiverad krisledningsstab för dagliga rapporteringar kring personalsituationen. Stabens uppgift var till en början att redovisa uppgifter kopplat till smittoläget och personalbortfallet.
Om krisledningsnämndens verksamhet upphört, vem fattade beslutet och på vilka underlag?	Krisledningsnämndens verksamhet har per den 26 november 2020 inte upphört, vilket vi särskilt vill uppmärksamma då nämnden inte varit sammankallad sedan den 26 mars och därmed inte sett sig behov av att vara aktiverad. Åtta månader efter dess första möte kan det diskuteras huruvida en extraordinär situation fortfarande föreligger. Detta kunde ha analyserats och utvärderats.
Hur har krisledningsnämndens verksamhet utvärderats? Vilka förbättringsåtgärder vidtas med anledning av utvärderingen?	Krisledningsnämndens verksamhet har inte utvärderats. Det har inte heller gjorts någon aggregerad utvärdering av kommunens hantering av pandemin.

Södertälje den 3 december 2020

Jan Darrell

EY

Madeleine Gustafsson

EY

## Källförteckning

### Intervjuade:

- ▶ Krisledningsnämndens presidium, tillika kommunstyrelsens presidium
- ▶ Kommunfullmäktiges ordförande
- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Säkerhetschef
- ▶ Tf Säkerhetsskyddschef

### Dokument:

- ▶ Mål och budget 2020–2022.
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, maj 2020.
- ▶ Reglemente för krisledningsnämnden, den 12 mars 2003.
- ▶ Krisplan 2015-2018.
- ▶ Krisplan 2020-2022.
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll från sammanträde den 17 december 2018.
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll från sammanträde den 15 juni 2020.
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll från sammanträde den 27 mars 2020.
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll från sammanträde den 12 juni 2020.
- ▶ Krisledningsnämndens protokoll från sammanträde den 16 mars 2020.
- ▶ Krisledningsnämndens protokoll från sammanträde den 26 mars 2020.
- ▶ Daglig lägesrapport 15 juni 2020.
- ▶ Tjänsteskrivelse "Kriterier för beslut om s.k. stödpaket till näringslivet", den 25 mars 2020.
- ▶ PM "Stöd till Södertälje kommuns lokala näringsliv", den 25 mars 2020.
- ▶ Ärendehandbok för Södertälje kommun, fastställd 2020-10-09.
- ▶ Rapport riskanalys, Pandemi totalanalys, analysdatum 2020-11-19.
- ▶ Folkhälsomyndigheten "Pandemiberedskap, hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag" (2019).