



Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

Rapport

Järfälla kommun

KPMG AB

2021-01-19

Antal sidor 30

Antal bilagor 2

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Del 1: Förebyggande och beredskap	5
3.1	Kommunens övergripande styrdokument och rutiner inom krisberedskap	5
3.2	Roller, ansvar och organisation vid hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun	6
3.3	Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser	10
3.4	Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys	12
4	Del 2: Respons	13
4.1	Krisledningsorganisation under Covid-19	14
4.2	Kommunikation under pandemin	17
4.3	Samverkan	18
4.4	Äldrenämndens respons på Covid-19 pandemin – säkerställande av skyddsutrustning, bemanning och arbetsmiljö	19
4.5	Hantering av pandemin på särskilda boenden	22
5	Del 3: Återhämtning	23
6	Slutsats och rekommendationer	24
6.1	Rekommendationer	24
A	Revisionsfrågor	26
B	Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser	29

1 Sammanfattning

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Järfälla kommun fått i uppdrag att granska kommunens hantering av konsekvenserna av Covid-19-pandemin. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och ansvariga nämnder har hanterat den uppkomna krisen i samband med coronavirusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

Granskningen har tagit utgångspunkt i en omfattande genomgång av styrdokument, sammanträdesprotokoll och minnesanteckningar samt intervjuer med politiska företrädare, förvaltningschefer samt chefer inom kommunens verksamheter.

I förhållande till vårt uppdrag och utifrån vår granskning är det vår bedömning att kommunstyrelsen och äldre-nämnden i huvudsak har hanterat krisen på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar. Vår granskning konstaterar att vid pandemins utbrott saknades det en ändamålsenlig dokumentation för krishantering. Trots detta är det vår bedömning att de åtgärder och insatser som har vidtagits därefter för att hantera konsekvenserna av pandemin har präglats av ett proaktivt, systematiskt och innovativt angreppssätt.

Däremot konstaterar vi att det finns påtagliga skillnader i hur majoritet respektive opposition har uppfattat den politiska beslutsprocessen under Covid-19. Därutöver har vi inte kunnat identifiera de brådskande skäl som föranledde ordförande-beslut om utvärdering av pandemin.

Vi bedömer mot bakgrund av detta att det finns behov av att utveckla formerna för den politiska styrningen vid extraordinär händelse i termer av att skapa insyn i den politiska beslutsprocessen. Här anser vi exempelvis att möjligheten att kalla till extra nämnd- eller styrelsemöte alternativt extra arbetsutskott i de fall man upplever ett ärende som brådskande som underutnyttjad.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi kommunstyrelsen och äldre-nämnden att:

- utarbeta en kriskommunikationsplan som anger en beskrivning av kommunens kriskommunikationsstrategi samt tydliggör kriskommunikationens centrala funktioner och roller,
- vidta åtgärder som säkerställer att förtroendevalda och personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid,
- prioritera framtagandet av en risk- och sårbarhetsanalys som med utgångspunkt i MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser tydliggör hur identifierade risker prioriteras utifrån parametrarna sannolikhet och konsekvens samt vilka åtgärder som vidtas för att hantera risker.

2 Inledning/bakgrund

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

Den 10 mars 2020 förklarade Folkhälsomyndigheten att det föreligger mycket hög risk för samhällsspridning av Covid-19. Från och med denna tidpunkt inträder det svenska samhället i tillstånd av tilltagande kris. 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, socialtjänsten, kommunikationer, infrastruktur, logistik, varuförsörjning med mera har eller kommer att få stora utmaningar med anledning av situationen. 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.

En god krisberedskap är en förutsättning för att regionens 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 regionens 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.

utbrottet av Covid-19 är utan tvekan en extraordinär händelse. Som extraordinär händelse betraktat skiljer den sig dock 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 hanterar 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 ansvariga nämnder hanterat den uppkomna krisen i samband med coronavirusets utbrott på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar.

För att svara upp emot den övergripande revisionsfrågan har en uppdelning i 3 faser av revisionsfrågorna gjorts där respektive del kommer att redovisas i del- och slutrapport.

- Del 1: Förebyggande och beredskap
- Del 2: Respons
- Del 3: Återhämtning

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.

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder med särskilt fokus på kommunstyrelse/krisledningsnämnd samt äldre- och barnnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- 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
- MSBs Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Övriga regler, policys och riktlinjer motsvarande för krisberedskap för regionen.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av bland annat risk- och sårbarhetsanalys, katastrofmedicinsk beredskapsplan samt övriga relevanta rutiner och styrande dokument och därtill hörande revisionsbevis.

Intervjuer har skett mot bakgrund av den aktuella situationen med Covid-19 via telefon, Skype, Teams eller annan teknisk lösning. Intervjuer har genomförts med företrädare för kommunstyrelsen/krisledningsnämnden, övriga relevanta nämnder samt relevanta tjänstepersoner inom kommunens förvaltningar.

Granskningen har genomförts av ett revisionsteam där Mikael Lind certifierad kommunal yrkesrevisor är uppdragsansvarig, i övrigt i teamet ingår Veronica Hedlund Lundgren certifierad kommunal yrkesrevisor, Martin Jansson och Lovisa Jansson verksamhetsrevisor.

Rapporten är faktakontrollerad av de politiska företrädare och tjänstepersoner som intervjuats vid granskningens genomförande.

3 Del 1: Förebyggande och beredskap

Nationella krav och rekommendationer

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 regionen 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.

Granskningens fas 1 syftar till att beskriva Järfälla kommuns förebyggande- och beredskapsarbete inför en eventuell kris eller extraordinär händelse. Detta inkluderar exempelvis granskning av följande punkter:

- Roller, ansvar och organisation vid hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun
- Regionstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser
- Regionstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

Avsnittet inleds med en översiktlig bakgrund av det pågående arbetet med samt genomgång av relevanta styrdokument.

3.1 Kommunens övergripande styrdokument och rutiner inom krisberedskap

Järfälla kommun hade vid pandemins utbrott ett antal styrdokument rörande krisberedskap och krishantering. Flera av de styrdokument och planer som fanns antagna vid pandemins utbrott har reviderats eller ersatts under maj och juni 2020. Då denna del av granskningen fokuserar på hur beredskap och organisation såg ut vid utbrottet har även styrdokument och planer som inte längre är aktuella inkluderats i granskningen.

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, diariennr: 2015-1370, s. 4.

Styrdokument, planer och rutiner vid pandemins utbrott:

- *Mål och riktlinjer för arbetet med säkerhet, beredskap och krishantering i Järfälla kommun* (2013-02-28). Dokumentet syftar till att ge en kommungemensam målbild och generella riktlinjer för kommunens sammantagna säkerhetsarbete. Av dokumentet framgår kommunens målsättning med säkerhetsarbetet, att arbetet ska bedrivas med tyngdpunkt på förebyggande aktiviteter samt kommunens organisation för säkerhetsarbete.
- *Plan för hantering av extraordinära händelser (styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap)* (2016-03-31). Plan enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid.
- *Risk- och sårbarhetsanalys 2019* (2019-09-19). Analys av vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen i enlighet med Lag 2006:544.

Styrdokument, planer och rutiner som antagits efter 10 mars 2020:

- *Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun, styrdokument för perioden 2020-2023* (2020-05-11). Dokumentet syftar till att uttrycka kommunens generella ambition och målsättning för arbetet inom inriktningsområdena ordinarie säkerhetsarbete, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun.
- *Kommunstyrelsens krisledningsplan, plan för hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun 2020-2023* (2020-06-01). Planen har det övergripande syftet att säkerställa att kommunen har en god krishanteringsförmåga i händelse av kris eller hot om kris. Planen syftar vidare till att förtydliga ansvarsförhållanden inom Järfälla kommun vid en krishändelse.
- *Rutin för kriskommunikation Järfälla kommun* (2020-06-15). Plan för kommunikation vid kris eller extraordinär händelse.
- *Utbildnings- och övningsplan för Järfälla kommun under mandatperioden 2020-2022* (2020-06-04). Preliminär utbildnings- och övningsplan som syftar till att underlätta för kommunen att på ett strukturerat sätt vidmakthålla och utveckla den egna organisationens kunskap och förmåga gällande krisberedskap och civilt försvar.
- *Kommunstyrelsens pandemiplan (2020-06-05)*. Övergripande pandemiplan som syftar till att utgöra stödunderlag till kommunstyrelseförvaltningen för att snabbt och flexibelt kunna agera inför, under och efter en pandemi för att minimera de negativa effekterna.

3.2 Roller, ansvar och organisation vid hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun

Som ett sätt att på en övergripande nivå ge en sammanhållen bild av kommunens beredskap inför en extraordinär händelse kommer en fördjupning i några av kommunens mest centrala styrdokument att göras nedan.

3.2.1 Policys och planer för krisberedskap

Vid pandemins utbrott fanns en krisberedskapsplan, *Plan för hantering av extraordinära händelser* (2016). Planen utgår från kraven i lagstiftningen samt kommunens policydokument *Mål och riktlinjer för arbete med säkerhet, beredskap och krishantering i Järfälla kommun* (2013) som anger målsättning och inriktning för arbetet med (i) samlade säkerhetsarbete samt (ii) säkerhetsarbete med utgångspunkt i LEH.

Framtagandet av krisberedskapsplanen har föregåtts av en risk- och sårbarhetsanalys³ där åtta risker bedömts innebära en relativt hög sannolikhet för att kunna inträffa och/eller innefatta följder som bedömts som allvarliga. En av dessa risker var "spridning av biologiska ämnen (pandemi etc)". En åtgärdsplanering finns framtagen med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalysen där personalbemanningsplanering lyfts som en åtgärd för att hantera risk för personalbrist vid en epidemi/pandemi.

I planen beskrivs även kommunens krishanteringsorganisation (se 3.2.2). Kommunens krishanteringsorganisation är baserad på kommunens ordinarie organisation. De personella och materiella resurser som finns i den ordinarie organisationen utgör därmed även krisresurser. Det finns dock vissa tekniska resurser särskilt för hantering av extraordinära händelser eller större kriser såsom reservkraftverk, färskvattentankar, lastbilar och fordon för persontransporter.

Under våren har nya styrdokument för krisberedskap tagits fram. Dokumentet *Mål och inriktning för arbetet med säkerhet, krisberedskap och civilt försvar i Järfälla kommun* (2020) är ett styrdokument som utformats enligt överenskommelserna mellan SKR och MSB om kommunernas krisberedskap 2019-2022 och kommunernas arbete med civilt försvar 2018-2020. *Kommunstyrelsens krisledningsplan - plan för hantering av extraordinära händelser i Järfälla kommun 2020-2023* syftar till att säkerställa att kommunen har en god krishanteringsförmåga i händelse av kris eller hot om kris. Planen syftar vidare till att förtydliga ansvarsförhållanden inom Järfälla kommun vid en krishändelse.

3.2.2 Krisledningsorganisation

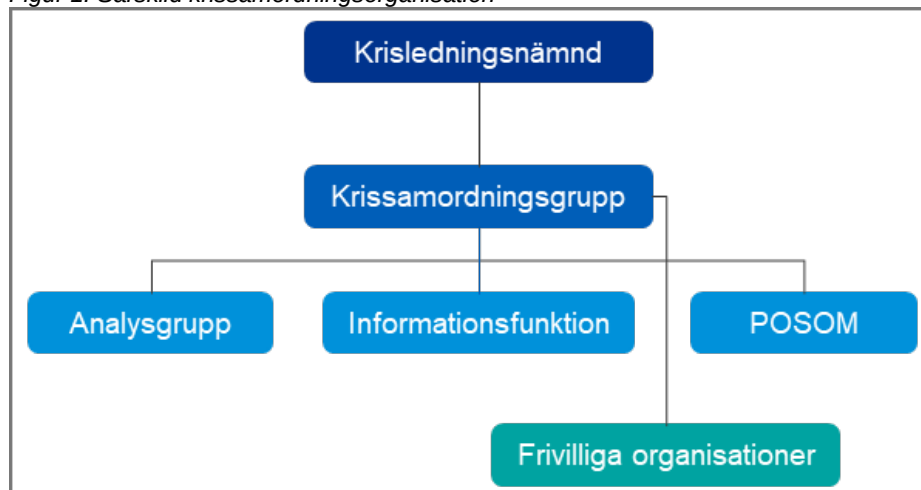
Järfälla kommuns krishanteringsorganisation fanns vid pandemins utbrott beskrivet i styrdokumentet *Plan för hantering av extraordinära händelser* (2016). Utformningen av organisationen baseras på de tre grundläggande principerna för krisberedskap:

- **Ansvarsprincipen.** Den som normalt har ansvar för en verksamhet ska även ha detta ansvar vid kris- och krigssituationer.
- **Likhetsprincipen.** Verksamhetens organisation och lokalisering ska så långt som möjligt överensstämma i fred, kris och krig.
- **Närhetsprincipen.** Kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå.

Detta innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även har det vid kris, större olyckor eller annan allvarlig händelse. Vid en extraordinär händelse eller större kris kan kommunens krissamordningsorganisation aktiveras.

³ Fastställd av kommunstyrelsen 2015-09-21.

Figur 1: Särskild krissamordningsorganisation



Följande roller och ansvar finns beskrivna i *Plan för hantering av extraordinära händelser* (2016).

- **Krisledningsnämnd.** Kommunstyrelsen är Järfälla kommuns krisledningsnämnd vilken utgör kommunens politiska ledning vid extraordinära händelser i fredstid. Nämnden kan, om den bedömer det som behövt utifrån händelsens art och omfattning, överta hela eller delar av verksamhetsområden från andra nämnder.
- **Krissamordningsgrupp.** Ledningen för kommunens tjänstemannaorganisation kan sammankalla särskild krissamordningsorganisation, i syfte att bistå ordinarie organisation vid extraordinär händelse eller annan större kris.

Krissamordningsgruppen består av förvaltningscheferna och kommundirektören, samt eventuella andra tjänstemän och kompletterande kompetenser beroende på händelsens art. Gruppen ska samordna kommunens aktiviteter och insatser i den aktuella händelsen.

Om inte annat beslutas av krisledningsnämnden kvarstår ordinarie ansvarsförhållanden och delegationsordning även när krissamordningsgruppen sammankallats. Det innebär att gruppen inte fattar kollektiva eller samfälliga beslut utan respektive förvaltningschef ansvarar för sin verksamhet.

Krissamordningsgruppen sammankallas av kommundirektören.

- **Analysgrupp.** Analysgruppen finns till som beslutsstöd och har till uppgift att samla in och sammanställa information, göra analyser och vid behov ta fram prognoser och långsiktiga bedömningar av tänkbar utveckling samt lämna förslag till beslut. Gruppen ska även följa upp verkställighet av beslut.

Gruppchef utses av kommundirektören. Personer som ska ingå i gruppen utses av gruppchef i samråd med förvaltningschef.

- **Informationsfunktion.** Funktionen har till uppgift att sörja för att kommunens invånare får snabb, korrekt och allsidig information samt löpande informera kommunens anställda genom intranätet.
Kommunikationsdirektören eller dennes ersättare är ansvarig för funktionen.
- **POSOM.** Kommunens grupp för Psykologiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor, kriser och katastrofer (POSOM) har till uppgift att psykologisk och socialt bistå kommunens invånare och de som vistas i kommunen vid extraordinär händelse, kris, större olycka eller annan allvarlig händelse.
POSOM-chef utses av socialdirektör. Gruppen kan endast beordras att tjänstgöra av räddningsledare/insatsledare, kommundirektör, socialdirektör, säkerhetschef eller PKL-gruppen (Psykisk och social ledningsfunktion inom hälso- och sjukvård) vid Karolinska Universitetssjukhuset.
- **Frivilliga resursgruppen.** Kommunen har genom avtal med frivilliga resursgruppen möjlighet att avropa personella förstärkningsresurser av utbildade frivilliga från ideella organisationer.

3.2.3 Kriskommunikation

Hur intern och extern kommunikation vid särskild händelse hanteras i Järfälla kommun framgår till viss del av *Plan för extraordinära händelser* (2016). Krissamordningsgruppen och dess ordförande har huvudansvaret för informationsfrågor vid en större olycka eller kris. Informationsfunktionen i den särskilda krissamordningsorganisationen ansvarar för att allmänheten informeras om händelsens utveckling, bland annat genom telefonupplysningscentral, genom massmedia samt via kommunens webbplats. Det är dock krisledningsnämndens ordförande som, om inte annat beslutas, är kommunens talesperson med massmedia vid en extraordinär händelse eller större olycka/kris.

Informationsfunktionen ansvarar även för att löpande informera kommunens anställda via intranätet.

En intern larmlista med telefonnummer till krisledningsnämndens presidium, krissamordningsgruppen och andra nyckelfunktioner ska finnas upprättad och tillgänglig för dess medlemmar.

En kontakt-/larmlista för befattningshavare i kommunen ska även finnas upprättad för externa aktörer. Listan ska hållas tillgänglig för Storstockholms räddningscentral, Brandkåren Attunda och Länsstyrelsen.

Under våren 2020 har en rutin för kriskommunikation tagits fram⁴.

3.2.4 Kommentarer och bedömning

Krisberedskapsplan och krisorganisation

Utifrån vår granskning av kommunens krisberedskapsplan bedömer vi att den är relativt logiskt uppbyggd och väl strukturerad om än med, enligt vår bedömning, något

⁴ Daterad 2020-06-15

för teoretisk inriktning. Det saknas en vägledning för beslutsfattare och nyckelfunktioner att luta sig mot vid en extraordinär händelse eller kris. Mål och syfte med kommunens krisabete är tydligt utpekat och definierat och följer gällande lagstiftning. Däremot noterar vi att dokumentet är något utdaterat och hade vid pandemins utbrott inte uppdaterats på närmare fem år (2016-03-31).

Vad gäller kommunens krisledningsorganisation så är den i sin övergripande struktur relativt tydligt beskriven i krisberedskapsplanen. Vi bedömer dock att krisledningsorganisationen på operativ nivå är mer otydligt beskriven vilket gör det svårt att utvärdera dess ändamålsenlighet. Exempelvis framgår inte viktiga funktioner såsom tjänsteman i beredskap och kommunikatör i beredskap av krisberedskapsplanen.

Under vår granskning framkommer att en ny krisberedskapsplan har antagits av kommunstyrelsen 2020-06-01. Vi konstaterar att denna plan har uppmärksammat och åtgärdat de brister och otydligheter som fanns i tidigare krisberedskapsplan. Gällande plan är tydlig, kärnfull och bedöms ge god vägledning kring vad, vem och hur. Utöver att krisberedskapsplanen inte hade uppdaterats på närmare fem år vid virusutbrottet ser vi det som ett uttryck för bristande planering och prioritering av kommunens krisberedskapsarbete att krisberedskapsplanen antogs närmare tre månader efter att Folkhälsomyndigheten hade förklarat att samhällsspridning råder.

Kriskommunikationsplan och kriskommunikationsstrategi

Kommunens kriskommunikationsplan inger ett otydligt intryck med en påtagligt abstrakt och teoretisk beskrivning av kommunens kommunikationsstrategi vid extraordinär händelse. Flera centrala aspekter av en effektiv och ändamålsenlig kriskommunikation fångas förvisso i dokumentet men ger inte stöd eller vägledning för hur det ska genomföras och av vem.

Därutöver konstaterar vi att dokumentet har två olika datum. Det saknas en tydlig beskrivning av kriskommunikationens centrala funktioner och roller och det framgår inte av dokumentet vad det syftar till eller vem det riktar sig till. Avslutningsvis är dokumentet döpt till kriskommunikationsplan medan titeln för dokumentet är *Rutin för kriskommunikation*.

Mot bakgrund av det ovan sagda bedömer vi att en kriskommunikationsplan behöver utarbetas och att den bör innehålla en beskrivning av kommunens kriskommunikationsstrategi samt tydliggöra kriskommunikationens centrala funktioner och roller

3.3 Kommunstyrelsens planering rörande hantering av extraordinära händelser

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 behöver planering av extraordinära händelser omfatta även utbildning och övning. Det är ur det perspektivet intressant att titta närmare på Järfälla kommuns utbildnings- och övningsplan.

2021-01-19

Järfälla kommuns övnings- och utbildningsplanering för perioden 2015-2017 framgår av *Plan för hantering av extraordinära händelser* (2016). Av planeringen framgår att krisledningsnämnden ska ha övats/utbildats i "Roll och funktion" år 2016 samt att nämnden och krissamordningsgruppen har övats/utbildats i "Samordnings-/sambandsövning" år 2017.

Av aktuell övningsplan, *Utbildnings- och övningsplan för Järfälla kommun under mandatperioden 2020-2022* (2020), framgår övergripande tidplan och innehåll i utbildningar och övningar för krisledningsnämnd, kommunstyrelse, tjänstemannaledning, POSOM (bjuds in), informationsfunktion, analysgrupp, tjänsteman i beredskap, inriktnings- och samordningsfunktionen, förvaltningarnas krisledningar (bjuds in), kommunal teknisk försörjning (bjuds in) samt övriga nyckelpersoner. Enligt planen ska krisledningsnämnden utbildas i kunskaper om extraordinära händelser, höjd beredskap och totalförsvar under fjärde kvartalet 2020 samt delta i kommunövergripande krisledningsövning under tredje kvartalet 2021.

Enligt intervjuade har det inte skett någon utbildning eller övning de senaste tre åren då det inte varit ett prioriterat område.

3.3.1 Kommentarer och bedömning

Avgörande för en god krishanteringsförmåga är att planering rörande hantering av extraordinära händelser tar utgångspunkt i en aktuell och ändamålsenlig styrdokumentation som på ett relevant och tydligt sätt beskriver roller, ansvar och aktiviteter. Det vore däremot felaktigt att på basis av detta reducera en kommuns krishanteringsförmåga till dess förmåga att producera en aktuell och ändamålsenlig styrdokumentation för krisberedskap och krishantering.

Detta sagt konstaterar vi utifrån vår granskning av relevanta dokument att frågan om utbildning och övning förefaller ha varit en nedprioriterad verksamhet i Järfälla kommun under senare år. Av den utbildnings- och övningsplan som gällde vid pandemins utbrott har vi inte kunnat identifiera att krisledningsnämnden eller krissamordningsgruppen har utbildats eller övats mellan 2017 och 2020.

Vi ser därför positivt på att en ändamålsenlig utbildnings- och övningsplan har tagits fram, men konstaterar samtidigt att det sker efter pandemins utbrott vilket innebär att kommunstyrelsen vid krisens ingång inte hade säkerställt att *förtroendevalda och anställd personal få[tt] den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid*⁵.

Mot bakgrund av det ovan sagda bedömer vi att kommunstyrelsen behöver vidta åtgärder som säkerställer att förtroendevalda och personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

⁵ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap., 8§.

3.4 Kommunstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys

Nationella riktlinjer

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 MSBs 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*⁶ 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.

3.4.1 Järfälla kommuns risk- och sårbarhetsanalys 2019

Järfälla kommuns senaste risk- och sårbarhetsanalys är genomförd under 2019. Vi har i den här granskningen tagit del av den öppna, icke-sekretessbelagda delen av kommunens risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Analysen innehåller beskrivningar av (i) kommunens och dess geografiska område, (ii) arbetsprocess och metod för genomförande och framtagande av RSA, (iii) samhällssektorer med identifierad samhällsviktig verksamhet, (iv) identifierade kritiska beroenden för kommunens samhällsviktiga verksamhet, (v) identifierade och analyserade risker för kommunen och

⁶ Se bilaga B för en mer utförlig beskrivning av MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

kommunens geografiska område samt (vi) identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap.

Arbetet med att genomföra och ta fram risk- och sårbarhetsanalysen har skett inom kommunens förvaltningar och bolag. Arbetet har skett utifrån en gemensam instruktion som utgår från den mångdimensionella verksamhetsanalysmodellen (MVA). Modellens syfte är att analysera organisationers och verksamheters sårbarheter och förmågor ur ett bredd perspektiv. De analyser som tagits fram av förvaltningar och bolag har sammanställts i en kommunövergripande RSA.

Analysen innehåller även ett stycke med titeln "Behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat". Av stycket framgår att ett arbete har inletts i kommunens olika verksamheter med att ta fram handlingsplaner för att reducera sårbarheten i verksamheterna. I den processen kommer konkreta åtgärdsplaner att utvecklas och med anledning av detta redovisas inga åtgärder i analysen.

3.4.2 Kommentarer och bedömning

Vår granskning av Järfälla kommuns risk- och sårbarhetsanalys visar att den har viss struktur och logik men också bristande systematik och ändamålsenlighet. I huvudsak är dokumentet uppbyggt utifrån MSBs vägledning för arbete med risk- och sårbarhetsanalys men ett antal centrala moment saknas och analysen ger därför inte en fullständig bild av arbetet. Exempelvis saknas helt en utvärdering av identifierade risker utifrån parametrarna sannolikhet och konsekvens. Därmed är det svårt att få en tydlig bild av vilka risker som är prioriterade och hur de avses åtgärdas. Beskrivningen av vidtagna eller planerade åtgärder är överlag alltför översiktligt beskrivna och det går inte att få en klar bild över vad åtgärderna syftar till eller när de förväntas vara slutförda. Det framgår heller inte av dokumentet för vilken tidsperiod analysen gäller. Inte heller framgår det tydligt hur kommunen arbetar för att samordna, sammanställa och ta vidare den information som framkommer vid de olika förvaltningarnas och bolagens risk- och sårbarhetsanalys.

Utifrån det ovan sagda gör vi bedömningen att kommunstyrelsen bör prioritera framtagandet av en risk- och sårbarhetsanalys som med utgångspunkt i MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser tydliggör hur identifierade risker prioriteras utifrån parametrarna sannolikhet och konsekvens samt vilka åtgärder som vidtas för att hantera risker.

4 Del 2: Respons

Granskningens fas 2 syftar till att granska Järfälla kommuns hantering av Covid-19-krisen. Detta för att följa upp hur den beredskap och förberedelse som beskrivs under fas 1 omsätts i praktiken under en kris.

4.1 Krisledningsorganisation under Covid-19

4.1.1 Politisk organisation och styrning

Järfälla kommuns krisledningsnämnd har inte varit aktiverad under pandemin med undantag för ett tillfälle. Nämnden aktiverades nämligen den 20 mars 2020 för att godkänna ett ordförandebeslut som hade fattats om näringslivsfrämjande åtgärder. Efter att nämnden hade godkänt beslutet avaktiverades den. Vid intervjuer framförs att krisledningsnämnden, i övrigt, inte aktiverades då ordinarie nämnder bedömdes ha kompetensen och tillräckligt mandat för att hantera situationen.

I de enkäter⁷ som tillsänts kommunstyrelsens och nämndernas ledamöter svarar 21 av de 33 ledamöter som besvarat enkäten att de instämmer helt eller till stor del i påståendet "Jag anser att kommunens krisledningsnämnd borde ha varit aktiverad under pandemin". På frågan om i vilken utsträckning de instämmer i påståendet "Jag upplever att nämnden/styrelsen har fått bra och tillräcklig information om hur situationen med Covid-19 pandemin har utvecklats under våren" svarade 20 av ledamöterna att de instämmer helt eller till stor del. Vi kan alltså se att upp emot 64 % av de svarande anser att krisledningsnämnden borde varit aktiverad och samtidigt att nästan lika stor andel anser sig nöjda med den information man erhållit.

Den politiska ansvarsfördelningen för verksamheterna har inte förändrats under pandemin då krisledningsnämnden med undantag för ett beslut inte har aktiverats. I enkäten svarar 20 ledamöter att de instämmer helt eller till stor del i påståendet "Jag upplever att nämndens sammanträden har fungerat väl under Covid-19 pandemin" och 17 ledamöter instämmer helt eller till stor del i påståendet "Jag upplever att beslut och beredning inför beslut har fungerat väl under Covid-19 pandemin".

Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har haft ett inställt sammanträde var under våren⁸ på grund av Covid-19. Närvaron vid sammanträdena minskades till endast ordinarie ledamöter. Vid sammanträdet i maj beslutade kommunfullmäktige om ett tillägg till nämndernas reglementen för att möjliggöra deltagande på distans enligt förslag till beslut från kommunstyrelsen⁹. Beslutet innebar att respektive nämnds ordförande fick rätt att avgöra om närvaro vid sammanträde får ske på distans. Av enkätsvar framgår att samtliga nämnder inte har haft möjlighet att ha sammanträden på distans, dels på grund av svårigheter att behandla sekretessfrågor på ett säkert sätt på distans, dels på grund av bristande teknik. Vidare framgår av den information som delgivits granskningen att löpande muntlig information och samtliga protokoll från krisledningsgruppen och Inriktande forum samt andra viktiga dokument tillställts såväl majoritetens som oppositionens gruppleddare samt tjänstemännen.

Av intervjuer och enkätsvar framgår att uppfattningarna kring hur Covid-19 pandemin borde ha hanterats i olika politiska beslutsforum skiljer sig åt mellan ledamöter. Det finns ledamöter som har framfört att det har funnits oklarheter i ansvarsfrågor, tex vem som är ytterst ansvarig. Politiken beskrivs av vissa ha "abdikerat" och överlämnat

⁷ Samtliga förvaltningschefer, nämndledamöter och kommunstyrelseledamöter har ombetts att besvara en enkät rörande kommunens krisberedskap och respons på Covid-19 krisen.

⁸ Sammanträden i mars eller april har ställts in.

⁹ Beslut av kommunfullmäktige 2020-05-11 § 67 enligt kommunstyrelsens förslag 2020-04-27 § 78.

ansvaret för att fatta strategiska beslut till förvaltningsorganisationen. Det beskrivs också att de beslut som fattats som ordförandebeslut har förankrats i nämnder/kommunstyrelse men att den demokratiska diskussionen har blivit lidande under våren. Parallellt med ovanstående beskriver andra att den politiska styrningen har fungerat väl under våren. Det upplevs ha funnits en nära samverkan med förvaltningsorganisationen, att politiken har klivit fram i de frågor där det varit nödvändigt och att ordförandebeslut har varit väl förankrade i partigrupperna innan beslut.

Då Järfälla kommuns organisation är omfattande är det i denna granskning inte möjligt att granska samtliga nämnders beslut och protokoll. Samtliga verksamheter har påverkats av pandemin, i större eller mindre utsträckning, men vi har valt att granska protokoll från kommunstyrelsen samt äldre- och barnnämnden. Detta då dessa nämnders verksamheter har varit särskilt påverkade. De protokoll som har granskats är från första halvåret år 2020.

Kommunstyrelsen informerades den 16 mars 2020 om aktuellt läge och vidtagna åtgärder med anledning av pandemin. Av kommunstyrelsens protokoll framgår att information om Covid-19 sedan dess framför allt har tagits upp i samband med ordinarie uppföljning¹⁰ och planering och beslut rörande näringsfrämjande åtgärder.

Som nämnts ovan aktiverades krisledningsnämnden den 20 mars 2020 för att godkänna fattade ordförandebeslut om näringslivsfrämjande åtgärder. Följande ordförandebeslut godkändes av nämnden:

- Järfälla kommun förlänger betalningstiden på avgifter inom barnomsorg, fritids, VA, sophantering, tillstånd och tillsyn inom markupplåtelser, serveringstillstånd, livsmedelskontroll och miljö och hälsa till 90 dagar, samt återbetalning om ett ärende drag tillbaka.
- Järfälla kommun förlänger betalningstider på hyror i kommunägda lokaler (samt hemställer Järfällahus AB att göra detsamma i de fall där Järfällahus AB är hyresvärd) till 90 dagar.
- Järfälla kommun kortar ner betaltider till leverantörer till 20 dagar för de fakturor som kommer från och med fattat beslut. Detta gäller förutsatt att det är möjligt enligt gällande avtal.
- Järfälla kommun förlänger tidsfrister i tillstånds- och tillsynsärenden där så är möjligt.
- Järfälla kommun skjuter på tillsynsbesök som inte är kritiska.
- Järfälla kommun prioriterar verksamhetskritiska tillstånds- och tillsynsärenden.
- Järfälla kommun öppnar upp för att möjliggöra att caféer och restauranger kan öppna sina uteserveringar omedelbart (förutsatt att Polisen beviljar ansökan).
- Järfälla kommun genomför informationsinsatser kring beslutade näringsfrämjande åtgärder via befintliga informationskanaler.

¹⁰ Delårsrapporter och månadsuppföljning.

Järfälla kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-19

- Samtliga verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen återförs omedelbart efter att ovanstående beslut har fattats.
- Detta beslut gäller till den 15 maj om inget annat beslut fattas.

De näringslivsfrämjande åtgärderna som beslutades av krisledningsnämnden förlängdes två gånger. Beslut om förlängning av åtgärder fattades av kommunfullmäktige¹¹ enligt kommunstyrelsens förslag till beslut¹². Åtgärderna gällde fram till 30 september 2020.

Äldrenämndens protokoll från våren 2020 visar att nämnden har fått information om Covid-19 från förvaltningen vid sammanträdena i mars och maj. Nämnden har även informerats om pandemin i samband med ordinarie uppföljning i form av månadsuppföljning och budget- och verksamhetsuppföljning. Ett antal ordförandebeslut har fattats med anledning av Covid-19, exempelvis:

- Ordförandebeslut om att stänga biståndsbedömd verksamhet med anledning av folkhälsomyndighetens rekommendation, 2020-03-17.
- Ordförandebeslut om att införa besöksstopp på äldreboenden i Järfälla kommun, 2020-03-17.
- Beslut om att godkänna socialförvaltningens krisledningsplan, 2020-03-25.
- Ordförandebeslut om växelvård och byte av äldreboende, 2020-03-26.
- Ordförandebeslut om att upprätta överenskommelse med Upplands-Bro kommun gällande korttidsplatser på äldreboenden.

4.1.2 Vår granskning har visat att Järfälla kommun tillämpat ordförandebeslut vid flera tillfällen. De skäl som anförts ligger till grund för valet av ordförandebeslut som har framförts har i samtliga fall angivits till brådskande skäl. Ett av de ordförandebeslut som fattats är beslut om att genomföra utvärdering av kommunens krisledningsarbete med anledning av covid-19. Beslutet godkändes vid kommunstyrelsens sammanträde den 7 september och togs enligt protokoll med underlag av kommunstyrelsens ordförande den 14 juli. Organisation och styrning på förvaltningsnivå

På förvaltningsnivå aktiverades krisledningsorganisationen den 3 mars. Detta efter beslut av kommundirektören, säkerhetschefen, kommunikationschefen och personalchefen vid ett möte 27 februari. Krisledningsgruppen bestod av kommundirektör, förvaltningschefer, kommunikationschef, personaldirektör, säkerhetschef, kommunstrateg samt verkställande direktörer för de kommunala bolagen. Protokoll har förts vid krisledningsgruppens möten.

Roller och mandat förändrades inte i samband med att krisledningsgruppen bildades. Gruppen syftar till att samla information, informera om aktuell situation i

¹¹ Beslut av kommunfullmäktige 2020-05-11 § 66 samt 2020-06-15 § 100.

¹² Förslag till beslut från kommunstyrelsens ordförande (ordförandebeslut) 2020-04-27 §79 samt kommunstyrelsen 2020-06-15 § 118.

verksamheterna samt samordna och stötta över förvaltningsgränser där är nödvändigt. Respektive chef har haft samma mandat och ansvar som innan krisledningsorganisationen aktiverades.

4.1.3 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer mot bakgrund av vår granskning att den politiska styrningen under covid-19-pandemin i huvudsak har varit ändamålsenlig. Däremot konstaterar vi att det finns påtagliga skillnader i hur majoritet respektive opposition har uppfattat den politiska beslutsprocessen och hur krisen har hanterats under Covid-19.

Vi bedömer mot bakgrund av vår granskning att det finns behov av att utveckla formerna för den politiska styrningen vid extraordinär händelse i termer av att skapa insyn i den politiska beslutsprocessen. Här anser vi exempelvis att möjligheten att kalla till extra nämnd- eller styrelsemöte i de fall man upplever ett ärende som brådskande. Ytterligare alternativ hade kunnat vara att ha ett extra arbetsutskott för att öka den demokratiska insynen. När det gäller tillämpning av ordförandebeslut finns det i en situation som den nu pågående pandemin tillfällen då det av brådskande skäl finns behov av att tillämpa ordförandebeslut. Det är emellertid enligt vår bedömning viktigt att noga pröva om det finns skäl till att använda beslutsformen och säkerställa att det enbart sker vid de tillfällen då det är nödvändigt, för att åstadkomma en väl fungerande demokratisk process. Vi anser även att det finns behov av att säkerställa en mer fullödlig beskrivning av bakgrund och motiv för besluten. Vi bedömer inte att det i granskningen framkommit några tydliga brådskande skäl för ordförandebeslutet om utvärdering av kommunens krisledningsarbete.

När det gäller organisation och styrning på förvaltningsnivå så visar vår granskning att den centrala krisledningen aktiverades tidigt. Vid intervjuer beskrivs att roller, funktioner och ansvar i krisledningsorganisationen har varit tydliga. Vår bedömning är att beslutet att inte ändra mandat med anledning av att den centrala krisledningen aktiverades har spelat en viktig roll härvidlag. Vi bedömer utifrån de minnesanteckningar som vi har granskat från krisledningsgruppens möten att arbetet har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.

4.2 Kommunikation under pandemin

Kommunens kommunikationschef har varit en del av kommunens krisledningsorganisation från början. Utöver den centrala kommunikationsavdelningen har även ett antal av förvaltningarna förvaltningskommunikatörer.

4.2.1 Intern kommunikation

Den interna kommunikationen har framför allt skett genom intranätet och chefer. En krisbanner lades upp på intranätet från v. 12 med information om situationen med covid-19. Utöver intranätet har även affischer med centrala budskap satts upp på arbetsplatser och det har gått ut ett antal mail från kommundirektören till medarbetarna med information och tack till alla som ställer upp i en tuff situation.

En utvärdering av kommunikationen genomfördes innan sommaren. Återkopplingen på utvärderingen var att kommunikationen kunde ha varit mer frekvent, även när det inte finns någonting nytt att informera om.

4.2.2 Extern kommunikation

Av intervjuer framgår att kommunikationsavdelningen tidigt valde att ha kommunens webbplats som huvudkanal för information till allmänheten. Syftet var att skapa en tydlig kanal för information. Sociala medier valdes inledningsvis bort då bedömningen gjordes att det inte skulle vara möjligt att hantera inflödet av frågor och kommentarer på ett bra sätt.

En utmaning som lyfts har varit förmågan att nå ut till kommuninvånare som inte har svenska som första språk. Personer med språkkompetens som ingår i ett demokratiprojekt har rört sig i områden där invånarna pratar andra språk än svenska. Enligt intervjuade var projektet bra men det anses ha funnits behov av att starta arbetet tidigare.

Kommunens kontaktcenter har ställt om till att kunna arbeta på distans med samma servicenivå som tidigare. Det uppges ha varit en utmaning i början men att det har gått att lösa. Besökslokalen hade stängt under ett par veckor i våras då det var nödvändigt att genomföra åtgärder för att säkerställa att den gick att ha öppet på ett säkert sätt för personal och besökare.

4.2.3 Kommentarer och bedömning

Under hösten har KPMG på uppdrag av förtroendevalda revisorer i regioner och kommuner genomfört ett antal granskningar likt denna. I samtliga granskningar framkommer det att hanteringen av kommunikation under krisens inledande skede var en svår utmaning att hantera av flera olika skäl. Att ha en upprättad kriskommunikationsplan kan därför antas ha varit en förutsättning för att bedriva en god kriskommunikation. Trots de brister som vi har konstaterat i den i avsnittet 3.2.4 ovan granskade kriskommunikationsplanen, gör vi med utgångspunkt i den information som kommit fram under intervjuer bedömningen att kommunens kommunikation under Covid-19-pandemin har skett på ett tillfredsställande sätt.

4.3 Samverkan

lakttagelser

Inom ramen för hanteringen av konsekvenserna av Covid-19 utbrottet har samverkan skett med såväl externa som interna aktörer. Flera intervjurespondenter framhåller *Samverkan Stockholmsregionen* som ett viktigt stöd i krishanteringsarbetet. Samverkan Stockholmsregionen är en gemensam satsning mellan samhällsaktörer i Stockholmsregionen som verkar för en trygg, säker och störningsfri region. Samverkan Stockholmsregionen ägs, drivs, bekostas och förvaltas gemensamt av dess medlemmar. Samverkan Stockholmsregionen utgör, i egna ordalag, en gemensam infrastruktur där gemensamma processer, metoder och resurser verkar för att underlätta och stödja aktörerna i att nå övergripande mål i samband med olika former

av samhällsstörningar. Inom ramen för Samverkan Stockholmsregionen finns nätverk för olika målgrupper som exempelvis, nätverk för kommundirektörer, kommunikatörer, kris- och säkerhetssamordnare, etcetera

Vad gäller den interna samverkan lyfts exempelvis ett väl fungerande utbyte mellan socialförvaltning och barn- och ungdomsförvaltningen vid upprättande av krisstöd. Samverkan med arbetstagarorganisationerna anses ha fungerat väl och möten har skett mer frekvent än i normalläget.

Kommentar och bedömning

Utifrån de beskrivningar av kommunens samverkan internt och externt som framkommit under intervjuer bedömer vi att kommunen har haft en ändamålsenlig samverkan under Covid-19 pandemin. Bakgrunden till bedömningen är den samstämmiga beskrivningen av en väl fungerande och produktiv samverkan med såväl externa aktörer som internt.

4.4 Äldrenämndens respons på Covid-19 pandemin – säkerställande av skyddsutrustning, bemanning och arbetsmiljö

4.4.1 Iakttagelser

I samband med virusutbrottet bildade socialförvaltningen två krisledningsgrupper, en strategisk grupp och en operativ grupp. I den strategiska gruppen ingick socialdirektör, avdelningschefer, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och kommunikatör. I den operativa gruppen ingick avdelningschef utförare, avdelningschef myndighet, enhetschef bistånd, enhetschef bemanning, verksamhetschef hemtjänst samt MAS. Krisledningsgrupperna hade från 12 mars dagliga möten.

I den strategiska ledningsgruppen genomfördes/genomförs veckovis riskbedömningar inom områdena politik och ledning, brukare/klient/utförare/anhöriga, skyddsutrustning, lokalförsörjning/platstillgång och övrigt. Vid behov har det beslutats om åtgärder.

Vid tiden för virusutbrottet hade Järfälla kommun två MAS:ar med uppdelning i strategisk och operativ inriktning. MAS med strategisk inriktning arbetade i huvudsak med att kartlägga och analysera smittspridning, utarbeta lokala riktlinjer utifrån FHM rekommendationer etc. MAS med operativ inriktning hade fokus på att vara stöd till verksamheter vad gäller basala hygienrutiner, användandet av skyddsutrustning samt medicinskt stöd.

Äldrenämndens ordförande fattade beslut om besöksförbud 2020-03-17 samt beslut om förbudets upphävande 2020-09-28 i samband med att det nationella besöksförbudet hävdes 2020-10-01.

Skyddsutrustning

Anskaffning av skyddsutrustning har, enligt uppgifter vid intervjuer, varit en utmaning den inledande perioden av pandemin. Det beskrivs ha varit svårt att beställa utrustning från ordinarie leverantörer då utrustning i första hand levererades till regionens

2021-01-19

sjukhus. Av den strategiska krisledningsgruppens riskanalyser framgår att åtgärder för att säkra tillgång till skyddsutrustning tidigt fick en hög prioritering.

Bygg- och miljöförvaltningen fick uppdraget i slutet av mars att samordna införskaffande och lagerhållning av skyddsutrustning. Utöver inköp från leverantörer har även det lokala näringslivet bidragit genom att skänka eller sälja utrustning och det har även samlats in utrustning från kommunens andra verksamheter, exempelvis skyddsutrustning som används i skolor vid slöjdlektioner. I de fall det funnits oklarheter om utrustningens kvalitet har MAS tagit ställning till om utrustningen får användas eller ej.

Enheterna har kontinuerligt rapporterat lokalt lagerstatus samt behov av utrustning till MAS som säkerställt att utrustning distribueras till varje enhet. MAS har även utbildat personal i förvaltningens verksamheter i användning av skyddsutrustningen.

Bemannning

Enheterna under socialförvaltningen upprättade under våren lokala krisplaner som bland annat beskriver minimibemanningen. Av dokumentation från förvaltningen framgår att krisplaner inkommit från samtliga enheter med undantag av ett särskilt boende.

Vid intervjuer beskrivs att det har funnits en stor oro för smitta hos delar av personalen under våren. Detta tillsammans med rekommendationer från folkhälsomyndigheten om att stanna hemma vid även milda symptom har lett till stort personalbortfall periodvis och svårigheter i att rekrytera vikarier.

Bemanningsenheten har enligt intervjuade haft till uppgift att rekrytera extra personal och hantera korttidsbemannning men rädsla för smitta har försvårat arbetet. För att säkerställa bemanningen på enheterna har bemanningsenheten haft extra personal på både vardagar och helger.

Äldreboendena har dagligen rapporterat in aktuell situation gällande sjuk/friskfrånvaro till förvaltningen. Detta för att få en aktuell bild över eventuella akuta behov av omfördelning av personal mellan verksamheterna. Bemanningssituationen uppges ha varit svår fram till påsk men stabiliserades efter det. Av äldreboendens budget- och verksamhetsuppföljning per april 2020 framgår att sjukfrånvaron under den första delen av året ökat i jämförelse med året innan. År 2019 var sjuktalet för perioden 5,81 %, motsvarande siffra 2020 var 8,77 %.

För att avlasta ordinarie personal har serviceassistenter arbetat i verksamheterna. Serviceassistenterna genomgick en tredagars utbildning med fokus på basala hygienrutiner. Utbildningen hölls av personer inom förvaltningen. Totalt utbildades 30 serviceassistenter.

Av intervjuer framgår att sommaren har fungerat väl. Det beskrivs som en lugn sommar och att det har varit möjligt för ordinarie personal att ha semester som planerat. En extra dag lades till i introduktionen för nya sommarvikarier med fokus på hygienrutiner. För att undvika risk för underbemanning vid eventuell sjukfrånvaro beslutades det att överbemanna på äldreboendena med en extra person på 75 % på varje boende fram till den 31 augusti.

Kommunens sjuksköterskor har haft en särskilt svår och utsatt situation. Denna yrkeskategori uppges dessutom vara svårare att ersätta vid sjukdom. Av loggar framgår att en verksamhetschef fick hoppa in som sjuksköterska vid ett boende under en period.

Arbetsmiljö

Arbetsmiljön inom socialförvaltningens verksamheter har påverkats av flera olika faktorer under pandemin såsom oro bland personal och högre sjukfrånvaro.

Risk- och konsekvensanalyser har genomförts på enheterna utifrån mall framtagen av HR. Medarbetare inom äldreomsorgen är vana vid att arbeta med personer i livets slutskede men under pandemin beskrivs detta ha blivit mer påfrestande, framför allt för medarbetare på boenden som med många smittade. Av förvaltningens krisledningsloggar och intervjuer framgår att skolans elevhälsa har engagerats som krisstöd. Elevhälsan har dessutom besökt ledningsgruppen för att informera om hur de ska agera i kris samt har även gett krisstöd till chefer och medarbetare inom äldreomsorgen.

Det har anordnats två öppna utbildningar för chefer i att hantera oro och slutningar hos medarbetare, enligt intervjuade har ca 60 chefer deltagit i utbildningarna. Cheferna inom verksamheterna har även uppmanats att köpa fikabröd, pizza etcetera för att bekräfta och visa uppskattning för medarbetarna.

4.4.2 Kommentarer och bedömning

Utgångspunkten för bedömning av hur frågorna om skyddsutrustning, bemanning och arbetsmiljö har hanterats under Covid-19-pandemien behöver ske i ljuset av att krishanteringsarbetet i det inledande skedet bedrevs i frånvaron av en ändamålsenlig krisberedskapsplan.

Givet det ovan sagda samt att tillgången på skyddsutrustning var begränsad ur ett nationellt perspektiv bedömer vi att kommunstyrelsen och äldreomsorgsgruppen trots allt vidtog ändamålsenliga åtgärder för att tillgängliggöra skyddsutrustning för kommunens verksamheter. Vi noterar bland annat att bygg- och miljöförvaltningen fick i uppdrag att samordna införskaffande och lagerhållning av skyddsutrustning. Dessutom konstaterar vi att en rapporteringsstruktur för att få överblick över behov av skyddsutrustning på exempelvis särskilda boenden skapades. Samtidigt konstaterar vi att dessa åtgärder vidtas först i slutet av mars vilket vi anser är relativt sent. Det väcker frågan om dessa åtgärder hade kunnat vidtas tidigare om en ändamålsenlig krisberedskapsplan hade funnits på plats.

Avseende frågan om bemanning konstaterar vi att Järfälla kommun drabbades hårt av smittan vilken fick konsekvenser för förutsättningarna att bemanna verksamheterna. Vi ser i det sammanhanget positivt på att det tidigt upprättades lokala krisplaner för minimibemanning. Vi noterar även att åtgärder såsom "task-shifting" där serviceassistenter via en organiserad utbildning fick överta nya arbetsuppgifter i kombination med aktiva rekryteringsåtgärder som ett kreativt och innovativt sätt att förhålla sig i en situation präglad av oklarhet och oro.

Även gällande frågan om arbetsmiljö så konstaterar vi att ett proaktivt förhållningssätt har präglat socialförvaltningens hantering av pandemins effekter. Vi ser särskilt positivt på att lokala risk- och konsekvensanalyser har genomförts systematiskt utifrån en fastställd mall. Ytterligare exempel på innovativt och lösningsinriktat angreppssätt som är den föredömliga samverkan mellan socialförvaltning och barn- och utbildningsförvaltning där personal från elevhälsan bildade krisstöd för att hantera oro och psykisk ohälsa hos medarbetare inom äldreomsorgen.

4.5 Hantering av pandemin på särskilda boenden

4.5.1.1 Kartläggning av smitta på boenden

Kartläggning av smitta på kommunens boenden har skett genom att enheterna har rapporterat in till MAS alla fall av smitta eller misstänkt smitta. Inrapportering har skett så snart förändring har skett. MAS har sammanställt uppgifter om smitta och misstänkt smitta inom äldreboenden, hemtjänst och funktionsnedsättning för att ge en överblick över smittläget i förvaltningens verksamheter.

4.5.1.2 Insatser för att minska risk för smitta på boenden

Enligt intervjuade har samtliga brukare inom kommunens äldreomsorgs identifierats som riskgrupp. Inom gruppen av personer med funktionsnedsättning har individuella bedömningar gjorts baserat på ålder och eventuell samsjuklighet, efter det har en lista sammanställts över de personer som identifierades tillhöra riskgrupp. Ett antal åtgärder har vidtagits för att skydda dessa grupper.

Inom hemtjänsten bildades ett corona-team i slutet av mars. Teamet jobbade kommunövergripande med brukare med misstänkt eller konstaterad smitta. Syftet har varit att minska risken för smitta mellan brukare men även att skapa lugn i verksamheten. Teamet har utgått från egen lokal och använt egna bilar, dvs. inte samma bilar som övrig hemtjänst. I samband med varje arbetspass har ett färdigställt paket med skyddsutrustning funnits för medlemmarna i teamet.

Vid misstanke om smitta på särskilt boende har den boende isolerats i sin lägenhet, enligt intervjuade. All personal som går in i lägenhet där det finns misstänkt smitta ska ha haft på sig skyddsutrustning och tagit av sig utrustningen innan de lämnat lägenheten. Utrustning ska ha funnits i lägenheten för att personal inte ska ha behövt gå in och ut ur lägenheter med misstänkt smitta för att hämta material. Enligt intervjuade ska man även ha försökt minimera antalet personer som rör sig inne i lägenheter hos boende med misstänkt smitta. Vid konstaterad smitta hos en boende har hela avdelningen isolerats och, om möjligt, har alla boende isolerats i sina lägenheter.

En försvårande omständighet som beskrivits av de intervjuade är att vissa grupper är svåra att isolera i sina lägenheter, till exempel på grund av demenssjukdom. I de fall det inte varit möjligt att isolera den boende så har personal försökt att begränsa de utrymmen som den smittade eller misstänkt smittade vistas i. Personalen har även använt skyddsutrustning även i de allmänna utrymmena där den smittade/misstänkt smittade vistas.

Rutinerna har förändrats något i samband med att möjligheterna till att provta misstänkt smittade förändrades. Under våren, innan det blev enklare att provta personer för covid-19, sattes alla som återkom efter sjukhusbesök eller som flyttade in på ett boende i karantän i 1-2 veckor. Efter att provtagningen kommit igång minskades karantäntiden till 1-3 dagar.

Under det tidiga skedet av pandemin testades endast personer med symptom vid en konstaterad smitta på ett boende. Detta försvårade arbetet för personalen eftersom de då arbetade som att samtliga boende var misstänkt smittade. När provtagningen skalades upp blev det möjligt att provta samtliga vid konstaterad smitta hos en boende, även de som inte uppvisat symptom.

Besöksrestriktioner på särskilda boenden

Folkhälsomyndigheten gick den 10 mars ut med rekommendationer om att undvika onödiga besök på äldreboenden. Den 30 mars beslutade regeringen om ett förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre i syfte att förhindra spridning av Covid-19¹³, beslutet trädde i kraft den 1 april.

I Järfälla kommun infördes besöksstopp på äldreboenden från och med den 18 mars efter ordförandebeslut av äldre nämndens ordförande den 17 mars. Beslutet hävdades den 28 september i samband med att det nationella besöksförbudet hävdades den 1 oktober. Enligt intervjuade har allmänheten informerats om besöksförbudet via kommunens hemsida. Berörda närstående till boende har kontinuerligt fått information via brev, de har bland annat informerats om möjligheten att genomföra besök utomhus och att tid för besök måste bokas i förväg med verksamheten. För att underlätta för boende och anhöriga att hålla kontakten har samtliga äldreboenden fått en surfplatta för att möjliggöra videosamtal.

Kommentar och bedömning

Vår granskning visar att äldre nämnden har vidtagit åtgärder för att kartlägga smittan genom daglig rapportering från enhetschefer. Vi ser särskilt positivt på att en MAS har haft i uppdrag att kartlägga och sammanställa data från enheterna i syfte att skapa överblick över smittspridningen inom den kommunala äldreomsorgen.

Därutöver konstaterar vi att man inom såväl hemtjänsten som vid särskilda boenden har utvecklat innovativa sätt för att begränsa smittspridningen. Vi ser särskilt positivt på det corona-team inom hemtjänsten som inrättades.

Vi konstaterar även att besöksförbud vid äldreboenden infördes relativt tidigt samt att det så långt det har varit möjligt har vidtagits åtgärder för att möjliggöra kontakt mellan boende och anhöriga.

5 Del 3: Återhämtning

Vid tiden för granskningens genomförande fanns inga konkreta planer för hur hanteringen av krisen skulle utvärderas. Det uppgavs dock under intervju att två

¹³ Förordning och tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19, SFS 2020:163.

stycken chefsdagar var inplanerade för att ta hand om och ta vidare de erfarenheter som gjorts.

I samband med granskningens genomförande har vi efterfrågat dokumentation som upprättats under krisens mest intensiva skede under våren 2020. Vi har mottagit ca 30 handlingar i form av minnesanteckningar från krisledningsgruppens möten mellan den 27 februari och den 11 juni 2020. Dokumenten har en viss struktur där datum och närvarande deltagare framgår. Vi noterar att mötesprotokollen över tid har en återkommande struktur som i huvudsak utgörs av förvaltnings- och bolagsvisa lägesbeskrivningar och redogörelser för insatser och åtgärder. Kommentarer och bedömning.

Kommentar och bedömning

Utifrån de protokoll vi har granskat bedömer vi att det finns goda möjligheter att vid genomgång av de protokoll som fördes vid krisledningsgruppens möten under våren extrapolera kunskap som stödjer lärande och utveckling av det framtida krisledningsarbetet. Mot den bakgrunden bedömer vi att kommunen på ett ändamålsenligt sätt har dokumenterat krisledningsarbetet under våren 2020.

6 Slutsats och rekommendationer

I förhållande till vårt uppdrag och utifrån vår granskning är det vår bedömning att kommunstyrelsen och äldre nämnden i huvudsak har hanterat krisen på ett ändamålsenligt sätt utifrån sitt ansvar. Vår granskning konstaterar att vid pandemins utbrott saknades det en ändamålsenlig dokumentation för krishantering. Trots detta är det vår bedömning att de åtgärder och insatser som har vidtagits därefter för att hantera konsekvenserna av pandemin har präglats av ett proaktivt, systematiskt och innovativt angreppssätt.

Däremot konstaterar vi att det finns påtagliga skillnader i hur majoritet respektive opposition har uppfattat den politiska beslutsprocessen under Covid-19. Därutöver har vi inte kunnat identifiera de brådskande skäl som föranledde ordförande beslut om utvärdering av pandemin.

Vi bedömer mot bakgrund av detta att det finns behov av att utveckla formerna för den politiska styrningen vid extraordinär händelse i termer av att skapa insyn i den politiska beslutsprocessen. Här anser vi exempelvis att möjligheten att kalla till extra nämnd- eller styrelsemöte alternativt extra arbetsutskott i de fall man upplever ett ärende som brådskande.

6.1 Rekommendationer

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi kommunstyrelsen och äldre nämnden att:

- utarbeta en kriskommunikationsplan som anger en beskrivning av kommunens kriskommunikationsstrategi samt tydliggör kriskommunikationens centrala funktioner och roller,



Järfälla kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-19

- vidta åtgärder som säkerställer att förtroendevalda och personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid,
- prioritera framtagandet av en risk- och sårbarhetsanalys som med utgångspunkt i MSBs vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser tydliggör hur identifierade risker prioriteras utifrån parametrarna sannolikhet och konsekvens samt vilka åtgärder som vidtas för att hantera risker.

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Martin Jansson
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 Revisionsfrågor

Del 1 – Förebyggande och beredskap

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

Del 2 - Respons

Kommunstyrelse - övergripande

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

Järfälla kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-19

- o Var ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen/krisledningsnämnden och övriga nämnder tydlig avseende krisarbetet?
- o 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?
- o Vilka avvikelser har skett i förhållande till beslutad krisplan och hur har de förankrats och dokumenterats?
- o Säkerställs och följs driften av ordinarie verksamhet upp på ett ändamålsenligt sätt?
- o Arbetar/-de kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt så att rimliga åtgärder med framförhållning i förhållande till situationen kunde vidtas?
- o Fanns ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa bemanning av nödvändiga nyckelfunktioner för hanteringen av Covid-19 sedan den 10 mars 2020?
- o 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?
- o Finns en tydlig kommunikationsstrategi i förhållande till allmänheten, internt och i förhållande till samverkansparter? Lika som nedan
- o Hade kommunstyrelsen en ändamålsenlig kommunikation internt i organisationen?
- o Arbetade kommunen ändamålsenligt med samverkan utifrån ett krisberedskapsperspektiv?

Äldrenämnden

- o Arbetade äldrenämnden på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa försörjning av skyddsutrustning utifrån de behov som uppstått inom äldreomsorgen sedan den 10 mars 2020?
- o Arbetade äldrenämnden på ett ändamålsenligt sätt i syfte att säkerställa en säker arbetsmiljö?
- o 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:

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

Del 3 – Återhämtning

- o Har samverkan mellan nyckelfunktioner inom kommunen fungerat på ett ändamålsenligt sätt?
- o Har samverkan mellan kommunen och andra huvudmän fungerat på ett ändamålsenligt sätt?
- o Hur har, eller planeras, erfarenheterna från arbetet med krishantering i samband med Covid-19-krisen att tas tillvara?
- o Har eller planerar kommunstyrelsen nödvändiga förbättringar av kommunens arbete med krisberedskap att genomföras?
- o Vilka uppföljningar har gjorts eller planeras av krisarbetets effekter på den ordinarie verksamheten?

B 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



Järfälla kommun

Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen, 2020

2021-01-19

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.