



**ÖSTERSUNDS  
KOMMUN**  
STAAREN TJÆLTE

REVISIONSRAPPORT  
**GRANSKNING AV**  
**Ledning och styrning**  
**under covidpandemin**

Jan-Olov Undvall,  
Certifierad kommunal revisor  
Dnr: REV/00004-2020

## *Innehållsförteckning*

1	SAMMANFATTNING .....	3
2	INLEDNING/BAKGRUND.....	4
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING .....	4
4	REVISIONSKRITERIER.....	5
5	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	5
6	METOD .....	5
7	RESULTAT AV GRANSKNINGEN .....	6
7.1	PLAN FÖR EXTRAORDINÄRA HÄNDELSER.....	6
7.2	LEDNINGSFUNKTION.....	8
7.2.1	Kommunikation.....	12
7.2.2	Lägesrapport till berörda myndigheter .....	13
7.2.3	Bokföring av extraordinära kostnader .....	14
7.2.4	Uppföljning och kontroll .....	14
7.3	SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER .....	15
7.3.1	Svar på revisionsfrågorna .....	15
8	KVALITETSSÄKRING .....	17
9	UNDERTECKNANDE.....	17
10	REFERENSER .....	18

## 1 SAMMANFATTNING

---

Kommunens revisorer bedömde mot bakgrund av den pågående pandemin det angeläget att genomföra en granskning av Östersunds kommuns ledning och styrning under pandemin. Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen.

- Kommuner ska ha en planering för att kunna fortsätta med kommunala verksamheter även om extraordinära händelser inträffar. Inom kommunen finns framtagna planer i enlighet med vad som framgår av lag. Dock har ärendehantering för några av dessa planer varit bristfällig.
- Upplevelsen hos de intervjuade är att planerna inte utgjort det huvudsakliga stödet för att hantera pandemin inom kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen. Det som har haft en större betydelse för hanteringen av pandemin uppges ha varit de övningar som genomfördes i närtid. Att totalförsvarsövningen inföll så nära inpå pandemin uppges vara en lyckosam slump. Erfarenheten av övningarnas betydelse för att hantera extraordinära händelser bör därför ligga till grund för framtida krisberedskapsarbete.
- I början av mars 2020 beslutade kommundirektören efter överläggningar med kommunstyrelsens ordförande om att inrätta en krisledningsfunktion inom kommunledningsförvaltningen. Krisledningsfunktionen har benämningen staborientering och utgör en organisatorisk plattform för samverkan, enligt kommundirektören. Vi kan dock konstatera att regiondirektören, vid tidpunkten för intervjun, delat ut 130 uppdrag i samband med dessa möten. Vi bedömer att funktionen kännetecknar mer en krisledning än enbart en samverkansarena.
- Vi bedömer att den särskilda krisledningen medfört bättre förutsättningar för samordning av krishanteringsåtgärder och bättre förutsättningar för en tillfredsställande uppsikt över nämnder, bolag och förbund.
- Kommunstyrelsen är också krisledningsnämnd. Kommunstyrelsens ordförande har efter överläggningar med övriga politiska gruppledare valt att inte aktivera krisledningsnämnden. Orsaken till detta var bl.a. att han initialt bedömde att krisen skulle bli långvarig och att då skulle inte en krisledningsnämnd vara en uthållig lösning. Ordinarie reglemente och delegationsordningar har gällt i och med att inte krisledningsnämnden aktiverats.
- Kommunstyrelsens ordförande har deltagit vid krisledningsmötena i syfte om att informeras sig om situationen. Vid några tillfällen har han dock fattat beslut i samband med dessa möten. Vid ett tillfälle har han dock fattat ett delegationsbeslut utan att vara delegat i syfte att undvika en konflikt mellan en nämnd och dess förvaltningsledning.
- Information om åtgärder kopplade till pandemin har spridits till allmänheten och internt inom kommunen på ett tillfredsställande sätt. Dock anser vi att allmänhetens möjlighet att själv söka information om krishanteringsarbetet har varit och är mycket begränsad.
- Kommunstyrelsens interna kontroll av hanteringen av pandemin har framförallt skett genom den muntliga rapportering som kommundirektören lämnar till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har inte reviderat sin internkontrollplan med anledning av de nya risker som pandemin innebär. Vi anser därmed att den interna kontrollen kan utvecklas.

## 2 INLEDNING/BAKGRUND

---

För närvarande råder en extraordinär situation med anledning av covidpandemin. Det har varit och är fortfarande en extremt föränderlig omvärld som ständigt påverkar kommunens förutsättningar att kunna tillhandahålla samhällsservice. Vid extraordinära situationer ställs speciella krav på styrning och ledning. Det kan handla om att förändrade förutsättningar kräver att kommunen agerar skyndsamt, samtidigt som kommunallagens krav måste beaktas och besluten ska vara väl underbyggda.

Extraordinära situationer ställer också krav på kommunen att ha en tydlig kommunikation både internt och till allmänheten.

Kommunen ska vara väl förberedd för extraordinära händelser. Det finns speciell lagstiftning, lag om extraordinära händelser, och förordning som reglerar hur kommunen ska förbereda sig inför sådana händelser och hur kommunens arbete ska bedrivas.

Enligt lag om åtgärder vid extraordinära händelser ska kommunen ha utarbetat en plan för sådana händelser. Planen ska vara framtagen utifrån en risk- och sårbarhetsanalys och ha förnyats inför varje ny mandatperiod. Kommunen ska också ha genomfört övningar inför att extraordinära situationer skulle kunna uppstå.

Kommunens revisorer bedömde mot bakgrund av den uppkomna situationen det angeläget att genomföra en granskning av hur kommunens lednings och styrning har fungerat utifrån den uppkomna situationen.

## 3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

---

### Syfte

Granskningens syfte har varit att ta reda på om kommunstyrelsen har en tillfredsställande ledning och styrning under pågående pandemi.

### Revisionsfrågor

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Har en plan för extraordinära händelser, med utgångspunkt från risk- och sårbarhetsanalys, fastställts?
  - Har planen varit tillämpbar för covidpandemin?
  - Om planen inte varit tillämpbar, hur har detta då hanterats?
- Har åtgärder vidtagits för att omsätta planen i praktiskt handlande?
  - Har det skett en samordning av krishanteringsåtgärder inom kommunen?
  - Har det genomförts några uppföljningar och kontroller av följsamheten till planen?
  - Har åtgärder vidtagits utifrån vad som framkommit i uppföljningarna?
- Har kommunstyrelsen haft en tillfredsställande uppsikt över hur nämndernas uppdrag kunnat genomföras under pandemin?
- Har tydliga rutiner för hur extraordinära kostnader för covid ska bokföras utformats?
- Har en speciell ledningsfunktion inrättats för att tillgodose de speciella behov av ledning och styrning som pandemin medför?

- Har beslut fattats om att anpassa organisation och/eller ansvarsfördelning till rådande situation?
- Har krisledningsnämnden aktiverats?
- Har en krisledningsstab inrättats?
- Har funktionen tjänsteman i beredskap tillämpats?
- Har det funnits tydliga rutiner för hur information om åtgärder kopplade till covid sprids till allmänheten och internt inom kommunen?
  - Har en kriskommunikationsplan upprättats?
- Har lägesrapport lämnats till berörd myndighet som t.ex. länsstyrelsen, Folkhälsomyndighet och Socialstyrelsen?

### **Avgränsning**

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen utifrån dess roll att samordna och ha uppsikt över kommunens verksamheter.

## **4 REVISIONSKRITERIER**

---

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (2006:544) om kommuners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Förordning (2006) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser.
- Reglemente och delegationsordning för kommunstyrelsen.
- Övriga policys, regler och riktlinjer för krisberedskap inom kommunen.

## **5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND**

---

Granskningen avser kommunstyrelsens krisledningsarbete.

## **6 METOD**

---

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer. Substansgranskning utförs för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt.

Det som intervjuats har varit:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Kommunjurist
- Kris- och beredskapsplanerare
- Kommunikationschef
- Biträdande kommunikationschef

## 7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

---

### 7.1 PLAN FÖR EXTRAORDINÄRA HÄNDELSER

Med extraordinär händelse avses en händelse som avviker från det normala och innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för störningar av viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller region (Sveriges Riksdag).

Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser som skulle kunna inträffa och hur den egna verksamheten i så fall skulle påverkas. Resultatet av detta arbete ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys och utifrån denna analys ska kommunerna ta fram en plan för extraordinära händelser (Sveriges Riksdag).

På förfrågan om att få ta del av analyser och planer kopplade till ovan nämnda lagkrav har vi fått tagit del av följande analyser och planer.

#### Risk- och sårbarhetsanalys

Kommunstyrelsen ska fastställa en fördjupad risk- och sårbarhetsanalys i början av varje mandatperiod. Utifrån denna analys ska andra styrdokument för kommunens strategiska arbete med krisberedskap fastställas av kommunfullmäktige (Östersunds kommun, 2019).

Kommunstyrelsen beslutade om en risk- och sårbarhetsanalys i oktober 2019. Analysen syftar till att utgöra en grund för det löpande förbättringsarbetet för att hantera extraordinära händelser och ange riktning för det fortsatta arbetet (Östersunds kommun, 2019).

Av risk- och sårbarhetsanalysen framgår att kommunfullmäktige ska fastställa en plan för hur kommunen ska arbeta med krisberedskapsfrågor under mandatperioden och att denna plan ska vara ett övergripande styrdokument för hantering av extraordinära händelser (Östersunds kommun, 2019).

#### Styrdokument för krisberedskap

Styrdokument för krisberedskap är ett övergripande styrdokument som kommunfullmäktige fastställt. Av styrdokumentet framgår att det ska svara upp mot de krav som kommunen har att fullfölja enligt lag och förordning om extraordinära händelser. Dokumentet reviderades 2019 och avser gälla fram till 2022 (Östersunds kommun, 2019).

Styrdokumentet för krisberedskap syftar till att säkerställa att kommunen har en god krisberedskap och reglerar arbetet för samtliga verksamheter inom organisationen. Styrdokumentet ska kompletteras med krisledningsplaner för operativ krisledning, övning- och utbildningsplan samt förvaltningsspecifika krisledningsplaner (Östersunds kommun, 2019).

#### Ledning- och kommunikationsplan

Kommunfullmäktige beslutade 2016 om en ledning- och kommunikationsplan för planläggning av extraordinära händelser. Enligt uppgift från intervjuer gjordes en revidering av denna plan i samband med att styrdokumentet för krisberedskap reviderades i februari 2020. Det finns dock ingen koppling mellan ledning- och kommunikationsplanen och det diarienummer som de intervjuade hänvisar till. I beslutsprotokollen om revideringen av styrdokumentet för krisberedskap finns inte heller ledning- och kommunikationsplanen omnämnd.

Ledning- och kommunikationsplanen ska tillämpas vid situationer som betecknas som en kris eller vid aktivering av krisledningsnämnden. Av planen framgår att i de fall krisledningsnämnden inte aktiveras gäller ordinarie nämnd- och bolags ansvarsområden, befogenhet och delegationsordning.

Syftet med planen är att denna ska vara ett övergripande strategiskt ramverk för hur Östersund kommuns krisorganisation ska organiseras och fungera. I planen poängteras att den inte ska ses som ett operativt stöd vid en allvarlig händelse. Som operativt stöd ska det finnas checklistor och rutiner på olika nivåer. Planen ska ligga till grund för andra förvaltningar, förbund och bolags krishanteringsplaner (Östersunds kommun, 2016).

#### Planerna – begränsat stöd för det praktiska arbetet

Av intervjuade framhålls att ovan nämnda planer är allmänt hållna och ger en översiktlig beskrivning av hur en extraordinär händelse ska hanteras och därför har dessa planer utgjort ett mycket begränsat stöd i arbetet med att hantera pandemin.

I planerna framgår dock att det ska finnas mer konkreta planer och checklistor till hur det praktiska krishanteringsarbetet ska utföras. Varje nämnd ska ha särskilda krishanteringsplaner, enligt kris- och beredskapsplaneraren.

De krishanteringsplaner som nämnderna har tagit fram och som kan kopplas till pandemin är pandemiplaner, enligt kris- och beredskapsplaneraren. Dessa planer ska ange hur respektive verksamhet ska hantera personalförsörjning, kritiska beroenden och försörjningsberedskap kopplat till en pandemi.

De pandemiplaner som vi har tagit del av är pandemiplaner för Barn- och utbildningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden och Vård- och omsorgsförvaltningen.

#### Utbildningar - viktig del i förberedelsearbetet

Förutom planer är utbildningar och övningar en väsentlig del i förberedelsearbetet för att kunna hantera extraordinära händelser. Av lag om extraordinära händelser framgår att förtroendevalda och personal ska ha fått utbildningar och genomgått övningar i den omfattning som behövs för att kunna lösa uppgifter vid extraordinära händelser (Sveriges Riksdag).

I granskade styrdokument framgår att satsningar på utbildningar och övningar ska vara en del av kommunens krisberedskap. Det framgår vidare att kommunledningsförvaltningen ska säkerställa att personalen är utbildad och övad och att krisledningsnämnden årligen skall kompetensutvecklas för sina uppdrag. Nyckelpersoner för kommunens krisledning ska öva minst två gånger per år (Östersunds kommun, 2019).

Av granskade styrdokument framgår också att kommunledningsförvaltningen ansvarar för att det finns en central övnings- och utbildningsplan för nyckelpersoner för den kommunala krisledningsförmågan (Östersunds kommun, 2016).

#### Utbildningsplan

Vi har tagit del av en övergripande övning- och utbildningsplan (Östersunds kommun, 2019). Planen saknar diarienummer och det framgår inte utav vem och när planen är fastställd.

I planen framgår följande tre områden som behöver stärkas; ledningsförmåga, stabsarbete och signalskydd. Det framgår att kommunen ska ha som ambition att kunna hantera alla typer av händelser, från samhällskris till krig. Planen är inriktad på att utveckla förmågan att kunna hantera en extraordinär händelse hos både kommunens förtroendevalda och anställda.

Av utbildningsplanen framgår att det skall tas fram en detaljerad plan för vilka övningar och utbildningar som ska genomföras. Dessa övningar och utbildningar ska utgå ifrån vad som erbjuds på nationell- och regional nivå, samt det lokala behovet inom organisationen. Säkerhetschefen är ansvarig för att planen tas fram och att samordna både centrala gemensamma övningar och övningar som kommunen på egen hand genomför.

Enligt t.f. säkerhetschefen som tillträdde sommaren 2020, har ingen detaljerad övningsplan tagits fram, vilket han anser är en brist. Han poängterar dock att denna plan skulle ha varit framtagen av hans företrädare. Den t.f. säkerhetschefen planerar att ta fram en detaljerad övningsplan under 2021. Under 2020 har det inte funnits möjlighet att ta fram en detaljerad utbildningsplan då arbetet fokuserats på att hantera pandemin och den totalförsvärsövning som genomfördes under 2020.

#### Totalförsvärsövningen

Enligt kommunstyrelsens ordförande genomfördes en ledningsövning för kommunstyrelsen tillika krisledningsnämnd i slutet av 2019. Det genomfördes också en totalförsvärsövning i början av 2020 där Östersunds kommun blev utvald att ingå utifrån sitt strategiska läge.

Kommunstyrelsens ordförande anser att dessa övningar har varit till stor hjälp i arbetet med att kunna hantera krisen. Att totalförsvärsövningen inträffade så nära inpå pandemin menar han blev en lyckosam slump.

#### **Bedömning**

- Det finns inom kommunen framtagna planer i enlighet med Lag om extraordinära händelser. Dock anser vi att ärendehantering för några av planerna har varit bristfällig. Kris- och kommunikationsplan och utbildningsplan saknar diarienummer och det framgår inte heller när utbildningsplanen är beslutad och av vem.
- Upplevelsen hos de intervjuade är att planerna inte utgjort det huvudsakliga stödet för att hantera pandemin. Det som har haft en större betydelse för hanteringen av pandemin uppges ha varit de övningar som genomfördes i närtid. Att totalförsvärsövningen inföll så nära inpå pandemin uppges vara en lyckosam slump. Erfarenheten av övningarnas betydelse för att hantera extraordinära händelser bör ligga till grund för framtida förberedelsearbete.

## **7.2 LEDNINGSFUNKTION**

Vid en extraordinär händelse är kommundirektören ansvarig för att krisledningsarbetet samordnas. En central krisledningsgrupp ska sättas samman där ansvar och uppgifter ska framgå (Östersunds kommun, 2019).

I lednings- och kommunikationsplanen framgår att några fasta roller ska ingå i krisledningsgruppen. Förutom kommundirektören ska kommunikationschef, säkerhetschef och sekreterare ingå i krisledningen (Östersunds kommun, 2016).

Några av uppgifter som en krisledningsgrupp ska handha är:

- Göra bedömning av den aktuella situationen och fastställa en lägesbild.
- Rapportera till länsstyrelsen eller annan utsedd central myndighet om aktuellt läge.
- Bedöma behov av resurser och prioritera åtgärder.
- Omfördela resurser inom de kommunala verksamheterna.



- Bedöma omedelbara samt kort- och långsiktiga konsekvenser av händelsen
- Följa upp och dokumentera händelseutvecklingen samt svara för planering av alternativ handelsutveckling.
- Medverka till lösningar av ekonomiska frågor.
- Organisera och svara för ett effektivt samband såväl inom som utom krisledningsgruppen.
- Vara tillgänglig för media, allmänhet, drabbade och anställda.
- Samverka med berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer.

Utöver dessa uppräknade uppgifter ska en krisledningsgrupp i de fall kommunen aktiverat sin krisledningsnämnd, bereda ärenden till krisledningsnämnden och rapportera till krisledningsnämndens ordförande.

#### Krisledningsarbetet inleddes i mars

Under början av mars 2020 blev det uppenbart att pandemin skulle få stora konsekvenser för kommunens verksamheter. Kommundirektören konstaterade då att det fanns ett behov av en speciell krisledning och fattade då beslut om att inrätta en krisledning efter överläggning med kommunstyrelsens ordförande. Någon dokumentation över direktörens beslut har vi dock inte kunnat ta del av.

Både kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande anser att beslutet om att inrätta en krisledning inryms i direktörens beslutsmandat, vilket innebär att något delegationsbeslut inte behövde tas. Kommundirektören poängterar att ledningsstaben inte är någon ny organisatorisk beslutsinstans utan en organisatorisk plattform för samverkan.

Den krisledning som kommundirektören tillsatte innehåller flera funktioner än vad som framgår av ledning- och kommunikationsplanen. Kommundirektören uppger att krisledningen vid flyktmottagandet 2016, där samtliga förvaltningar fanns representerade i krisledningen, har varit förebild för sammansättningen. Den breda representationen gav då en komplett lägesbild, vilket kommundirektören även ville åstadkomma med denna krisledning. Enligt beredningsplaneraren har även Natos stabsmetodik<sup>1</sup> varit förebild för sammansättningen.

Krisledningen har internt benämningen stabsorientering. Begreppet finns emellertid inte omnämnt i styrelsens protokoll eller på kommunens hemsida.

Enligt kris- och beredningsplaneraren har frekvensen av krisledningsmöten varierat mellan 0-3 ggr/vecka och följt länsstyrelsens operativa rytm.

Krisledningen upphörde under sommaren och tidig höst. I november återaktiverades krisnämnden när smittspridningen tog ny fart.

Enligt kommundirektören har krisledningsmöten genomförts utifrån en fastställd mall och det är enbart frågor kring pandemin som avhandlats. Kommundirektören anser att ytterligare en fördel med representanter från samtliga förvaltningar är att informationen sprids till de olika förvaltningarna samtidigt.

Kommundirektören nämner att han efter en tid noterade att även andra frågor än de som berörde pandemin började avhandlas i den särskilda krisledningen. Han korrigerade detta förfarande till att krisledningen återgick att hantera enbart frågor om pandemin.

---

<sup>1</sup> Kurser i Natos stabsmetodik genomförs av myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vid krisledningen delar kommundirektören ut uppdrag som ska återredovisas vid nästkommande krisledningsmöte. Vid intervjutillfället hade totalt 130 uppdrag delats ut av kommundirektören. Dessa uppdrag förtecknas och följs upp i en Excel-fil som benämns stabsarbetsplan.

Krisledningen har till övervägande del genomförts digitalt genom att använda Teams. Det har förts minnesanteckningar från samtliga möten. Anteckningarna har diarieförts under ett gemensamt ärendenummer med ärendemeningen ”stabsorientering kommunövergripande stab”. Inga uppgifter med sekretess har hanterats vilket möjliggjort användning av digitala möten via Office 365. I diariet är dock samtliga minnesanteckningar sekretessmarkerade.

Kris- och beredskapsplaneraren förklarar sekretessmarkeringen med att det även genomförts fysiska möten och vid dessa möten kan sekretesskyddat material funnits med i minnesanteckningarna. Då det är ett gemensamt diarienummer har därför hela diarienumret belagts med sekretess som en säkerhetsåtgärd.

Enligt kommundirektören har bl.a. vård- och omsorgsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen haft egna stabsmöten.

#### Samordning av resurser

Enligt lednings- och kommunikationsplanen ska den krisledningsgrupp som kommundirektören utsett ansvara för att intern samverkan kommer till stånd så snart som möjligt. Det framgår vidare att varje förvaltning är ansvarig för att redovisa vilket behov av resurser de har och vilka resurser de kan avvara (Östersunds kommun, 2016).

Av vad som framförts i intervjuerna medför den breda sammansättningen av krisledningsstaben goda förutsättningar för en samordning av krishanteringsåtgärder. Vid varje stabsmöte lämnas en lägesrapport från samtliga förvaltningar. Även kommunens bolag och förbund lämnar lägesrapporter, dock har dessa inte närvarat vid samtliga stabsmöten.

#### Krisledningsnämnden har inte aktiverats

Enligt styrdokumentet lednings- och kommunikationsplan, skall kommundirektören vid en extraordinär händelse kontakta krisledningsnämndens ordförande, som då ska ta ställning till om krisledningsnämnden ska aktiveras, eller om det finns behov av annan samordning mellan nämnderna och kommunstyrelsen (Östersunds kommun, 2016).

Enligt kommunstyrelsens ordförande initierades frågan om att aktivera krisledningsnämnden under de första veckorna efter att krisledningsstaben inrättats. Han sammanställde gruppledarna och informerade om sin ståndpunkt, vilket var att inte aktivera krisledningsnämnden. Skälet till att inte aktivera krisledningsnämnden var att så länge krisledningsstaben och den befintliga organisationen kunde hantera pandemin så skulle ingen aktivering ske. Detta beslut omprövades kontinuerligt inledningsvis, enligt styrelsens ordförande. Ett annat skäl som han uppgav var att om krisledningsnämnden aktiveras så skulle den finnas kvar tills dess att krisen är över. Kommunledningen insåg inledningsvis att krisen skulle bli långvarig och då skulle inte en krisledningsnämnd vara en uthållig lösning.

Enligt kommunstyrelsens ordförande genomfördes gruppleadmöten en gång i veckan under hela våren med kommundirektören närvarande för information och frågor. Enligt honom var detta en väsentlig del i krisledningen. På dessa möten diskuterades löpande även frågan om eventuellt behov av krisledningsnämnd.

Överläggningarna med gruppledarna har skett muntligt och någon dokumentation om vad som avhandlades har vi därför inte kunnat ta del av.

#### Tjänsteman i beredskap tillämpats

Tjänsteman i beredskap (TIB) har funnits sedan 2017 i Östersunds kommun, men enligt beredskapsplaneraren ska denna funktion inte involveras direkt i den operativa hanteringen av pandemin, utan fokusera på övriga frågor som måste hanteras akut. I krisledning finns funktionen TIB med.

#### Uppsiktsplikt

Genom den särskilda krisledningen har uppsiktsplikten över kommunens nämnder förstärkts, enligt de intervjuade. Detta har skett framförallt genom den lägesrapportering som representanter från respektive förvaltning tillhandahållit vid varje stabsmöte. Även de kommunala bolagen och förbunden har deltagit i den särskilda krisledningsstaben, vilket förbättrat den förstärkta uppsiktsplikten, enligt intervjuade.

Kommunstyrelsens ordförande har deltagit i nästan samtliga stabsmöten. Det huvudsakliga syftet med deltagandet har varit att informera sig om läget. Dock nämner han några tillfällen då det funnits ärende där han varit beslutande. Ett sådant ärende handlade om att införa tillfällig distansundervisning på en grundskola. Enligt honom saknades lagstöd för att tillåta distansundervisning och för att undvika en konflikt mellan förvaltning och nämnden fattade kommunstyrelsens ordförande ett delegationsbeslut om att tillåta distansundervisning.

Enligt barn- och utbildningsnämndens delegationsbestämmelser finns emellertid inte kommunstyrelsens ordförande omnämnd som delegat.

Vid faktagranskning av rapporten poängterar dock kommunjuristen att det fanns lagstöd för distansundervisning.

Kommundirektören har informerat kommunstyrelsen vid samtliga styrelsemöten. Det finns dock ingen dokumentation av den information kommundirektören har lämnat.

Utifrån granskning av styrelsens protokoll och delårsrapporter är det enbart vid ett fåtal tillfällen där vi har funnit någon notering om covid.

### **Bedömning**

- Den interna benämningen för krisledningen är stabsorientering. Enligt kommundirektören är stabsorientering en plattform för samverkan och inte en organisatorisk beslutsinstans. Vi kan dock konstatera att regiondirektören, vid intervjutillfället, delat ut 130 uppdrag i samband med dessa möten, dessa uppdrag följs också upp i samma konstellation. Vi kan också konstatera att de uppgifter som åligger en krisledningsgrupp, enligt kommunens eget styrdokument, överlag överensstämmer med uppgifterna för stabsorientering. Vi bedömer det därför att det är en krisledningsfunktion som inrättats.
- Vi bedömer att den särskilda krisledningen medfört bättre förutsättningar för samordning av krishanteringsåtgärder och bättre förutsättningar för en tillfredsställande uppsikt över nämnder, bolag och förbund.
- Vi instämmer i bedömningen om att införandet av den särskilda krisledningen ryms inom kommundirektörens befogenhet. Vi har dock inte tagit del av någon dokumentation av beslutet. Verkställighetsbeslut är att betraktas som en upprättad handling och ska diarieföras om inte annat framgår av kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan.
- Vi anser det otillfredsställande att kommunstyrelsens ordförande fattat ett delegationsbeslut utan att vara delegat. Detta har inneburit att ett otillbörligt beslutsfattande har skett.

- Vi anser att allmänhetens möjlighet till insyn i krishanteringsarbetet har varit och är mycket begränsad. Det finns inget diariefört beslut om att inrätta krisledningsfunktionen eller upplysning i styrelsens protokoll eller på hemsidan om begreppet stabsorientering. Det har upprättat ett ärendenummer för mötesanteckningar, men då måste man först känna till begreppet stabsorientering för att kunna hitta ärendet i diariet. Samtliga minnesanteckningar från stabsmöten är sekretessmarkerade. Det finns ingen dokumentation över den information direktören lämnat till kommunstyrelsen eller i de överläggningar som skett mellan de politiska gruppledarna.

### 7.2.1 Kommunikation

Det framgår av lag om extraordinär händelse att kommuner ska samordna den information som lämnas till allmänheten för att tillhandahålla en samlad lägesbild (Sveriges Riksdag). I kommunens övergripande styrdokument finns detta lagkrav omnämnt (Östersunds kommun, 2019).

Det framgår vidare i kommunens styrdokument att vid extraordinära händelser ska kommunens informationsavdelning ge medborgare, personal, massmedia etc. en korrekt och snabb bild över det inträffade (Östersunds kommun, 2016).

Hur detta i praktiken ska uppnås ska finnas beskrivet i dokumentet Kriskommunikation i Östersunds kommun (Östersunds kommun, 2016).

#### Kriskommunikationsplan

Enligt kommunikationschefen har en kriskommunikationsplan upprättats. Det är dock inget dokument utan en länksamling på kommunens intranät. Planen innehåller beskrivningar av roller, rutiner, checklistor och kontaktlistor. Kommunikationschefen uppger att det även finns en utskrivna version av planen i en pärm på kontoret som en säkerhetsåtgärd.

Enligt kommunens övergripande styrdokument ska kriskommunikationsplanen revideras 2 ggr/år och ansvarig för att detta sker är kommunikationschefen (Östersunds kommun, 2016). Enligt kommunikationschefen uppdateras kommunikationsplanen i normalfallet två gånger per år. Vid den ena uppdatering sker en genomgång av allt material, medan vid den andra uppdateringen sker en genomgång av kontaktinformation. Under 2020 har dock inte revideringen av kriskommunikationsplanen hunnits med då kommunikationsavdelningen varit upptagna av krishantering.

Enligt kommunikationschefen har kriskommunikationsplanen under pandemin utvecklats med nya rutiner och checklistor för att möta de utmaningar som pandemin medfört. Dessa nya rutiner och checklistor finns för närvarande i Teams, men efter det att krisen är över kommer det som är relevant föras över i kriskommunikationsplanen.

#### Pandemin har varit i fokus

Fokus för stora delar av arbetet hos kommunikationsavdelning har under 2020 varit att hantera information kopplat till pandemin. Inledningsvis var i stort sett hela kommunikationsavdelningen involverad i detta arbete. Det strategiska och långsiktiga arbetet inom avdelningen har fått skjutas fram.

Kommunikationsavdelningen har varit representerad i kommunledningens krisledning redan från början. Representationen har bestått av två eller tre personer för att snabbt kunna påbörja informationsarbetet.

Inom kommunikationsavdelningen arbetar 14 personer. För att möta det utökade behovet, med anledning av pandemin, anställdes en extra person under våren och sommaren. Avdelningen övergick ganska omgående till att arbeta digitalt.

Inom kommunikationsavdelningen har man tillämpat stabsmetodik med olika roller. Vid morgonmöten har rollerna fördelats. Man har försökt att alternera mellan olika stabsroller för att minska sårbarheten.

Kommunikationsavdelningen avgör inte själva vilken information som skall publiceras. Inledningsvis under pandemin skulle all information som handlade om pandemin godkännas av kommundirektören. Syftet med detta förfarande var att informationen skulle vara enhetlig och samordnad.

För att få till en praktiskt fungerande funktion för godkännande av information inför publicering har ett digitalt delningsverktyg "Planner" i Teams använts.

På kommunens webbplats har en s.k. FAQ<sup>2</sup> inrättats för att besvara frekventa frågeställningar internt och från allmänheten.

Enligt kommunikationschefen har avdelning under hela krisen rapporterat till länsstyrelsen om vilka åtgärder som kommunen vidtagit eller planerar att vidta.

### **Bedömning**

- Av vad som framkommit i granskningen finns rutiner för hur information om åtgärder kopplade till covid sprids till allmänheten och internt inom kommunen.

#### **7.2.2 Lägesrapport till berörda myndigheter**

Kommuner ska enligt lag lämna lägesrapporter till den myndighet som regeringen bestämt. Lägesrapporterna ska innehålla information om händelseutveckling, tillståndet och den förväntade utvecklingen, samt vidtagna och planerade åtgärder (Sveriges Riksdag).

Av lednings- och kommunikationsplanen framgår att kommunen ska hålla länsstyrelsen informerad om vilka åtgärder som vidtagits för att minska risker och för att förbättra krishanteringsförmågan (Östersunds kommun, 2016).

Enligt beredskapsplaneraren har krisledningsstaben inom kommunledningsförvaltningen rapporterat till länsstyrelsen, vilket är den myndighet som regeringen bestämt att kommunerna ska rapportera till. Vi har tagit del av ett antal lägesrapporter som kommunen lämnat till länsstyrelsen.

I lägesrapporterna ska kommunen besvara följande fyra frågeställningar:

1. Lägesbeskrivning och konsekvenser
2. Prioriterade områden
3. Samverkansbehov
4. Efterlevnad av Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

Av de lägesrapporter vi tagit del av har vi kunnat se att kommunen också besvarat frågeställningarna.

Enligt beredskapsplaneraren lämnas även lägesrapporter till Socialstyrelsen av vård- och omsorgsförvaltningen.

#### **Samverkan med externa parter**

Beredskapsplaneraren har haft regelbundna möten med sina kollegor i länet. Kommundirektören har haft samverkansmöten mellan länets kommuner och länsstyrelsen

---

<sup>2</sup> Frequently Asked Questions

varje fredag. Kommunstyrelsens ordförande och landshövdingen har haft veckovisa möten.

Kommunikationsavdelningen ingår i ett nätverk som länsstyrelsen håller i. De som ingår i nätverket är kriskommunikatörer från länets kommuner, räddningstjänst, polisen m.fl. Länsnätverket har möten 1 ggr/v. Under sommaren upphörde mötena, men de har återupptagits under hösten.

### **Bedömning**

- Vi bedömer att lägesrapporter har lämnats till länsstyrelsen och Socialstyrelsen i enlighet med vad regeringen beslutat.

### **7.2.3 Bokföring av extraordinära kostnader**

Enligt de intervjuade finns en särskild projektkod för extraordinära kostnader som avser pandemin. På frågan om det varit några problem med att identifiera vilka kostnader som ska påföras med en särskild projektkod, svarar de intervjuade att det inte funnits några sådana problem. Däremot uppger man att det funnits vissa oklarheter kring vilka kostnader man kan få ersättning för från staten.

### **Bedömning**

- Det har funnits tydliga rutiner för hur extraordinära kostnader ska bokföras.

### **7.2.4 Uppföljning och kontroll**

En viktig del i arbetet med krishantering är att efter en oönskad händelse lära sig av det inträffade för att bättre kunna möta framtida kriser (Östersunds kommun, 2019).

Enligt lednings- och kommunikationsplanen ska händelserna dokumenteras i den utsträckning som behövs för att kunna gå tillbaka och följa upp händelserna. Kommunledningsförvaltningen ansvarar för varje insats där hela eller delar av den kommunala krisledningen utvärderas (Östersunds kommun, 2016).

Någon formell uppföljning och kontroll till följsamheten av krishanteringen har ännu inte gjorts. Enligt kommunstyrelsens ordförande har kommundirektören dock fått i uppdrag att göra en utvärdering av hur krisledningshanteringen har fungerat. Denna uppföljning kommer att ske först när krisen har avtagit, vilket han förmodar blir först till sommaren när vaccinationerna planeras vara genomförda. Något formellt uppdrag för denna uppföljning har inte kunnat tagits del av i granskningen.

### Intern kontroll

Enligt kommunallagen ska styrelsen se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. En god intern kontroll ska bidra till att fullmäktiges uppdrag genomförs och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert (Madell, 2018).

En del i den interna kontrollen är arbetet med internkontrollplaner. Internkontrollplanerna syftar till att hantera i förväg identifierade risker kopplat till kommunens mål. Av styrelsens internkontrollplan framgår att den ska ses som ett flexibelt dokument och att kontrollmoment kan uppkomma utifrån under året uppkomna risker. Av vad vi kan se, har inte kommunstyrelsen reviderat sin internkontrollplan med anledning av de risker coronapandemin medfört.

**Bedömning**

- Den planerade uppföljningen av krishanteringen kommer att ske när krisen är över vilket preliminärt uppges vara till sommaren. Vi anser att det kan var rimligt att vänta med en genomgripande uppföljning till dess att krisen är över.
- Den interna kontrollen kopplat till hanteringen av pandemin har framförallt skett genom den muntliga rapportering som kommundirektören lämnar till kommunstyrelsen. Vi anser att det inte är helt tillfredsställande med enbart muntlig rapportering för en god intern kontroll.
- Kommunstyrelsen har inte reviderat internkontrollplanen med anledning av de nya risker som pandemin innebär. Vi anser att ett aktivt internkontrollarbete borde ha medfört en revidering av internkontrollplanen utifrån den nya riskbilden som covidpandemin inneburit.

**7.3 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER**

Granskningens syfte har varit att ta reda på om kommunstyrelsen har en tillfredsställande ledning och styrning under pågående pandemi.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen överlag har en tillfredsställande ledning och styrning under pågående pandemi, men att det finns utvecklingsområden.

**Vi rekommenderar nämnden att:**

- Att erfarenheter av övningarnas betydelse för en god beredskap tas med i den framtida beredskapsplaneringen.
- Att öka allmänhetens insyn i krishanteringsarbete och förbättra den interna kontrollen genom en kortfattad dokumentation av direktörens information till styrelsen i de delar som inte omfattar sekretess.
- Att upplysa allmänheten om att det finns en krisledning som benämns stabsorientering och att det finns ett särskilt ärendenummer för minnesanteckningar.

**7.3.1 Svar på revisionsfrågorna**

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Har en plan för extraordinära händelser, med utgångspunkt från risk- och sårbarhetsanalys fastställts?	Delvis	Några av planerna är inte formellt fastställda.
Har planen varit tillämpbar för covidpandemin?	Delvis	De planerna vi tagit del av har inte varit det huvudsakliga stödet för hanteringen av pandemin. Totalförsvärsövningen och erfarenheter från flyktingkrisen uppges varit betydligt större stöd.

Har åtgärder vidtagits för att omsätta planen i praktiskt handlande?	Ja	En krisledningsfunktion är tillsatt. Kommunikationsavdelningen har följt kriskommunikationsplanen och tillsatt en egen stab.
Har det skett en samordning av krishanteringsåtgärder inom kommunen?	Ja	Genom inrättande av krisledningsstaben med representanter från samtliga förvaltningar har förutsättningar för en samordning funnits.
Har det skett någon uppföljning och kontroll av följsamheten till planen?	Nej	En uppföljning är planerad till efter krisen.
Har åtgärder vidtagits utifrån vad som framkommit i uppföljningarna?	Nej	Någon uppföljning har ännu inte skett.
Har kommunstyrelsen en tillfredsställande uppsikt över hur nämnderna klarat sina uppdrag under pandemin?	Ja	Genom att uppföljningen från krisledningsstaben förts vidare till kommunstyrelsen har kommunstyrelsen haft en tillfredsställande uppsikt. Även bolagen och förbunden har varit representerade i staben.
Har tydliga rutiner för hur kostnader som hör samman med pandemin ska bokföras	Ja	Kostnaderna har bokförts med en särskild projektkod.
Har en speciell ledningsfunktion inrättats för att tillgodose de speciella behov av ledning och styrning som pandemin medfört	Ja	En krisledningsstab har inrättats inom kommunledningsförvaltningen.
Har beslut fattats om att anpassa organisation och/eller ansvarsfördelning till rådande situation?	Ja	Kommundirektörens fattade beslut om att inrätta en krisledningsstab.
Har krisledningsnämnden aktiviserats?	Nej	Frågan har avhandlats av kommunstyrelsens ordförande och gruppledarna.
Har en krisledningsstab inrättats?	Ja	Benämningen av funktion är Stabsorientering och är en plattform för samverkan. Vi bedömer dock att en krisledningsstab inrättats då uppdrag har delats ut och följts upp.
Har funktionen tjänsteman i beredskap tillämpats?	Delvis	Funktionen tjänsteman i beredskap har funnits sedan 2017. Dock har inte funktionen nyttjats specifikt för hanteringen av pandemin.



Har det funnits tydliga rutiner för hur information om åtgärder kopplade till covid sprids till allmänheten och internt?	Ja	Det finns rutiner för spridning av information internt och extern.
Har en kriskommunikationsplan upprättats?	Ja	Kriskommunikationsplanen är en länksamling på kommunens intranät. En utskriven version uppges finnas.
Har lägesrapporter lämnats till berörd myndighet som länsstyrelse, folkhälsomyndighet och Socialstyrelsen.	Ja	Information har lämnats löpande till de myndigheter som regeringen bestämt, länsstyrelse och Socialstyrelsen.

## 8 KVALITETSSÄKRING

---

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har (har givits möjlighet att) faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

## 9 UNDERTECKNANDE

---

Projektledare:

Kvalitetssäkring:

Jan-Olov Undvall  
Certifierad kommunal revisor

Leif Gabrielsson  
Revisionsdirektör

## 10 REFERENSER

---

Madell, O. L. (2018). *Kommunallagen med kommentarer*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (u.d.). *MSB.se*.

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

Östersunds kommun. (2016). Ledning- och kommunikationsplan - planläggning för extraordinära händelser och höjd beredskap. .

Östersunds kommun. (2019). Risk- och sårbarhetsanalys 2019-2022.

Östersunds kommun. (2019). Styrdokument för Östersunds kommuns krisberedskap.

Östersunds kommun. (2019). Övnings- och utbildningsplan.

Östersunds kommun. (2020). Verksamhetsplan Område HR och Löner.