

Granskning av kommunens demokratiska processer och krisledning under pandemin

Haninge kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Metod	4
2.5	Ansvarig nämnd	4
2.6	Avgränsning	4
3.	Kommunens demokratiska processer	5
3.1	Ärendeberedningsprocessen påverkas av pandemin	5
3.2	Kommunallagen ställer krav på nämndernas mötesformer	5
3.3	Fullmäktige har fastställt att digitala möten är tillåtna.....	6
3.4	Kommunen använder olika digitala lösningar.....	7
3.5	Kommunen har vidtagit flera åtgärder för att hantera distansmöten	8
3.6	Vår bedömning	9
4.	Kommunens krisledning under pandemin.....	10
4.1	Utgångspunkter för granskningen	10
4.1.1	Rekommendationer och allmänna råd från Folkhälsomyndigheten.....	10
4.2	Beredningsplaner omfattade pandemi	11
4.3	Krisledningsorganisationen följde i huvudsak planerna	12
4.4	Krisledningsnämnden aktiverades inte.....	14
4.5	Beslut om åtgärder har utgått från likhets-, ansvars- och närhetsprinciperna.....	15
4.6	Dokumentation och utvärdering har skett	17
4.7	Vår bedömning	17
5.	Svar på revisionsfrågor.....	19
	Bilaga 1: Vidtagna åtgärder under pandemin	21
	Bilaga 2: Källförteckning	24

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens demokratiska processer och krisledning under pandemin. Syftet var att bedöma om de demokratiska processerna fungerat lagenligt och om krisledningen genomförts i enlighet med krisledningsplanen. Granskningen avser i första hand kommunstyrelsen och verksamhetsåret 2021.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen bedrivit ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa att de demokratiska processerna under pandemin varit i enlighet med tillämplig lagstiftning. Vår bedömning är vidare att kommunstyrelsen har säkerställt en, i huvudsak, ändamålsenlig och välfungerande krisledningsorganisation under pandemin, som har genomsyrat samtliga berörda nämnder. Detta baserar vi på att kommunstyrelsen har haft fastställda krisplaner och beredskapsplaner för ett pandemiscenario, utifrån vilka tjänstemannaledningen har utgjort krisledning.

Sedan pandemins utbrott har ett antal åtgärder vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång. Det har dels vidtagits regelmässiga åtgärder för att möjliggöra distansmöten, dels vidtagits praktiska åtgärder för att säkerställa effektiva möten som är förenliga med tillämplig lagstiftning. Enligt vår bedömning har kommunens åtgärder för att säkra effektivitet och laglighet i ärendeberedningsprocessen varit ändamålsenliga. Genom att kommunen väntade längre än många andra kommuner med att gå över till digitala sammanträdesformer var kunskapsläget om de praktiska och regelmässiga utmaningarna bättre i relation till om övergången skett tidigare. Vid övergången till digitala arbetssätt tillsattes extra resurser för att stödja enskilda ledamöter och säkerställa att mötesformerna var förenliga med kommunallagen.

Vi konstaterar att kommunen har hanterat en lång rad utmaningar som krävt snabba beslut och en flexibel verksamhet. Vår bedömning är att kommunstyrelsens krisberedskap har varit ändamålsenlig och kunnat anpassas för att möta en långvarig pandemi. Beslutet att inte aktivera krisledningsnämnden till förmån för den inövade stabsledningsmetodiken bedöms ändamålsenligt. Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig och välfungerande krisledningsorganisation under pandemin, som har genomsyrat samtliga berörda nämnder. Detta baserar vi på att kommunstyrelsen har haft fastställd krisplan och beredskapsplan, utifrån vilka tjänstemannaledningen har utgjort krisledning.

Vidare bedömer vi att de organisatoriska åtgärder som vidtagits i syfte att hantera krisen, i huvudsak, har varit väl underbyggda samt att besluten har tagits i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i beredskapsplan, reglementen och delegationsordningar. I två fall har vi vissa synpunkter på besluten som har tagits. Det gäller dels ett delegationsbeslut av kommunstyrelsens ordförande, dels ett verkställighetsbeslut kring besöksstopp inom social- och äldreförvaltningen. För utförlig redogörelse se avsnitt 4.7. i rapporten.

Utifrån detta rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Överväga att tydliggöra när skyndsamma delegationsbeslut kan tas av ordförande och bättre dokumentera orsaken med en konsekvensbeskrivning, särskilt vid beslut av principiellt viktig karaktär.

Vidare rekommenderar vi äldrenämnden att:

- ▶ Omgående uppdatera sin delegationsordning för att möjliggöra för önskvärd tjänsteperson att fatta beslut om avrådan till besök enligt kommunalrättslig delegation.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

2020 och 2021 har i hög grad präglats av pandemin covid-19 som haft stor påverkan på kommunen och alla dess verksamheter. Det har skett en stor och snabb omställning av både verksamheter och arbetssätt inom samtliga nämnder.

Med anledning av denna extraordinära händelse har de förtroendevalda revisorerna beslutat att på en övergripande nivå granska kommunens demokratiska processer under pandemin. Syftet är att underbygga revisorernas beslut om att tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet för kommunstyrelse och nämnder gällande verksamhetsår 2021. Pandemin är inte över och revisorerna kommer fortsatt följa ytterligare händelseutveckling.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens demokratiska processer har fungerat lagenligt och om det har funnits en tillräcklig grad av insyn och uppsikt trots de anpassningar som gjorts av mötes- och beslutsformer med anledning av covid-19. Granskningen belyser också om krisledning har skett i enlighet med kommunens krisledningsplan.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

Del 1: Demokratiska processer

- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång under pågående pandemi?
- ▶ Hur har det fungerat politiskt och internt i kommunhuset med digitala möten och andra nya arbetsformer?
- ▶ Har den anpassade beslutsgången varit förenlig med kommunallagen?

Del 2: Krisledning

- ▶ Hade kommunen vid pandemins utbrott fastställda beredskapsplaner och en krisledningsorganisation på plats som var anpassad för att möta händelseutvecklingen?
 - Fanns scenariot pandemi i kommunens risk- och sårbarhetsanalys/beredskapsplan?
- ▶ Vilka organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder har vidtagits av krisledningsorganisationen? Genomfördes besluten av behörig tjänsteperson?
- ▶ Tillvaratas och dokumenterades diskussioner och beslut på ett sätt som ger grund för framtida analyser av händelseförlopp och effekter av åtgärderna?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför extraordinära händelser
- ▶ Kommunfullmäktiges beslutade styrdokument

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom att granska styrdokument, protokoll och andra underlag (se *bilaga 2: källförteckning*). Intervjuer har skett med kommunstyrelsens presidium, direktör för avdelningen samhällsplanering och ledning, säkerhetschef samt social- och äldredirektör.

2.5 Ansvarig nämnd

Granskningen avser i första hand kommunstyrelsen. Även berörda facknämnder som äldrenämnden, kultur- och demokratinämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens har granskats översiktlig utifrån vidtagna beslut kopplade till krishanteringen.

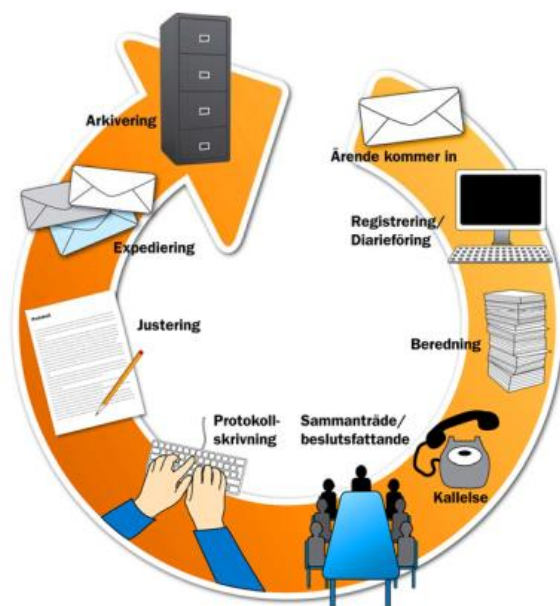
2.6 Avgränsning

Syftet är att underbygga revisorernas beslut om att tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet för kommunstyrelse och nämnder gällande verksamhetsår 2021. Granskningen avgränsas således huvudsakligen till verksamhetsår 2021, men givet att pandemin har pågått sedan 2020 sker även en tillbakablick.

3. Kommunens demokratiska processer

3.1 Ärendeberedningsprocessen påverkas av pandemin

Ärendeberedningsprocessen är central för den kommunala demokratin. Den inbegriper alla åtgärder från att ett ärende initieras till att ärendet behandlats av ett beslutsfattande organ och därefter expedieras och arkiveras. Nedanstående figur är hämtad från *Riktlinje för ärendebereidning* och illustrerar ärendebereidningsprocessen i kommunen.



Figur 1: Illustrerar ärendebereidningsprocessen i kommunen

Flera av dessa steg involverar interaktion mellan individer, varför pandemin påverkar rutinerna inom ärendebereidningsprocessen. När det kommer till de inledande stegen i ärendebereidningsprocessen finns i kommunallagen i princip inga formkrav. Det finns däremot för nämndernas och fullmäktiges sammanträden.

3.2 Kommunallagen ställer krav på nämndernas mötesformer

Regeringens förbud mot allmänna sammankomster (förordningen 2021:8) påverkar i sig inte möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla kommunala sammanträden. Däremot ska alla verksamheter, inklusive kommuner och regioner, förhålla sig till Folkhälsomyndighens föreskrifter och allmänna råd.

I kommunala och regionala verksamheter är utgångspunkten att sammanträden med fullmäktige, nämnder, styrelser sker i fysisk form. Enligt kommunallagen får ledamöter delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Om deltagande på distans tillåts, ska en sådan bestämmelse inkluderas i arbetsordningen. Fullmäktige kan också besluta att införa motsvarande möjlighet för nämnder.

Förutsatt att fullmäktige fattat beslut om att distansdeltagande ska vara tillåtet måste därutöver ett antal tekniska förutsättningar vara uppfyllda för att den distansdeltagande

ledamoten ska anses vara närvarande vid sammanträdet i rent juridisk mening. Det innebär att deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid:¹

- ▶ Det krävs både ljud- och bildöverföring i realtid och åt båda hållen - samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra.
- ▶ Det är inte tillräckligt att de som är närvarande i sammanträdeslokalen kan se den distansdeltagande ledamoten.
- ▶ En distansdeltagande måste kunna se samtliga andra deltagare.
- ▶ Om flera ledamöter deltar på distans måste de kunna se varandra.

Förutom att deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid ska även samtliga deltagare kunna se och höra varandra och delta på lika villkor:

- ▶ Ljud- och bildöverföringen måste vara stabil och av hög kvalitet.
- ▶ Den som deltar på distans måste även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet och delta i avgörandet av ärendena, även i de fall avgörandet sker genom omröstning.

SKR har tolkat innebörden av deltagande "på lika villkor" som att alla deltagare ska kunna se och höra varandra på motsvarande sätt som vid ett fysiskt sammanträde. SKR:s bedömning är att alla ska kunna följa det som händer på sammanträdet, det vill säga kunna delta i och följa debatten, lägga fram sina yrkanden och förslag, följa ordförandens propositionsordning och delta i de beslut som fattas, liksom att kunna nyttja sin rätt att reservera sig. Alla behöver då kunna se och höra dessa moment. SKR gör bedömningen att det inte bör anses vara ett krav att samtliga distansdeltagande ledamöter hela tiden ser och hör alla andra ledamöter.

Kommunallagen omfattar inte informella möten i ärendeberedningsprocessen, såsom ordförandeberedningar och avstämningar. Det innebär att dessa typer av möten inte omfattas av samma krav. Däremot behöver reglerna om sekretess och informationssäkerhet beaktas.

3.3 Fullmäktige har fastställt att digitala möten är tillåtna

Som tidigare nämnts måste fullmäktige godkänna att nämnds- och fullmäktigemöten genomförs på distans för att det ska vara tillåtet. Innan pandemin bröt ut fanns i kommunen inget sådant beslut, varför de politiska organen var hänvisade till fysiska möten.

För att hantera situationen kopplat till sammanträden har partierna som är representerade i fullmäktige kontinuerligt, sedan mars 2020, träffat överenskommelser rörande kvittning av antalet ledamöter i syfte att minska antalet fysiskt närvarande ledamöter vid politiska sammanträden och därigenom minska risken för smittspridning. Vidare har beslut tagits om att under en period inte behandla interpellationer och motioner, för att därigenom förkorta de politiska sammanträdena. Vid behandling av medborgarförslag har förslagsställaren inte, vilket annars har varit brukligt, bjudits in att föredra ärendet inför nämnden eller styrelsen.

Under pågående pandemi identifierades behovet av att kunna genomföra möten på distans. Därför fastställde fullmäktige den 14 december 2020 en ny arbetsordning för fullmäktige

¹ Beskrivningen bygger på SKR:s promemoria *Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*.

samt reviderade reglementen för samtliga nämnder och styrelser som möjliggjorde distansdeltagande vid politiska sammanträden. Till beslutet tog kommunstyrelseförvaltningen även fram en checklista för distanssammanträden, som bland annat behandlar jäv, sekretess och votering vid distansdeltagande. I början av 2021 antogs även en handbok för genomförande av digitala sammanträden.

Anledningen till att det dröjde till 14 december 2020 innan beslut fattades om distansdeltagande var att Haninge ville invänta andra kommuners agerande i frågan. Vid tidpunkten för beslutet var inte rättsläget kring distansdeltagande klarlagt men SKR hade hunnit upprätta vägledning och råd kring hanteringen.

För att säkerställa beslutsförhet har nämnder och styrelser, även vid distansmöten, haft ett visst antal ledamöter på plats fysiskt i möteslokalen. För fysiska möten har fullmäktigesalen (Skärgårdssalen) samt kommunstyrelse salen (Utö) använts, vilket är kommunhusets största sammanträdeslokaler. Vidare har handsprit och munskydd tillhandahållits vid samtliga möten.

I Haninge kommun har ett fåtal sammanträden ställts in till följd av pandemin. Under inledningen av pandemin valde enstaka nämnder att skjuta upp sina nämndsammanträden eftersom inga brådskande ärenden behövde hanteras. Äldrenämnden valde till exempel att inte kalla till sammanträden i april och maj 2020.²

3.4 Kommunen använder olika digitala lösningar

I början av 2021 avsatte fullmäktige 800 000 kronor för införande av teknisk lösning för politiska distanssammanträden, vilket innefattade utbildningsinsatser samt uppgradering av ljud- och bildteknik i de politiska sammanträdesrummen. Vid samma tillfälle beslutade fullmäktige om vilka tekniska lösningar som skulle börja användas permanent vid digitala sammanträden. Microsoft Teams började användas som primär systemlösning för distansdeltagande. Bakgrunden till valet av Microsoft Teams var att det redan användes i kommunen och att systemet på ett enkelt sätt kunde integreras med ett verktyg för voteringar. Nämnder som behandlar ärenden som omfattas av sekretess förslogs använda en separat systemlösning (Compodium). Microsoft Teams uppfyller inte sekretesskraven, varför Teams inte kunde användas vid samtliga typ av sammanträden. Socialnämnden, Södertörns upphandlingsnämnd och Södertörns överförmyndarnämnd använder Compodium.

För att möjliggöra en välfungerande hantering av distansmöten har två mötesrum i kommunhuset försetts med ny teknisk utrustning. Dessa mötesrum har använts särskilt vid sammanträden som genomförs på distans. Genom den nya tekniska utrustningen möjliggjordes att sammanträdet i Teams syns i den fysiska sammanträdeslokalen samt att de som deltar på distans ser och hör vad som sägs i den fysiska salen.

Vid övergången till digitala arbetssätt förekom störningar i kommunens IT-nätverk vilket påverkade de digitala mötena. För att tillse en mer robust digital uppkoppling har ett antal

² SKR har genom en enkät till kommuner och regioner kartlagt hur pandemin påverkat genomförandet av politiska sammanträden. Enkäten visar att 23 procent av alla svarande kommuner någon gång under 2020 behövde ställa in nämndsammanträden som en konsekvens av pandemin. Ungefär 90 procent svarade att de genomfört nämndsammanträden på distans. Den absoluta majoriteten av kommunerna använde den digitala lösningen Microsoft Teams för ett genomföra de digitala mötena.

åtgärder vidtagits för att stärka kommunens IT-nätverk. Enligt intervjuade resulterade åtgärderna i en märkbar förbättring.

En situation som är problematisk vid distansmöten är slutna omröstningar. Den tekniska lösningen måste kunna tillgodose att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Omröstningar ska i regel vara öppna, förutom i ärenden som avser val eller anställning av personal. Enligt uppgift har inga ärenden av denna art varit aktuella under pandemin. Kommunen har tagit fram rutiner vid händelse av att en sluten omröstning måste genomföras.

3.5 Kommunen har vidtagit flera åtgärder för att hantera distansmöten

Stora ansträngningar har tillägnats uppgiften att säkerställa välfungerande distansmöten för nämnder, kommunstyrelsen och fullmäktige. Enheten för Demokratistöd, som utgör kommunens kommunkansli, har haft en central roll i att dels ta fram beslutsunderlag för vilka regler som ska gälla inom kommunen, dels sköta det praktiska arbetet inför och under mötena. Vid fullmäktiges sammanträden hade inledningsvis kommunsekreteraren stöd av en ytterligare en sekreterare. Under nämndsammanträdena tog man hjälp av kommunens interna IT-stöd, för att säkerställa att nämndsekreterarna kunde fokusera på protokollföringen. I takt med att de nya rutinerna etablerats har mindre tid ägnats åt tekniskt stöd. Även kommunens IT-avdelning har varit involverade i arbetet med att säkerställa fungerande former för användning av digitala plattformar samt en tillräcklig säkerhet.

I samband med pandemin genomfördes en omorganisering av kommunens nämndsekreteraresurser. Från att nämndsekreterarna organisatoriskt tillhört respektive förvaltning, flyttades dessa resurser till den centrala enheten för demokratistöd. Enligt direktören för Avdelningen samhällsplanering och ledning innebar organisationsförändringen stärkta förutsättningar för att klara av omställningen till digitala arbetssätt. Genom centraliseringen möjliggjordes gemensamt lärande och samverkan mellan nämndsekreterarna vilket enligt uppgift bidrog till enhetliga och välfungerande rutiner. Tillsammans har personalen på enheten för demokratistöd kontinuerligt följt rättsläget avseende vilka tekniska verktyg som krävs vid distansdeltagande. Hittills har det meddelats ett antal mål i frågan.³ Kommunen har vidtagit åtgärder för att uppfylla de krav som framgick av domen, framförallt avseende den tekniska utrustningen i sammanträdeslokaler.

Enheten för demokratistöd har under pandemin arrangerat ett antal olika utbildningar kopplat till distansdeltagande för förtroendevalda och tjänstepersoner. Vidare har informationsmaterial, instruktionsfilmer och lathundar publicerats på kommunens externa hemsida och i politikerportalen. Utbildningar har även omfattat nämndsekreterarna.

Pandemin har även påverkat hur tjänstemannaorganisationen arbetat under pandemin. Möten har huvudsakligen genomförts helt digitalt via Microsoft Teams eller genom hybridmöten. Under 2020 upprättades en riktlinje för distansarbete. Av den framgår bland annat att arbete på distans alltid är frivilligt för arbetstagaren och att det är på dennes initiativ förutsättningarna för distansarbete avgörs i det enskilda fallet. Vidare beskrivs att när chef och medarbetare kommer överens om att medarbetaren arbetar en dag eller fler på distans varje vecka, ska ett avtal om distansarbetsplats upprättas mellan parterna.

³ Se t.ex. mål nr. 2620-20.

Syftet med det skriftliga avtalet är att dokumentera överenskommelsen kring förutsättningarna för distansarbetet, kraven på inställetid, samt skapa tydlighet kring arbetsgivarens ansvar och arbetstagarens försäkringsskydd.

3.6 Vår bedömning

Sedan pandemins utbrott har ett antal åtgärder vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång. Det har dels vidtagits regelmässiga åtgärder för att möjliggöra distansmöten, dels vidtagits praktiska åtgärder för att säkerställa effektiva möten som är förenliga med tillämplig lagstiftning.

Enligt vår bedömning har kommunens åtgärder för att säkra effektivitet och laglighet i ärendeberedningsprocessen varit ändamålsenliga. I proposition 2013/14:5 uttrycks att deltagande på distans i första hand bör betraktas som ett komplement till fysiskt deltagande. I många kommuner har förhållandet snarare varit det omvända: digitala möten har kompletterats av fysiska sammanträden. Nämnderna och styrelserna i Haninge kommun har å andra sidan alltid genomfört sina möten med ett visst antal mötesdeltagare som deltar fysiskt i syfte att säkerställa beslutsförhet. Därmed skulle det kunna argumenteras för att distansdeltagandet utgjort ett komplement till fysiskt deltagande. Eftersom det inte finns någon tydlig normering kring i vilken utsträckning distansdeltagande får användas är det dock svårt att bedöma huruvida kommunens tillämpning är korrekt.

En annan fråga som varit aktuell för många kommuner är hur den tekniska utrustningen ska anpassas för att tillgodose kraven i lagstiftningen. Enligt kommunallagen ska deltagande på distans ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Av proposition 2013/14:5 framgår att alla deltagare ska kunna se och höra varandra tydligt för att den som deltar på distans ska kunna anses vara fullt delaktig. Genom den nya tekniska utrustningen som installerades i Haninges sammanträdeslokaler säkerställdes att distansdeltagarna syns i den fysiska sammanträdeslokalen samt att de som deltar på distans ser och hör vad som sägs i den fysiska salen. Enligt vår bedömning har kommunen vidtagit rimliga åtgärder utifrån rådande kunskap om rättsläget för att säkerställa följsamhet gentemot kommunallagens krav på distansdeltagande.

Avslutningsvis är vår bedömning att tillräckliga åtgärder har vidtagits för att säkerställa effektiva rutiner vid distanssammanträden. Genom utbildning, vägledande dokument och tjänstemannaorganisationens stödjande insatser säkerställdes tydlighet i genomförandet av distanssammanträden.

4. Kommunens krisledning under pandemin

4.1 Utgångspunkter för granskningen

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definierar en kris i arbetet med samhällets krisberedskap som ett tillstånd i samhället där konsekvenserna av en händelse är så svåra och allvarliga att de vanliga resurserna inte räcker till för att hantera händelsen. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisationer. En enskild händelse i sig, exempelvis en olycka eller ett sabotage, utgör inte en kris eller katastrof. En kris är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället.

Av LEH framgår bland annat att kommunen ska:

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

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

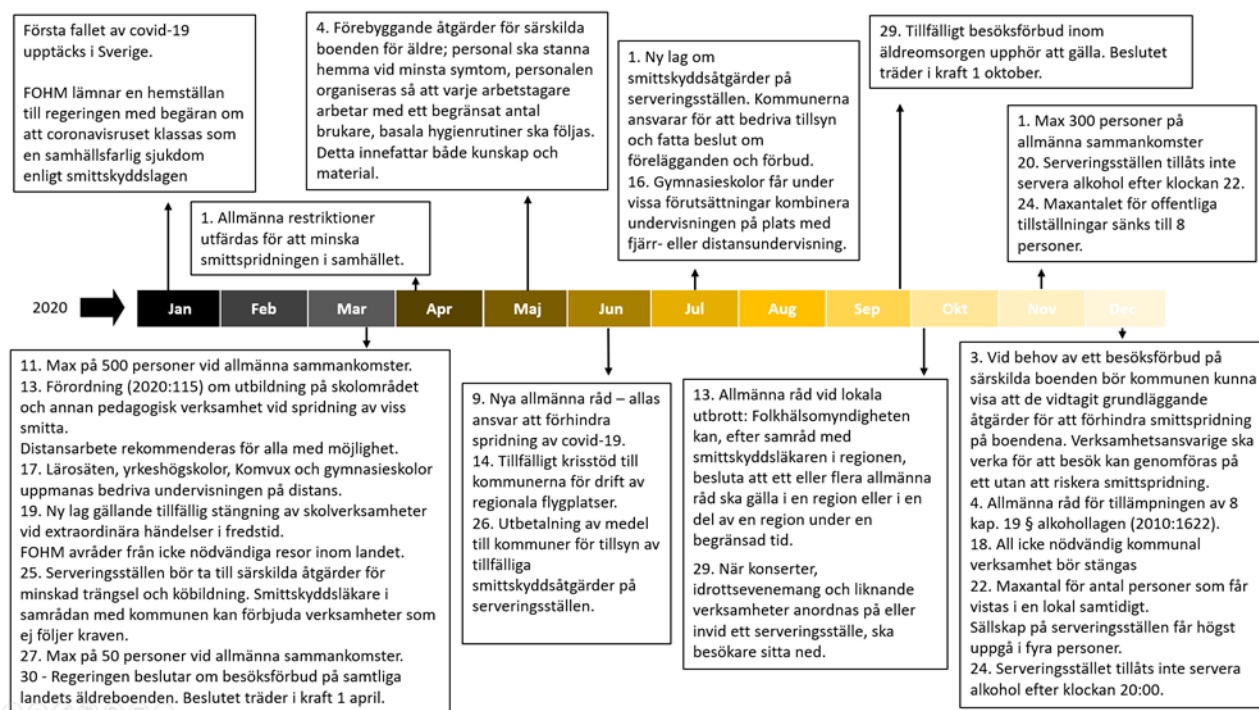
- ▶ ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap

Den svenska krisberedskapen utgår från tre grundläggande principer; likhetsprincipen, ansvarsprincipen och närhetsprincipen. Likhetsprincipen innebär att allt som kan ska fungera så normalt som möjligt, även i kris. Ansvarsprincipen syftar till att ansvaret inte skiftar vid kris utan samtliga instanser bibehåller sina ansvarsområden. Den sista principen, närhetsprincipen, betyder att en kris hanteras där den inträffar av närmast berörda samt ansvariga aktör⁴.

4.1.1 Rekommendationer och allmänna råd från Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten (Fohm) är en nationell kunskapsmyndighet som arbetar för bättre folkhälsa och ansvarar för folkhälsofrågor. De utvecklar och stödjer samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot. Under en pandemi, som den pågående av covid-19, har Folkhälsomyndigheten ett ansvar att samordna pandemiberedskapen på nationell nivå och ger stöd till planeringen på regional och lokal nivå, där det operativa arbetet bedrivs. Under pandemin har Folkhälsomyndigheten gett rekommendationer och allmänna råd. Nedan presenteras ett urval av de allmänna råd, rekommendationer, restriktioner Folkhälsomyndigheten och regeringen utfärdat under 2020. Händelserna är utvalda baserat på påverkan för kommunal verksamhet.

⁴ [Krisanteringens grunder - Krisinformation.se](https://www.folkhalsomyndigheten.se/krisinformation)



Figur 2: Tidslinje över rekommendationer och allmänna råd från Folkhälsomyndigheten

4.2 Beredskapsplaner omfattade pandemi

Haninge kommun har för mandatperioden upprättade krisledningsplaner, dels på övergripande nivå för kommunledningen men även på förvaltningsledningsnivå samt verksamhetsnivå. *Central krisledningsplan för Haninge kommun* gäller för mandatperioden 2019–2022. Den centrala krisledningsplanen betraktas som en verkställighetsplanering och är därför antagen av kommundirektören den 25 februari 2020⁵. Planerna för förvaltningsnivån och verksamhetsnivån uppges linjera med den kommunövergripande planen, vilket bidrar till att en händelse hanteras utifrån gemensamma strukturer. Krisledningsplanen syftar till att säkerställa en överenskommen och tränad metodik för kommunens krisledning oavsett inträffad händelse.

Haninge kommuns beredskapsplan för pandemisk influensa antogs av kommunstyrelsen den 2 november 2009, i samband med den då pågående "fågelinfluensan".

Beredskapsplanen upprättades utifrån tidigare genomförda risk- och sårbarhetsanalyser kopplat till pandemin. Enligt intervjuade var detta ett arbete som genomfördes i samverkan med Länsstyrelsen och länets kommuner. De karaktäristiska drag som utmärker en influensapandemi beskrivs i planen och linjerar med utvecklingen av coronapandemin. Syftet med planen uppges vara att tydliggöra vilka förberedande åtgärder som krävs, fungera som beslutsstöd och definiera ansvarsförhållanden för kommunen.

Beredskapsplanen anger även, utifrån Socialstyrelsens och MSB:S rekommendationer, att kommunen bör ha en beredskap för att hantera några planeringsscenario, bl a följande:

- ▶ Frånvaro av 15 procent av personalen under 6–8 veckor.
- ▶ Frånvaro av 50 procent av personalen under 2 veckor.

⁵ Det pågår inom kommunen en generell översyn och inventering av samtliga styrdokument med syfte att aktualitetspröva och fastställa en gällande hierarki bland styrdokumentet.

Utifrån ovan planeringsscenario är förberedande åtgärder att identifiera kritiska verksamheter inom varje förvaltning vid varje ny mandatperiod. Identifieringen ligger till grund för en kontinuitetsplanering. Det framgår av beredskapsplanen att respektive förvaltningschef ansvarar för kontinuitetsplaneringen inom den egna verksamheten.

Enligt uppgift genomförde kommunen ett större analysarbete under 2015-2016 då samtliga kommunens chefer, ned till verksamhetsnivå, fick identifiera kritiska verksamheter som behöver fortgå även i kris. När corona-pandemin nådde ett scenario då det fanns en markant pandemi-risk genomförde förvaltningarna en översyn av gällande kontinuitetsplaner vid kommunstyrelseförvaltningen såväl som vid andra berörda förvaltningar. Social- och äldreförvaltningens krisledning aktiverades den 11 mars, och den 12 mars 2020 hade förvaltningen fastställt en uppdaterad kontinuitetsplan.

Därefter är kommunens förhållningssätt och åtgärder fastställda utifrån olika faser, beskrivna nedan.

Fas	Förhållningssätt och åtgärder
Fas 1-2 <i>Virus hos djur. Smitta hos människa bedöms låg.</i>	Följer utvecklingen och informerar berörda.
Fas 3-4 <i>Infektion av nytt virus hos människor.</i>	Följer utvecklingen och informerar berörda. Förbereder kommunikationsinsatser. Medverkar i samverkansforum.
Fas 5 <i>Större antal fall. Påtaglig pandemirisk.</i>	KDLG har informationspunkt om pandemin. Krisledningsnämndens ordförande informeras. Medborgare informeras. Förvaltningarna ser över kontinuitetsplaner.
Fas 6 <i>Ökad smitta mellan människor.</i>	<i>21 åtgärder. Bl a:</i> Vid behov aktivera krisledningsnämnd. Organisera fokusgrupper. Information till medborgare och medarbetare. Klargöra ansvarsfördelning med regionen. Lägesuppföljning av personalläget, åtgärder kring hygien. Beslut om stängning av verksamheter och omfördelning av resurser. Säkra de mest angelägna leveranserna.

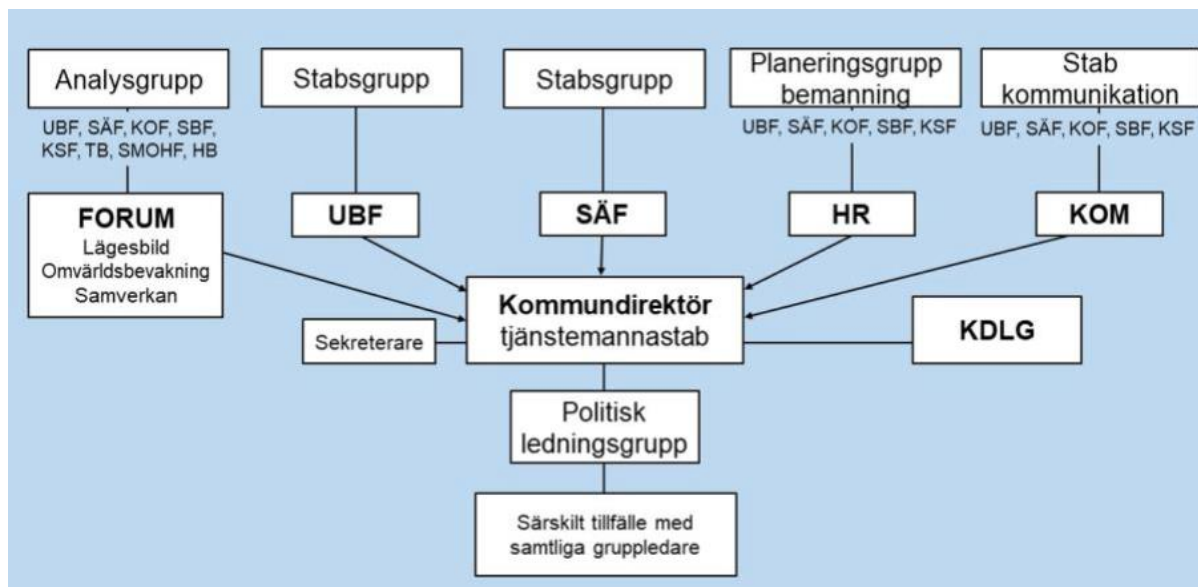
Tabell 1: Kommunens förhållningsregler utifrån fastställda pandemi-faser

Beredskapsplanen uppges ha utgjort ett komplement till krisledningsplanen under corona, främst som stöd och vägledning för att säkerställa att åtgärder har förberetts och vidtagits i rätt och prioriterad ordning.

4.3 Krisledningsorganisationen följde i huvudsak planerna

Av den övergripande planen framgår att krisledningen eskalerar stegvis, där första steget är att aktivera en fokusgrupp med syfte att tidigt analysera och bedöma hur en händelseutveckling kan påverka kommunens verksamhet och uppdrag. Nästa steg är att aktivera krisledningsstab, vilket fortsatt sker på tjänstemannanivå och som leds av kommundirektören. Det sista steget innebär att krisledningsnämnden aktiveras och då övergår kommundirektörens stab till beredningsgrupp för nämnden.

Trots att krisledningsplanen beskriver en tilltänkt krisorganisation, tillämpade kommunen en viss anpassning av organisationen. Enligt uppgift, för att kunna möta en uppkommen händelse eller situation. Skissen nedan beskriver hur krisledningen har organiserats och fungerat sedan mitten av mars 2020.



Figur 3: Krisledningens organisering under pandemin

Eskaleringen skedde enligt uppgift under en dryg månads tid i mars 2020. Den 2 mars 2020 uppges kommunens analysgrupp ha startat. Därefter följde kommundirektörens tjänstemannastab, staben för kommunikation, social- och äldreförvaltningen och utbildningsförvaltningens stab. Samverkan och informationsutbyte mellan den centrala krisledningen och lokala krisledningar uppges ha fungerat bra. I nuläget sker en anpassad krisledning centralt, som helt återtagits i ordinarie linje. Fokusgruppen är fortfarande igång, per januari 2022, och gör "temperaturkontroller" varje vecka kring förvaltningarnas behov av stöd.

Social- och äldreförvaltningen (SÄF) aktiverade krisledningen den 11 mars 2020 och initierade staben den 24 mars 2020. Stabsgruppen beredde frågor för beslut i krisledningen. SÄF startade inledningsvis även en materielgrupp för att möta upp behovet av skyddsutrustning. Efter en månad uppges att tillgång och efterfrågan på skyddsutrustning och handsprit/desinficering hanterats. För att hantera krisledningen under en längre tid ersattes social- och äldredirektören som stabschef av en biträdande förvaltningsdirektör den 20 april. Detta skiljer sig något från förvaltningens krisplan, men ansågs väsentligt för att ha en hållbarhet i krisledningen. Organisationen återgick till ordinarie linje under sommaren 2021 för att sedan hösten 2021 gå upp i stabsorganisation igen.

Samtliga beslutsmandat uppges ha utgått från befogenheter som beskrivs i antagen krisledningsplan och genom övrig delegation i ordinarie styrmodell. Nedan beskrivning är ett exempel på hur beslut förbereds och har hanterats i krisledningsstaben.

	Aktivitet	Kommentar
1	Stabsorienteringen inleds av kommundirektör eller ersättare	Överlämnar till stabschef (säkerhetschef eller ersättare) att leda mötet
2	Mötesanteckningar	Sekreterare från kansliet för övergripande anteckningar över stabsorienteringen.
3	Inför stabsorientering	Stabschef förklarar syfte samt genomförande. - uppnå gemensam lägesuppfattning - identifiera samordningsbehov - minimera dubbelarbete - inte tappa uppgifter mellan "stolar" - identifiera nya beslutspunkter
4	Genomföra stabsorientering med fokus på; - oklarheter - samverkansbehov - behov av beslut	Stabschef modererar enligt talarordning: Fokusgrupp, Kommunikation, HR, Social- och äldreförvaltningen samt Utbildningsförvaltningen.
5	Sammanfattning av beslut	

Tabell 2: Beskrivning av ansvar och beredning vid stabsorientering

4.4 Krisledningsnämnden aktiverades inte

Vid en krishändelse eller en extraordinär händelse kan krisledningsnämnden aktiveras. Krisledningsnämnden fungerar då som kommunens ledande politiska organ och har det övergripande yttersta ansvaret för krishanteringen. I Haninge kommun utgörs krisledningsnämndens sammansättning av ledamöterna i kommunstyrelsens presidium.

Kommunstyrelsens ordförande valde att inte aktivera krisledningsnämnden. Intervjuade uppger att den krisorganisation, utifrån en stabsmetodik, som trädde i kraft bedömdes fullt tillräcklig och som den mest lämpliga att hantera krisen. Enligt intervjuad KSO framkommer det att denna övervägde att aktivera krisledningsnämnden om äldrenämnden under en längre period inte kunde genomföra sammanträden (längre än de två sammanträden som äldrenämnden ställde in den 22 april och 20 maj 2020). Krisledningsnämnden har exempelvis möjlighet att överta delar av andra nämnders verksamhet, under ordnade former, vilket övervägdes kopplat till äldrenämndens verksamhetsområde. Under våren 2020 ställdes två sammanträden in då en stor del av nämnden var i riskgrupp⁶, och om detta skulle ha fortlöpt var KSO, enligt uppgift, beredd att aktivera krisledningsnämnden.

⁶ Riskgrupp för allvarig sjukdom. Vissa grupper kan få svårare symtom om de blir smittade med covid-19.

4.5 Beslut om åtgärder har utgått från likhets-, ansvars- och närhetsprinciperna

Enligt uppgift fanns det initialt en otydlighet kring beslutsprocessen och var beslut ska fattas, centralt eller på förvaltningsnivå. Besluten har därför fattats på olika nivåer utifrån behov men följt likhets-, ansvars- och närhetsprinciperna. Inom ramen för krisledningsorganisationen vidtogs åtgärder och arbete kopplat till förflyttning av personal mellan förvaltningarna i ett relativt tidigt skede. Bemanningscenter och rekryteringsinsatser initierades för att säkerställa personalförsörjningen. Detta skedde genom framtagandet av en personalplan och genom kartläggning av kompetenser.

Exempel på några av de frågor som social- och äldreförvaltningens stabsgrupp beredde och som förvaltningens krisledning tog beslut om var avrådan till besök på äldreboendena, förstärkt skyddsutrustning, att omfördela platser på korttidsboende till "covidplatser" samt att inrätta ett "covid-specialteam" i hemtjänsten.

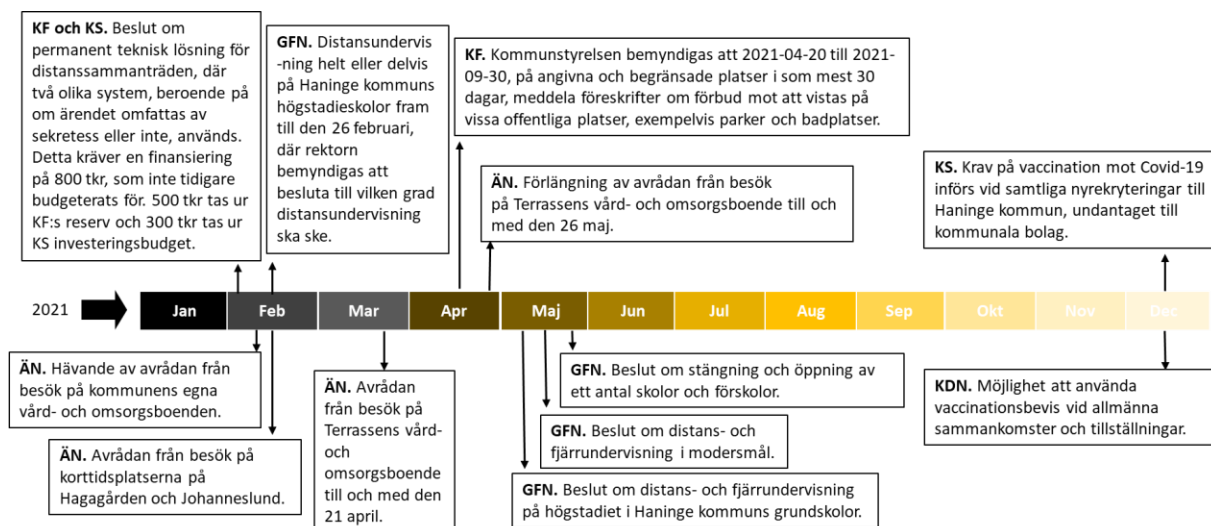
Därtill genomfördes det initialt, under 2020, flera beslut inom kommunstyrelsen och andra berörda nämnder kopplade till åtgärder med anledning av pandemin. Nedan listas ett urval av dessa åtgärder.

- ▶ Beslut om föreningsbidrag (KDN 2020-03-24 § 34)
- ▶ Distansundervisning efter klockan 13 för samtliga av kommunens grundskoleenheter (GFN 2020-05-20 § 46)
- ▶ Beslut om stöd på 6 mnkr till närings- och föreningsliv (KS 2020-06-10 § 131)
- ▶ Ändring i KF:s arbetsordning samt KS och samtliga nämnders reglementen för att möjliggöra distanssammanträden (KF 2020-12-14 § 231)
- ▶ Ordförandebeslut om att inte utföra service- och omsorgsinsatser till personer med tillfälliga vistelser i Haninge kommun, ÄN 2020-06-17.

Noterbart är även att social- och äldreförvaltningen, via medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), den 12 mars 2020 beslutade om ett lokalt besöksförbud på Haninge kommuns vård- och omsorgsboenden för äldre, i syfte att förhindra spridningen. Detta beslut skedde innan regeringen, den 30 mars 2020, genom en förordning (SFS 2020:163) beslutade om ett nationellt besöksförbud på samtliga landets vård- och omsorgsboenden för äldre. Kommunen hade innan dess enbart rätt att avråda från besök.⁷ Socialchef uppger däremot att det beslut som MAS tog har stöd av, och möjliggörs av, mandat i 4 kap. 6 § Hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). Under 2021 har däremot nämnden agerat annorlunda, och beslut kring avrådan till besök har tagits av nämnd, se nedan.

Under 2021 har pandemin fortsatt att påverka kommunens verksamheter. Nedan framgår några av de politiska beslut som har tagits under 2021:

⁷ Enligt 16 kap. 10 § första stycket 2 socialtjänstlagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser äldre personer. Förordning (2020:163) meddelades med stöd av denna bestämmelse. Något motsvarande bemyndigande för kommuner finns inte. Kommuner får enbart avråda från besök.



Figur 4: Urval av politiska beslut vidtagna kopplat till pandemin

Kommunfullmäktige har huvudsakligen beslutat om att kommunala taxor inom kategorin "Försäljning servering" inte tas ut till och med den 30 september 2021, samt gett kommunstyrelsen bemyndigandet att mellan april och september 2021, på angivna och begränsade platser i som mest 30 dagar, meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa offentliga platser, exempelvis parker och badplatser. Detta efter att regeringen genom en ändring i förordningen (2021:8) gett kommuner rätt att utfärda förbud mot att vistas på vissa platser där det kan finnas risk för trängsel.

Kommunstyrelsen har, genom ordförandebeslut, tagit beslut om att nyttja avställda lokaler inom grundskolans verksamhetsområde med anledning av pandemin, samt den 8 december 2021 tagit beslut om krav på vaccination vid nyanställningar inom vård- och omsorgsområdet. Detta motiverades i intervju genom att det ansågs särskilt brådskande att besluta om dessa krav vad gäller vård- och omsorgsområdet. Beslutet är även motiverat och dokumenterat i anmälan till kommunstyrelsens kommande sammanträde den 15 december 2021.

Kort därefter beslutade kommunstyrelsen den 15 december 2021 om ett generellt krav på vaccination mot Covid-19 vid samtliga nyrekryteringar. Kommunstyrelsen beslutade då om att arbetssökande ska visa upp vaccinationsintyg mot covid-19 innan anställning sker, samt att en särskild prövning ska göras av sökande som av medicinska skäl eller skäl som definierats i grundlag inte kan vaccinera sig. I tjänsteskrivelsen framgår att förvaltningen har tolkat det som att ett vaccinationskrav skulle kunna strida mot lagstiftning, exempelvis diskrimineringslagen men att en prövning avser säkerställa att det finns ett "berättigat syfte som är befogat", vilket då anses krävas för att motivera beslutet.

Grund- och förskolenämnden har tagit flera beslut (både av nämnd och ordförande) under året om tillfällig och delvis stängning av grundskolor med högstadium i Haninge kommun och om distans- och fjärrundervisning, bland annat den 10 februari, 25 mars och 20 oktober 2021. Under motsvarande perioder har **Gymnasie- och vuxennämnden** (nämnd eller ordförande) beslutat om tillfällig stängning av gymnasieskolorna Fredrika Bremer och Riksäppet (den 23 mars) samt gymnasiesärskolan i Haninge kommun (den 18 maj), såväl som fjärrundervisning.

Kultur- och demokratinämndens ordförande tog den 1 december 2021 beslut om möjlighet att använda vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och tillställningar.

Äldrenämnden har tagit flera beslut (av nämnd och ordförande) under 2021 om avrådan från besök på kommunens äldreboenden. Dessa har följt utvecklingen av smitta och Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

4.6 Dokumentation och utvärdering har skett

Vid varje genomförd stabsgenomgång, eller på annat sätt genomfört sammanträde inom en enskild stabsfunktion, har minnesanteckningar förts. Minnesanteckningarna har syftat såväl till att dokumentera diskussioner, lösningar och beslut som till att säkerställa underlag för uppföljning och utvärdering.

Av *Haninge kommuns beredskapsplan för pandemisk influensa* anges att det efter pandemin ska genomföras en utvärdering av insatsen då kommunen återgår till normal drift. Under 2021 genomfördes två utvärderingar med stöd av upphandlade konsulter: en utvärdering av den centrala krisledningen och en utvärdering av social- och äldreförvaltningens ledningsarbete.

Utvärderingen av den centrala krisledningen genomfördes under hösten 2020. Av slutrapporten från den anlitate konsulten framgår flera styrkor och svagheter utifrån perspektiven: organisation, processer, system och kultur. Några av svagheterna kopplas till att det fanns otydligheter kring organisationen, bl a med anledning av att den verkliga organisationen inte överensstämde med den planerade organisationen och inte heller den dokumenterade organisationen. Ett exempel på identifierade styrkor är att "ett omfattande förberedelsearbete kopplat till förflyttning av personal mellan förvaltningarna genomfördes i ett relativt tidigt skede". Där "bemanningscenter och rekryteringsinsatser initierades för att säkerställa personalförsörjningen".

Utifrån utvärderingen av den centrala krisledningen genomfördes workshops med alla involverade under 2021. I samband med detta upprättades en prioriteringsordning för åtgärder kopplat till identifierade svagheter. Enligt uppgift har flera åtgärder genomförts, exempelvis kopplade till det personberoende till säkerhetschef som nämns som en svaghet i rapporten. Nu finns exempelvis utpekade biträdande funktioner.

I april 2021 genomfördes en extern utvärdering av Social- och äldreförvaltningens hantering av coronapandemin 2020. Enligt uppgift har förvaltningsledningen omhändertagit identifierade utvecklingsområden kopplade till organisation och intern kommunikation. De åtgärder som handlar om att förstärka diverse styrdokument eller rutiner kommer, enligt uppgift, att omhändertas efter att pandemin är över. Vad gäller ändringar i kommunövergripande krisledningsplaner uppdateras dessa av kommunstyrelseförvaltningen. Äldrenämnden gav även, den 15 december 2021, förvaltningen i uppdrag att komplettera kommunens äldreplan med en bilaga om förvaltningens och nämndens arbete under pandemin. Denna bilaga ska beskriva vilka lärdomar som kan dras för det fortsatta utvecklingsarbetet.

4.7 Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens krisberedskap har varit ändamålsenlig och kunnat anpassas för att möta en långvarig pandemi. Vi konstaterar att kommunen har hanterat en lång rad utmaningar som krävt snabba beslut och en flexibel verksamhet. Intervjuade upplever att verksamheten stått rustad, mycket tack vare kommunens beredskapsplaner samt att krisen har hanterats så nära ordinarie organisation som möjligt. Beslutet att inte aktivera krisledningsnämnden till förmån för den inövade stabsledningsmetodikens bedöms ändamålsenligt. Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig och välfungerande krisledningsorganisation som genomsyrat samtliga berörda nämnder. Detta

baserar vi på att kommunstyrelsen har haft fastställd krisplan och beredskapsplan, utifrån vilka tjänstemannaledningen har utgjort krisledning.

Vidare bedömer vi att de organisatoriska åtgärder som vidtagits i syfte att hantera krisen, i huvudsak, har varit väl underbyggda. Utifrån översiktlig genomgång av beslut samt protokoll bedömer vi att nämnderna och kommunstyrelsen med förvaltningar överlag har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i beredskapsplan, reglementen och delegationsordningar. I två fall har vi vissa synpunkter på besluten som har tagits.

Vi noterar exempelvis att kommunstyrelsen under 2021 har tagit två beslut om vaccinkrav vid nyrekryteringar. Ett delegationsbeslut av kommunstyrelsens ordförande avser nyanställningar inom vård- och omsorgsverksamhet och togs en vecka innan beslutet av kommunstyrelsen som avser samtliga nyanställningar. Vi ställer oss frågande till om ordförandebeslutet kan betraktas som brådskande i den bemärkelsen att det krävs ett skyndsamt ordförandebeslut en vecka före ett ordinarie sammanträde. Ordförandebeslut ska användas restriktivt och får enbart tillämpas om det inte går att avvakta nämndens avgörande vid nästa sammanträde.

Vidare bedömer vi det osäkert om det finns tillräckligt starka skäl för ett generellt krav på vaccinering vid nyrekryteringar till samtliga verksamheter. Det råder idag viss oklarhet kring exakt vilka juridiska möjligheter som finns på vaccinkrav. Vaccinationskrav bedöms vara en väldigt ingripande åtgärd som kräver starka skäl för att kunna motiveras, enligt arbetsrättschef vid SKR. Det kan möjligen finnas vissa möjligheter för specifika verksamheter att bedöma att ett vaccinkrav är befogat utifrån exempelvis smittskydds- och patientsäkerhetssynpunkt. Arbetsdomstolen och förvaltningsdomstolen har i nuläget inte tagit några beslut som kan anses vägledande i detta fall.

Därtill beslutade social- och äldreförvaltningen, genom medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), den 12 mars 2020 om att tillfälligt införa besöksförbud vid kommunens äldreboenden innan regeringens nationella beslut. Ett liknande ärende, beträffande förbud till besök vid äldreboenden under pandemin har varit uppe i förvaltningsrätten⁸ och där bedömts sakna lagstöd. Vi förstår att det sannolikt fanns skäl till beslutet utifrån smittskydd. Socialchef uppger att det beslut som MAS tog har stöd av och möjliggörs av mandat i Hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). Vi bedömer däremot att ett sådant beslutsmandat inte finns för MAS, och att kommunen inte har något bemyndigande att besluta om besöksförbud. Vår bedömning är att kommuner enbart får avråda från besök i dessa verksamheter, samt att denna typ av beslut bör tas enligt en kommunalrättslig delegation.

Pandemin är ännu inte över, men utifrån dokumentation från minnesanteckningar, utvärderingar samt interna analyser har kommunen ett underlag för erfarenhetsåterföring och möjlighet att utveckla den egna krisledningsförmågan framgent. Det bedöms positivt att en utvärdering av kommunens krishantering skedde under 2020, och att en åtgärdslista finns upprättad. Kommunstyrelsen rekommenderas att fortsatt arbeta för ett kontinuerligt lärande och säkerställa att erfarenheter från pandemin tillvaratas. Vi bedömer att kommunstyrelsen har hållit sig uppdaterad vid såväl nämndsmöten som genom regelbundna möten med kommundirektör som kontinuerligt skickat uppdateringar i krisledningens arbete.

⁸ Mål: 24825-20, Förvaltningsrätten i Stockholm, 2020-11-30.

5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Vilka åtgärder har vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång under pågående pandemi?	Sedan pandemins utbrott har ett antal åtgärder vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång. Det har dels vidtagits regelmässiga åtgärder för att möjliggöra distansmöten, dels har det vidtagits praktiska åtgärder för att säkerställa effektiva möten som är förenliga med tillämplig lagstiftning. I kapitel 3 redovisas kommunens vidtagna åtgärder.
Hur har det fungerat politiskt och internt i kommunhuset med digitala möten och andra nya arbetsformer?	Pandemin har medfört att arbetsformerna i kommunorganisationen har anpassats till rådande situation genom ett ökat användande plattformar. Det förändrade arbetssättet har enligt uppgift fungerat väl både inom tjänsteorganisationen samt vid nämnd- och styrelsesammanträden. Vid övergången till digitala arbetssätt behövde extra resurser tillsättas för att stödja enskilda ledamöter. Efter hand har både den politiska organisationen och förvaltningen anpassat sig till de nya rutinerna. En mer detaljerad beskrivning av övergången till digitala arbetsformer återfinns i kapitel 3.
Har den anpassade beslutsgången varit förenlig med kommunallagen?	Genom fullmäktiges fastställande av det gemensamma reglementet för kommunens nämnder säkerställdes möjligheten till mötesdeltagande på distans i nämnder. I övrigt finns åtminstone två väsentliga frågor kopplade till legaliteten vid distanssammanträden. Den första frågan är huruvida distansdeltagandet i kommunen utgjort ett komplement till fysiskt deltagande. Det finns oss veterligen inget tillämpligt rättsfall som ger vägledning i denna fråga, varför vi inte kan uttala oss med säkerhet om kommunens arbetssätt är förenliga med kommunallagen. Vad gäller frågan om den tekniska utrustningen och deltagares möjlighet att se och höra varandra och delta på lika villkor är vår bedömning att kommunens vidtagna åtgärder är rimliga givet vad som framkommer i tillämpliga rättsfall.
Hade kommunen vid pandemins utbrott fastställt beredskapsplaner och en krisledningsorganisation på plats som var anpassad för att möta händelseutvecklingen?	Ja. Kommunstyrelsen fastställde en beredskapsplan för pandemi 2009. Kommunen hade även en krisplan för mandatperioden, beslutad av kommundirektören under 2019. Krisplanen innefattar den stabsmetodik som tillämpats inom kommunstyrelseförvaltningen och övriga berörda förvaltningar. Tidigt under pandemin reviderade förvaltningarna sina

Revisionsfrågor	Svar
Fanns scenariot pandemi i kommunens risk- och sårbarhetsanalys/beredskapsplan?	kontinuitetsplaner för att hantera personalbortfall. Vi bedömer att kommunens krisberedskap varit ändamålsenlig och kunnat anpassas för att möta en långvarig pandemi. Ja. Kommunen har en risk- och sårbarhetsanalys för mandatperioden. Risk- och sårbarhetsanalysen för perioden berör inte risken för smittspridning och pandemi. Beredskapsplanen för pandemi bygger däremot på en länsgemensam riskanalys som gjordes i samband med svininfluensan, vilken innefattar pandemiscenariot.
Vilka organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder har vidtagits av krisledningsorganisationen? Genomfördes besluten av behörig tjänsteperson?	Kommunens verksamheter har påverkats av de nationella såväl som lokala rekommendationerna under året. Kommundirektörens stab initierades i början av mars 2020 på central nivå, samtidigt aktiverade de berörda nämnderna sina krisledningsorganisationer. Sedan sommaren 2021 är organisationen åter i ordinarie linjeorganisation. Fokusgruppen är fortsatt aktiverad. SÅF aktiverade sin stab under hösten 2021 igen, vilken är aktiv per dagens datum. Utifrån översiktlig genomgång av beslut samt protokoll bedömer vi att nämnderna och kommunstyrelsen med förvaltningar överlag har agerat i enlighet med de roller och ansvar som fastställs i beredskapsplan, reglementen och delegationsordningar. I två fall har vi synpunkter på beslut som har tagits, vilket redogörs för under 4.7.
Tillvaratas och dokumenterades diskussioner och beslut på ett sätt som ger grund för framtida analyser av händelseförlopp och effekter av åtgärderna?	Ja. Dokumentation av stabsmöten har skett såväl på övergripande stabsnivå som inom respektive förvaltnings krisledningsstaber. Utifrån dokumentation från minnesanteckningar, utvärderingar samt interna analyser har kommunen ett underlag för erfarenhetsåterföring och möjlighet att utveckla den egna krisledningsförmågan framgent. Det bedöms positivt att det finns en upprättad åtgärdslista.

Haninge den 16 februari 2022

Herman Rask

Verksamhetsrevisor

Madeleine Gustafsson

Verksamhetsrevisor

Bilaga 1: Vidtagna åtgärder under pandemin

Nedan framgår ett urval av de åtgärder som kommunen har tagit under pandemin.

Datum	Nämnd	Ärende	Beslutsinstans
2020			
2020-03-12	ÄN	Lokalt besöksförbud på Haninge kommuns vård- och omsorgsboenden för äldre.	Verkställighetsbeslut, Social- och äldreförvaltningen. Informationen framgår även i ÄN 2020-09-16 § 64
2020-03-24	KDN	Beslut om föreningsbidrag inom KDN:s ansvarsområde. Beslut om stängda nämndsammanträden för KDN. Tillfälliga förändringar inom biblioteksverksamheten i kommunen.	Ordförandebeslut. Anmält till KDN 2020-03-24 § 34
2020-04-14	GFN	Distansundervisning efter klockan 13 för samtliga av kommunens grundskoleenheter till och med årskurs 8. All modersmålsundervisning ska också bedrivas på distans. Beslutet gäller till och med den 15 maj.	Delegationsbeslut av GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2020-05-20 § 46.
2020-04-14	KF	Kommunala taxor för markupplåtelse för uteserveringar tas inte ut under 2020	KF 2020-04-14 §72
2020-04-21	SN	Beslut om stängning av vissa delar av daglig verksamhet för LSS egen regi	Ordförandebeslut SN:s ordförande. Anmält till SN 2020-04-21. <i>SN lämnar endast ut delegationsbeslut på enskild ledamots begäran.</i>
2020-05-01	KS	Nya riktlinjer för distansarbete.	Delegationsbeslut av kommundirektören 2020/3
2020-06-10	KS	Beslut om stöd på 6 mnkr till närings- och föreningsliv. Finansiering genom att kommunen får kompensation för icke budgeterade sjuklönekostnader.	KS 2020-06-10 § 131
2020-06-17	ÄN	Beslut om stängning av träffpunkterna för seniorer. Beslut om stängning av dagverksamhet allmän och demens. Beslut om stängning av växelvårdplatser på Hagagården och Johanneslund. Beslut att inte utföra service- och omsorgsinsatser till personer med tillfälliga vistelser i Haninge kommun.	Delegationsbeslut av ÄN:s ordförande. Anmält till ÄN 2020-06-17 § 51
2020-10-13	GFN	Beslut om att delvis stänga grundskolan Höglundaskolan och istället erbjuda distansundervisning fram till den 23 oktober.	Delegationsbeslut av GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2020-05-20 § 46.
2020-10-07	GVN	Fredrika Bremergymnasiet stängs och all undervisning sker på distans fram till den 23 oktober.	Delegationsbeslut av GVN:s ordförande. Anmält till GVN 2020-10-20 § 87.
2020-11-13	ÄN	Tillfällig avrådan från besök på kommunens egna vård- och omsorgsboenden fram till 2020-11-19	Delegationsbeslut av ÄN:s ordförande. Anmält till ÄN 2020-11-18 § 92
2020-11-20	ÄN	Tillfällig avrådan från besök på kommunens egna vård- och omsorgsboenden fram till 2020-12-17	ÄN 2020-11-18 § 91
2020-11-18	GFN	Beslut om att delvis stänga grundskolorna Måsöskolan, Brandbergsskolan, Tungalsta skola och Ribbybergsskolan i Haninge kommun. Ersättning med distansundervisning.	Ordförandebeslut GFN. Anmält till GFN 2020-11-18 § 101
2020-12-08	GVN	Fredrika Bremergymnasiet och Riksäpplets gymnasieskola ska delvis ge elever på respektive skola fjärr- och	GVN 2020-12-08 § 118

		distansundervisning fram till den 31 mars 2021, med rektorerna bemyndigade att närmare besluta vilka elever detta ska gälla, och till vilken grad.	
2020-12-09	GFN	Beslut om att delvis stänga grundskolorna Tungelsta skola och Ribbybergsskolan. Beslut att delvis stänga grundskoleenheterna i Haninge kommun samt att bedriva distans- och fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning på modersmålet.	Delegationsbeslut av GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2020-12-09 § 116
2020-12-14	KF	Ändring i KF:s arbetsordning samt KS och samtliga nämnders reglementen för att möjliggöra distanssammanträden. Kommunstyrelseförvaltningen får i uppdrag att utreda en permanent teknisk lösning för att möjliggöra distanssammanträden.	KF 2020-12-14 § 231
2020-12-16	ÄN	Förlängning av beslut om avrådan från besök på äldreboenden från den 28 november till den 18 januari 2021.	ÄN 2020-12-16 § 112
2021			
2021-02-08	KF, KS	Beslut om permanent teknisk lösning för distanssammanträden, där två olika system, beroende på om ärendet omfattas av sekretess eller inte, används. Detta kräver en finansiering på 800 tkr, som inte tidigare budgeterats för. 500 tkr tas ur KF:s reserv och 300 tkr ur KS investeringsbudget	KF 2021-02-08 § 13 samt, KS 2021-01-25 § 5
2021-02-10	GFN	Distansundervisning helt eller delvis på Haninge kommuns högstadieskolor fram till den 26 februari, där rektor bemyndigas att besluta till vilken grad distansundervisning ska ske.	GFN 2021-02-10 § 18
2021-02-10	GFN	All modersmålsundervisning ska bedrivas på distans fram till den 12 mars.	GFN 2021-02-10 § 19
2021-02-10	GFN	Beslut om tillfällig stängning av öppna förskolan. Beslut om tillfällig och delvis stängning av grundskolor med högstadium i Haninge kommun och om distans- och fjärrundervisning.	Delegationsbeslut av GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2021-02-10 § 16
2021-02-17	ÄN	Hävande av avrådan från besök på kommunens egna vård- och omsorgsboenden.	ÄN 2021-02-17 § 11
2021-02-17	ÄN	Avrådan från besök på korttidsplatserna på Hagagården och Johanneslund till och med den 31 mars.	ÄN 2021-02-17 § 12
2021-03-23	GVN	Delvis distansundervisning på Fredrika Bremergymnasiet och Riksäpplets gymnasieskola fram till den 10 juni.	GVN 2021-03-23 § 36
2021-03-24	ÄN	Avrådan från besök på Terrassens vård- och omsorgsboende fram till och med den 21 april.	ÄN 2021-03-24 § 26
2021-03-25	GFN	Beslut om stängning av ett antal skolor och förskolor, samt om distans- och fjärrundervisning i fråga om högstadiet i Haninge kommuns grundskolor.	Delegationsbeslut av GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2021-03-25 § 34
2021-04-12	KF	Kommunala taxor inom kategori 1 "Försäljning servering" tas inte ut till och med 2021-09-30.	KF 2021-04-12 § 46

2021-04-12	KF, KS	Kommunstyrelsen bemyndigas att 2021-04-20 till 2021-09-30, på angivna och begränsade platser i som mest 30 dagar, meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa offentliga platser, exempelvis parker och badplatser.	KF 2021-04-12 § 74
2021-04-21	ÄN	Förlängning av avrådan från besök på Terrassen fram till och med den 26 maj.	ÄN 2021-04-21 § 42
2021-04-21	ÄN	Förlängning av avrådan från besök på Terrassen fram till och med den 24 mars.	Delegationsbeslut av ÄN:s ordförande. Anmält till ÄN 2021-04-26 § 44
2021-04-21	ÄN	Förlängning av avrådan från besök på kortidsplatser fram till och med den 26 maj.	ÄN 2021-04-21 § 43.
2021-04-26	KS	Beslut om att nyttja avställda lokaler inom grundskolans verksamhetsområde med anledning av Covid-19	Delegationsbeslut av KS ordförande. Anmält till KS 2021-04-26 § 110.
2021-05-18	GVN	Beslut om tillfällig stängning av gymnasiesärskolan i Haninge kommun.	Ordförandebeslut av GVN:s ordförande. Anmält till GVN 2021-05-18 § 46
2021-05-19	GFN	Beslut om stängning och öppning av ett antal skolor och förskolor. Beslut om distans- och fjärrundervisning i modersmål. Beslut om distans- och fjärrundervisning på högstadiet i Haninge kommuns	Delegationsbeslut av GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2021-05-19 § 19
2021-06-09	GFN	Beslut om att fortsatt hålla grundskolorna i Haninge kommun delvis stängda samt om distans- och fjärrundervisning i modersmål och studiehandledning på modersmålet.	Ordförandebeslut GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2021-06-09 § 70
2021-12-01	KDN	Möjlighet att använda vaccinationsbevis vid allmänna sammankomster och tillställningar.	Ordförandebeslut av KDN:s ordförande 2020/115. Anmält till KDN 2021-12-14 § 98
2021-10-20	GFN	Delvis stängning av Brandbergsskolan. Distansundervisning.	Delegationsbeslut av GFN:s ordförande. Anmält till GFN 2021-10-20 § 103
2021-10-25	KS	Beslut om nyttjande av avställda lokaler inom grund- och förskolenämndens verksamhetsområde med anledning av Covid-19.	Delegationsbeslut av KS ordförande. Anmält till KS 2020-10-25 § 241.
2021-12-08	KS	Krav på vaccination mot Covid-19 införs vid nyrekrytering till omsorgsnära inom vård och omsorg i Haninge kommun.	Delegationsbeslut av KS ordförande. KS 2021/681
2021-12-15	KS	Krav på vaccination mot Covid-19 införs vid samtliga nyrekryteringar till Haninge Kommun, undantaget till kommunala bolag.	KS 2021-12-15 § 280

Bilaga 2: Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Direktör avdelningen samhällsplanering och ledning, KSF
- ▶ Säkerhetschef, KSF
- ▶ Social- och äldredirektör, SÄF
- ▶ Biträdande social- och äldredirektör, SÄF

Dokument

- ▶ Haninge kommuns beredskapsplan för pandemisk influensa, antagen av KS 2009-11-02
- ▶ Central krisledningsplan för Haninge kommun, Handlingsplan för organisation och ledning vid kriser, extraordinära händelser och höjd beredskap 2019 – 2022, fastställd av kommundirektören 2020-02-25
- ▶ Covid-19: Utvärdering av krishantering för Haninge kommun, hösten 2020, 4C strategies
- ▶ Utvärdering av Social- och äldreförvaltningens hantering av coronapandemin 2020, Haninge kommun, 2021-04-20
- ▶ Handbok för distansdeltagande, antagen av KF 2021-02-08
- ▶ Riktlinjer för ärendehantering, kommunstyrelseförvaltningen 2010-02-25
- ▶ Politiska möten i kommuner och regioner under 2020, SKR
- ▶ Fullmäktiges beslut § 230, 2020-12-14
- ▶ Fullmäktiges beslut § 13, 2021-02-08
- ▶ Fullmäktiges beslut § 231, 2020-12-14
- ▶ Beslut KDLG Åtgärdsprio Corona 2021-04-26
- ▶ Kommunstyrelsens beslut 2021-12 15 § 280
- ▶ Ordförandebeslut KS 2021-12-08
- ▶ Äldrenämndens delegationsordning, beslutad 2021-02-17
- ▶ Socialnämndens delegationsordning, beslutad 2021-06-15
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning, beslutad 2020-08-31
- ▶ Reglemente för äldrenämnden, beslutat 2020-12-14
- ▶ Reglemente för socialnämnden, beslutat 2020-12-14
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, senast reviderat av kommunfullmäktige 2020-12-14