

Till: Kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden, socialnämnden, äldre- och omsorgsnämnden
För kännedom: Kommunfullmäktige

Granskning av kommunens hantering av covid-19

De förtroendevalda revisorerna har låtit EY genomföra en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig planering, styrning, och intern kontroll under hanteringen av covid-19. Granskningen har även berört verksamheter som socialnämnden, äldre- och omsorgsnämnden samt bygg- och miljönämnden ansvarar för. Dessa nämnder har tillskrivits rekommendationer utifrån noterade brister i nämndernas planering och uppsikt; inga bedömningar har gjorts avseende om deras operativa verksamhet har bedrivits på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt. Revisionen har för avsikt att återkomma till sådana frågor i kommande revisionsprojekt.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, i allt väsentligt, har säkerställt en tillräcklig planering och styrning av krisberedskapen under hanteringen av covid-19. Upplands-Bro kommun valde att hantera krisen inom ramen för ordinarie politiska styrning och genom att aktivera krisledningsgruppen samt områdesspecifika staber, i enlighet med de tre grundprinciperna för krishantering. Vi ser positivt på detta.

Kommunens krishantering fokuserar på att beslutsfattare förstår det generella skeendet vid en kris. Beredskapsplanerna redogör däremot inte i detalj för hur händelseutvecklingen kom att se ut vid en pandemi motsvarande scenariot med covid-19. Vi noterar även att smitta inte bedömts som en av de mer väsentliga riskerna (utifrån konsekvens och sannolikhet). Vi bedömer trots detta att krisorganisationens arbetssätt svarade mot den modell för krishantering som kommunen har valt. Däremot framgår det att kommunen hade ett behov av att vidta snabbare åtgärder för att tillförsäkra personalförsörjningen inom äldreomsorgen.

Vi ställer oss däremot frågande till om socialchef har delegerad beslutsrätt för att besluta om avrådan från besök i kommunens vårdboenden. Påverkan för individer är påtaglig och vi anser inte att det kan likställas med ett verkställighetsbeslut.

Enligt vår bedömning har kommunens åtgärder för att säkra effektivitet och laglighet i ärendeberedningsprocessen på det stora hela varit ändamålsenliga. 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 och lagenliga möten. I rådande läge finns ett antal juridiska frågor kopplade till möteshanteringen som inte är rättsligt klarlagda. Vi lämnar avseende dessa frågor inga starka rekommendationer på grund av det osäkra rättsläget.

Under pandemin gavs kommunerna i uppdrag att ansvara för tillsyn av smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Vår bedömning är att det finns ett antal brister i denna tillsyn utifrån ett internkontrollperspektiv. Planeringen och genomförandet av tillsynen bedrivs på ett osystematiskt sätt, utan kännedom av vilka verksamheter som omfattas av tillsynen och utan analys till grund för tillsynens omfattning och prioritering. Dessutom har vissa serveringsställen granskats upp emot sju gånger (utan att brister noterats), samtidigt som andra serveringsställen inte granskats överhuvudtaget. En ytterligare brist är att nämnden under 2020 inte uppdaterat delegationsordningen utifrån den nya lagen om smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Avslutningsvis kan konstateras att personalresurser flyttades från andra tillsynsområden för att möta kravet på att genomföra tillsyn av smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Personal flyttades från livsmedelskontrollen vilket innebär att enbart 50 procent av den planerade kontrollen genomfördes. Enligt vår bedömning är det väsentligt att nämnden säkerställer att det under 2021 finns en plan samt tillräckliga förutsättningar för att genomföra den planerade livsmedelskontrollen.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Fortsätta följa den rättsliga utvecklingen avseende distansdeltagande vid nämndsammanträden.
- ▶ Överväga att kategorisera pandemi som en mer väsentlig risk i kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys sett till konsekvenserna som denna pandemi fick.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi bygg- och miljönämnden att:

- ▶ Delegera beslutanderätt i ärenden enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i syfte att säkerställa en effektiv ärendehandläggningsprocess.
- ▶ Säkerställa att tillsynen enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bygger på en ändamålsenlig planering.
- ▶ Säkerställa att samtlig lagstyrd tillsyn inom nämndens ansvarsområde genomförs i tillräcklig omfattning.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi äldre- och omsorgsnämnden samt socialnämnden att:

- ▶ Säkerställa att beslut av principiell och unik karaktär, så som avrådan om besök i vårdboenden, fattas direkt av nämnden och inte genom delegation.

Vi önskar svar från kommunstyrelsen och nämnderna senast 2021-08-31.

För Revisorerna i Upplands-Bro kommun

Thomas Ljunggren

Tord Svengren

Bilaga: Revisionsrapport nr 4/2021 – Granskning av kommunens hantering av covid-19.

Upplands-Bro kommun

Granskning av kommunens hantering av covid-19

UTKAST



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	4
2.4. Ansvarig nämnd	4
2.5. Genomförande	4
3. Krisberedskap och krishantering.....	4
3.1. Utgångspunkter för granskningen.....	4
3.2. Kommunens beredskap vid pandemins utbrott.....	5
3.3. Vidtagna åtgärder.....	9
3.4. Samverkan med regionen och statliga myndigheter har inte fungerat optimalt	11
3.5. Vår bedömning.....	12
4. Kommunens demokratiska processer.....	13
4.1. Ärendeberedningsprocessen påverkas av pandemin	13
4.2. Kommunallagen ställer krav på nämndernas mötesformer	14
4.3. Fullmäktige har fastställt att digitala möten är tillåtna.....	14
4.4. Det finns i nuläget inga optimala tekniska lösningar	15
4.5. Kommunen har vidtagit flera åtgärder för att hantera distansmöten.....	16
4.6. Vår bedömning.....	17
5. Tillsyn av smittskyddsåtgärder på serveringsställen	18
5.1. Ny lag reglerar smittskyddsåtgärder på serveringsställen.....	18
5.2. Bygg- och miljönämnden ansvarar för tillsynen	18
5.3. Merparten av tillsynsbesöken genomfördes under juli och augusti	18
5.4. Tillsynen har tagit resurser från andra verksamheter.....	19
5.5. Vår bedömning.....	19
6. Svar på revisionsfrågor	20
7. Källförteckning	25
<i>Bilaga: Vidtagna åtgärder under pandemin.....</i>	<i>27</i>

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av kommunens hantering av covid-19. Syftet var att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig planering, styrning och intern kontroll under hanteringen av covid-19.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, i allt väsentligt, har säkerställt en tillräcklig planering och styrning av krisberedskapen under hanteringen av covid-19. Upplands-Bro kommun valde att hantera krisen inom ramen för ordinarie politiska styrning och genom att aktivera krisledningsgruppen samt områdesspecifika staber, i enlighet med de tre grundprinciperna för krishantering. Vi ser positivt på detta.

Kommunens krishantering fokuserar på att beslutsfattare förstår det generella skeendet vid en kris. Beredningsplanerna redogör däremot inte i detalj för hur händelseutvecklingen kom att se ut vid en pandemi motsvarande scenariot med covid-19. Vi noterar även att smitta inte bedömts som en av de mer väsentliga riskerna (utifrån konsekvens och sannolikhet). Vi bedömer trots detta att krisorganisationens arbetsätt svarade mot den modell för krishantering som kommunen har valt. Däremot framgår det att kommunen hade ett behov av att vidta snabbare åtgärder för att tillförsäkra personalförsörjningen inom äldreomsorgen.

Vi ställer oss däremot frågande till om socialchef har delegerad beslutsrätt för att besluta om avrådan från besök i kommunens vårdboenden. Påverkan för individer är påtaglig och vi anser inte att det kan likställas med ett verkställighetsbeslut.

Enligt vår bedömning har kommunens åtgärder för att säkra effektivitet och laglighet i ärendeberegningsprocessen på det stora hela varit ändamålsenliga. 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 och lagenliga möten. I rådande läge finns ett antal juridiska frågor kopplade till möteshanteringen som inte är rättsligt klarlagda. Vi lämnar avseende dessa frågor inga starka rekommendationer på grund av det osäkra rättsläget.

Under pandemin gavs kommunerna i uppdrag att ansvara för tillsyn av smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Vår bedömning är att det finns ett antal brister i denna tillsyn utifrån ett internkontrollperspektiv. Planeringen och genomförandet av tillsynen bedrivs på ett osystematiskt sätt, utan kännedom av vilka verksamheter som omfattas av tillsynen och utan analys till grund för tillsynens omfattning och prioritering. Dessutom har vissa serveringsställen granskats upp emot sju gånger (utan att brister noterats), samtidigt som andra serveringsställen inte granskats överhuvudtaget. En ytterligare brist är att nämnden under 2020 inte uppdaterat delegationsordningen utifrån den nya lagen om smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Avslutningsvis kan konstateras att personalresurser flyttades från andra tillsynsområden för att möta kravet på att genomföra tillsyn av smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Personal flyttades från livsmedelskontrollen vilket innebar att enbart 50 procent av den planerade kontrollen genomfördes. Enligt vår bedömning är det väsentligt att nämnden säkerställer att det under 2021 finns en plan samt tillräckliga förutsättningar för att genomföra den planerade livsmedelskontrollen.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Fortsätta följa den rättsliga utvecklingen avseende distansdeltagande vid nämndsammanträden.
- ▶ Överväga att kategorisera pandemi som en mer väsentlig risk i kommunens övergripande risk- och sårbarhetsanalys sett till konsekvenserna som denna pandemi fick.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi bygg- och miljönämnden att:

- ▶ Delegera beslutanderätt i ärenden enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen i syfte att säkerställa en effektiv ärendehandlingsprocess.
- ▶ Säkerställa att tillsynen enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bygger på en ändamålsenlig planering.
- ▶ Säkerställa att samtlig lagstyrd tillsyn inom nämndens ansvarsområde genomförs i tillräcklig omfattning.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi äldre- och omsorgsnämnden samt socialnämnden att:

- ▶ Säkerställa att beslut av principiell och unik karaktär, så som avrådan om besök i vårdboenden, fattas direkt av nämnden och inte genom delegation.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

2020 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 övergripande nivå granska kommunens hantering av pandemin. Syftet är att underbygga revisorernas beslut om att tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet för kommunstyrelse och nämnder gällande verksamhetsår 2020. Pandemin fortgår och revisorerna kommer fortsatt följa ytterligare händelseutveckling.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig planering, styrning och intern kontroll under hanteringen av covid-19. I granskningen belyses följande revisionsfrågor:

Del 1: Krisberedskap och krishantering

- ▶ 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? Om ja, har konsekvenser och åtgärder utvecklats som förväntat?
- ▶ Vilka organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder har vidtagits på verksamhetsnivå och på politisk nivå? När beslutades och vidtogs åtgärderna?
- ▶ Tillvaratas och dokumenteras diskussioner och beslut på ett sätt som ger grund för framtida analyser av händelseförlopp och effekter av åtgärderna?
- ▶ Har det funnits en i kommunens mening tydlig rollfördelning mellan kommunen, regionen och statliga myndigheter? Finns en i kommunens mening välfungerande samverkan?
- ▶ Hur hanteras identifierade fall av misstänkt smitta inom verksamheter som inte rutinmässigt nyttjar skyddsutrustning, men där kommunen har ett tillsynsansvar? T.ex. förskolor, lågstadieskolor och LSS-boenden? Har de haft riktlinjer för sitt arbete?

Del 2: 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 3: Tillsynsverksamhet

- ▶ Hur har tillsynsverksamheten anpassats avseende resurser, organisation och rutiner för att kunna verkställa tillsyn enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen?

2.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår i huvudsak från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- ▶ MSB:s vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser
- ▶ Folkhälsomyndighetens skrift "Pandemiberedskap, hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag" (2019)
- ▶ Lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder
- ▶ Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar
- ▶ Föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19

2.4. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen samt bygg- och miljönämnden.

2.5. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Inom ramen för granskningen har vi intervjuat kommunstyrelsens presidium samt berörda tjänstepersoner, se källförteckning. Samtliga intervjuade har givits möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Granskningen har även kvalitetssäkrats internt på EY av Jan Darrell.

3. Krisberedskap och krishantering

3.1. Utgångspunkter för granskningen

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

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

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

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid en större händelse som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Det kan exempelvis röra sig om hot mot sjukvården, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. De flesta händelser, även om de är störande och kommer

plötsligt, bör inte betraktas som extraordinära. Definitionen av vad som är en extraordinär händelse måste göras genom en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

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

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

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

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

3.2. Kommunens beredskap vid pandemins utbrott

3.2.1. Beredskapsplaner

En *krisplan* för krisledningen uppdaterades av kommundirektören i mars/april 2020 samt den 11 november 2020. Krisplanen syftar till att ge en översiktlig struktur om en kris skulle inträffa samt beskriva de resurser som skulle kunna behövas vid en kris. Krisplanen hanterar kriser av olika slag och storlek som har stora konsekvenser för kommunens verksamheter.

Krisplanen är konstruerad att användas aktivt vid kris och är indelad i avsnitten:

- ▶ om krisberedskapsplanen (larmkedja, instruktion vid krislarm och arbetsuppgifter)
- ▶ säkerhet (kontaktlistor, larmlistor, checklistor för avveckling)

Avsnitten i planen följer processen från när ett larm initierats fram till avslut och uppföljning av krisituationen. Varje avsnitt inleds med en checklista med punkter att bocka av innan användaren går vidare till nästa avsnitt. Gentemot föregående krisplan, beslutad av säkerhetschef den 25 september 2017, innehåller den nuvarande planen även en tydlig vägledning för olika aspekter som bör vara uppfyllda för att krisledningen ska larmas.

Framgent kommer krisplanen att beslutas av kommunstyrelsens trygghetsutskott i enlighet med gällande delegationsordning¹.

Planen benämner inte uttryckligen begreppet pandemi och är inte konstruerad utifrån att krishantering skiljer sig utifrån olika scenarios. Kommunens beredskap strävar inte efter att i detalj förutse och anta hur förloppet kommer att se ut. Intervjuad kommundirektör uppger exempelvis att det inte är framgångsrikt att ha planer för varje detaljscenario. Istället arbetar kommunen med en konceptuell modell med fokus på att beslutsfattare förstår det generella skeendet vid en kris. Krisledningsplan är en vägledning i detta arbete.

Kommunens *Risk- och sårbarhetsanalys, för mandatperioden 2019-2022*, uppdaterad den 22 oktober 2019, omfattar händelser, sårbarheter och beroenden som kan påverka kommunens förmåga att bedriva samhällsviktiga insatser. Syftet med analysen är att minska sårbarheten och säkerställa kontinuitet och robusthet i kritisk verksamhet.

Inom ramen för framtagandet av risk- och sårbarhetsanalysen har kritisk och samhällsviktig verksamhet identifierats inom kommunen. Såväl har interna kritiska beroenden, exempelvis personalförsörjning av vårdpersonal, som externa identifierats. Därtill finns en sammanställning över samtliga 24 risker som har identifierats under processen, varav en är epidemi/smitta och en är större personalbortfall. De båda riskerna har bedömts ha en låg sannolikhet (andra graden på en femgradig skala, motsvarande en gång per 50-100 år) och begränsad konsekvens (andra graden på en femgradig skala).

Åtgärder har upprättats inom ramen för analysen och innefattar bland annat att socialkontoret ökar personalens kunskap kring hygien och isolering av smitta. Kommunövergripande åtgärder innefattade även att utvärdera och analysera personaltillgången i kommunen samt skapa en prioriteringsordning. Kommunen hade per den 20 mars 2020 upprättat en "Personalplan vid omfattande personalfrånvaro". Inom ramen för planen kartlades kritiska verksamheter inom alla kontor, samt de eventuella resursbehov som skulle behövas vid ett personalbortfall motsvarande 50 procent.

3.2.2. Krisledningsorganisation

Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i en kommun får det stöd och den hjälp de behöver vid en allvarlig händelse. Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen även fungerar som krisledningsnämnd och ansvarar därmed för samordning av krisberedskapen².

Enligt uppgift fanns det inledningsvis under pandemins initiala skede en stark uppfattning om att krisledningsnämnden behövde aktiveras. Enligt intervjuad kommundirektör betonade hen i detta skede vikten av att säkra samhällets funktionalitet över längre tid och skapa en långsiktig modell för samverkan. Efter diskussioner i kommunstyrelsen kom styrelsen i mars 2020 att inrätta KS presidium som politisk styrgrupp för Corona-hanteringen. Detta efter, vad som uppges var, en bred politisk överenskommelse som undertecknats av samtliga partier som finns representerade i Upplands-Bro kommun. Därutöver uppges det ske en löpande utvärdering kring behovet av att aktivera krisledningsnämnden. Styrgruppen är fortfarande aktiv och fortsätter att mötas en gång i veckan med kommundirektör för avrapportering kring

¹ beslutad av kommunstyrelsen den 29 januari 2020

² Reglemente för Kommunstyrelsen, antaget av Kommunfullmäktige 2018-10-17, senast reviderat av Kommunfullmäktige den 29 april 2020

Coronaläget i kommunen, regionen och nationen. Därefter lämnas informationen vidare till övriga partier. KS presidium har däremot inget formellt beslutsmandat enligt delegationsordningen för att fatta beslut vid de möten som äger rum inom ramen för styrgruppen.

Tre grundprinciper för att leda verksamheten i kris

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

Ansvarsprincipen

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

Likhetsprincipen

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

Närhetsprincipen

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

Enligt krisplanen består Upplands-Bro kommuns krisorganisation av:

- ▶ En krisledningsgrupp med kommundirektör som ordförande och representanter för varje kontor.
- ▶ Stabsgrupper, som sätts samman utefter krisens art och omfattning och utformar arbetsgrupper/analysgrupper.

Krisledningsgruppen har till uppgift att aktivera informationsstaben för intern och extern information, etablera samverkan med berörda organisationer och andra myndigheter samt skapa en samlad och aktuell lägesbild av händelsen. Krisledningsgruppen ska vara sammansatt så att det finns kompetens i gruppen för att få helhetsperspektiv på organisationen och omvärlden. Enligt krisplanen är krisledningsgruppens första uppgift att klargöra vad som verkligen hänt, vilka som är drabbade och på vilket sätt. Kommundirektören informerar initialt krisledningsnämndens ordförande, om denna är aktiverad, därefter beslutar gruppen om åtgärder.

Kriser eller situationer av mer avgränsad karaktär, såsom lokala kriser ute i ett område eller händelser som endast involverar ett fåtal personer kräver inte att hela krisledningsgruppen sammankallas. Istället kommer, då det är befogat, lämpliga delar av krisledningsgruppen att ansvara för att leda hanteringen av den avgränsade krissituationen i samarbete med berörd kontorschef eller dennes ersättare. I fallet med pandemin valde kommunen att hantera krisen genom att aktivera krisledningsgruppen den 3 mars 2020 samt berörda staber.

Stabsgrupper aktiverades under pandemin

Stabsgrupperna består av sakkunniga personer inom Upplands-Bro kommun. Stabsgruppernas uppgift är att bistå krisledningsgruppen (i de fall denna är aktiverad) och genomföra praktiska åtgärder under krisen. Beroende av situation kan en eller flera

alternativa stabsgrupper (operativa grupper) sätts i funktion. Av krisplanen framgår att ansvarig för respektive stabsgrupp beslutar om:

- ▶ gruppen ska kallas in till krisledningscentralen
- ▶ i vilken omfattning den ska kallas in (hela eller delar av gruppen)
- ▶ hur kommunikationen mellan medlemmarna i en stabsgrupp ska ske (telefon, mobil, e-post, fax etc.)
- ▶ tillsätta en analysgrupp³

Under pandemin har krisledningsgruppen varit aktiverad samt sektorsvisa staber. Krisledningsgruppen är, vid tiden för granskningen, fortfarande aktiv. Gruppen består av alla förvaltningschefer samt personalchef, kanslichef, ekonomichef, kommunikations- och digitaliseringschef, trygghets- och preventionschef, säkerhetschef och VD Upplands-Brohus. Krisledningsgruppen träffas veckovis, dagen innan kommundirektör träffar den politiska styrgruppen (kommunstyrelsens presidium).

Mötesprotokoll förs vid varje möte. Under mötet ges statusuppdateringar från respektive verksamhet kopplat till pandemin. Även information från regional och nationell nivå delges. För varje möte tydliggörs kommunens fyra mål med pandemiarbetet. Dessa är:

- ▶ Förebygga spridning i samhället och skydda riskutsatta grupper
- ▶ Säkerställa samhällsfunktionaliteten långsiktigt
- ▶ Säkerställa god samverkan med regionens övriga resurser samt samarbetspartners
- ▶ Kommunicera på ett sätt så att varumärket stärks

Därtill finns sektorsvisa staber som är eller var aktiverade under pandemin. Stab Helix är den stab som har en direkt koppling till pandemi, och den stab som varit aktiv under hela pandemin. De staber som varit aktiva är:

- ▶ Stab Dana (Hot mot kommunhuset, ej relaterat till pandemin)
- ▶ Stab Fons (VA, ej relaterat till pandemin)
- ▶ Stab Helix (Omsorgssektorn)

Socialkontorets ledningsgrupp tog i mars 2020 fram en "pandemiplan" med syfte att skapa planering och tydliggöra prioritering framåt. Planen utgick ifrån ett veckovis perspektiv. Ledningsgruppen träffades tre gånger i veckan under mars, därefter aktiverades staben Helix den 1 april 2020 och har varit aktiv i stort sett hela pandemin. Socialchef är sammankallande och deltagarna består av bland annat Medicinsk ansvarig sjuksköterska (MAS), säkerhetssamordnare och kommunikatör. Även kommundirektör och säkerhetschef har deltagit vid behov. Gruppen har träffades veckovis, med uppehåll under sommaren. Medarbetare inom socialkontoret har fått lägesbild varje vecka. Fokus för gruppen är per januari 2021 vaccinationsarbete. Staben har kontinuerligt informerat socialnämnden och äldre- och omsorgsnämnden, samt haft särskild info till ordförande och första vice ordföranden.

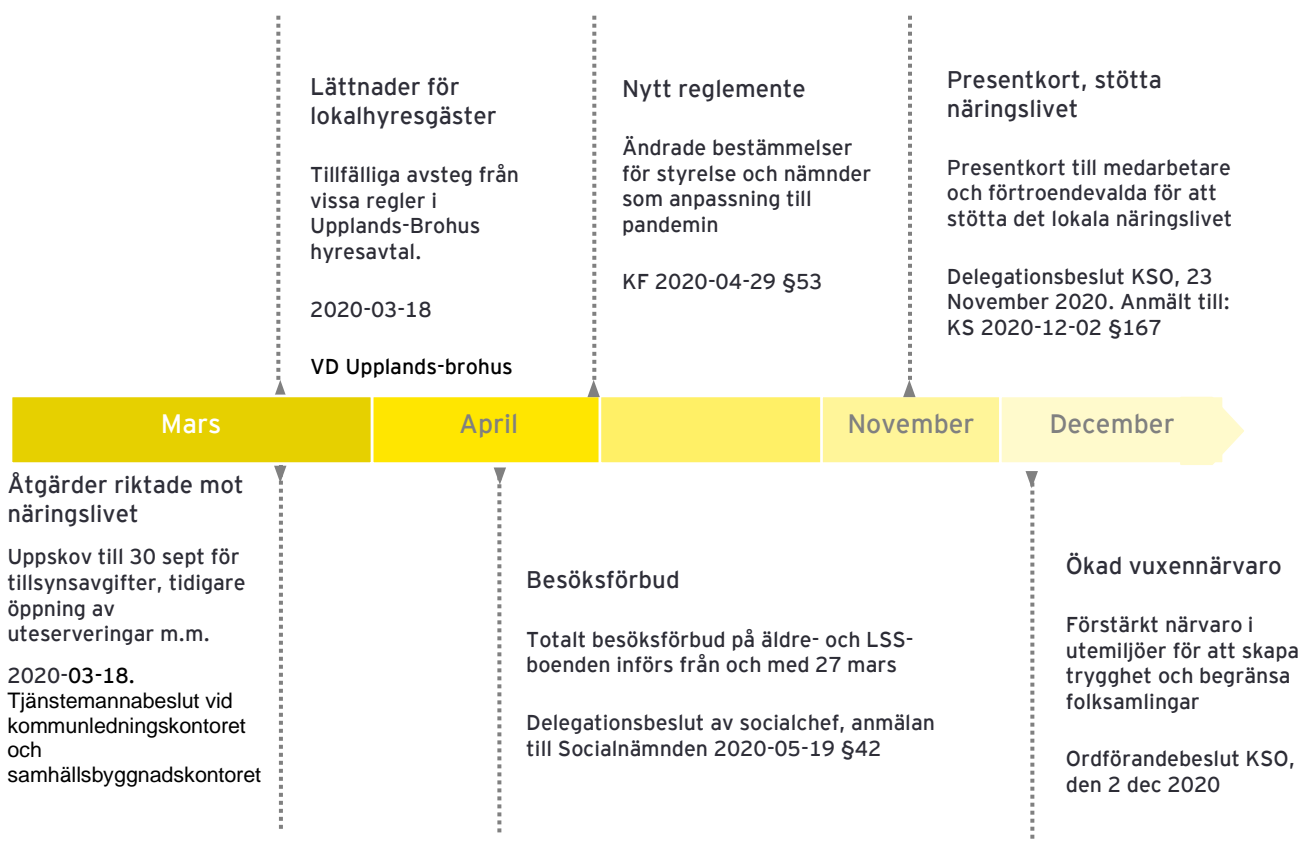
Stab Helix bestod vidare av tre undergrupper (sedan hösten 2020 enbart undergrupp ett och två):

³ Av kommundirektör framgår dock att det är krisledningsgruppen som bedömer när en analysgrupp ska tillsättas.

1. en *personalgrupp* för personalförsörjning och bemanning med resurser från socialkontoret och personalavdelningen. Verksamheten såg ett behov av att omfördela resurserna. Gruppen följde sjukfrånvaron i mars-april och redovisade denna regelbundet vid Helix stabsmöten. Därutöver var gruppen stödjande med hantering av bemanning och arbetsmiljöfrågor.
2. en *materielgrupp* för samordning kring skyddsutrustning. Gruppen bestod inledningsvis av ca fem medarbetare. All beställning, hantering och leverans av skyddsutrustning centraliserades till denna grupp. Gruppen arbetade vardagar och helger för att beställa och distribuera skyddsutrustning inom kommunen.
3. en *analysgrupp*. Denna särskilda grupp var aktiv under det inledande skedet av pandemin. Upplägget är sedan hösten 2020 fördelat på tre funktioner med särskilt uppdrag att omvärldsbevaka vissa områden. Säkerhetssamordnare fokuserar på nationell information från myndigheter, MAS bevakar regionens kommunikation och områdeschef ansvarar för att bevakna utvecklingen lokalt inom organisationen och kommunen. Dessa ger sedan en dragning/nulägesrapport vid varje stabsmöte.

3.3. Vidtagna åtgärder

Under pandemin vidtogs flera åtgärder kopplat till covid-19. Några av dessa redovisas i bilden nedan:



I mars vidtogs åtgärder riktade till näringslivet och lokalhyresgäster, så som uppskov av tillsynsavgifter och tidigare öppning av uteserveringar. Beslutet om tillfälliga avsteg från vissa regler gällande hyresavtal är fattat av VD i Upplands-Brohus. Övriga åtgärder riktade mot

näringslivet är beslutade av ansvariga tjänstemän vid kommunledningskontorets näringslivsavdelning, ekonomiavdelning samt samhällsbyggnadskontoret. Näringslivschef uppger att beslut om uppskov handlar om intäkter som inkommer under innevarande budgetår (2020) och därför inte påverkar budgeten nämnvärt⁴. Gällande taxorna regleras inte under vilken tid på året avgifterna ska tas ut, vilket gör att beslutet inte står i strid med gällande regleringar. Vidare medger gällande riktlinjer för upplåtelse av offentlig plats att uteserveringar kan ges möjlighet att öppna tidigare. På så vis är även detta beslut inom ramen för gällande riktlinjer.

Vidare infördes ett "totalt besöksförbud" på äldre- och LSS-boenden från och med den 27 mars 2020⁵. Vilket även kommunicerades ut på hemsidan. Detta efter ett delegationsbeslut av socialchef som anmäldes till socialnämnden den 19 maj 2020 samt äldre- och omsorgsnämnden den 25 maj 2020. Vid krisledningsgruppens möte den 1 mars 2021 noterades däremot att "kommunen inte har haft något förbud under pandemin, utan har avrått personer från att besöka verksamheten".

Av minnesanteckningarna från staben Helix den 6 april 2020 framgår att kommunen hade påbörjat åtgärder för att tillförsäkra en god personalförsörjning. Bland annat:

- ▶ Intern inlåning av personal från andra kontor (de utan utbildning gavs utbildning genom vuxenutbildningen)
- ▶ Externa rekryteringar
- ▶ Inhyrning av personal från privata hemtjänstutförare

Socialkontoret tog även in enhetschefer från andra kontor för att avlasta omsorgsverksamheten. I april förstärkte kontoret även chefsstödet på avdelningschefs nivå då avdelningschef fick hjälp att hantera 50 procent av verksamhetsområdet till och med augusti. Enligt uppgift fanns det ett behov av att vidta åtgärder för personalförsörjningen tidigare än vad som gjordes. Omsorgsverksamheten hade ett påtagligt personalbortfall i mars och åtgärder för att rekrytera och utbilda personal tog tid.

3.3.1. Smittskydd inom kommunens drabbade verksamheter

Inom socialkontoret bestämdes det tidigt att verksamheterna inte fick lagerhålla skyddsutrustning. Prioritering gjordes inledningsvis under pandemin till de enheter som hade misstänkt eller bekräftad smitta, oavsett om detta var vid särskilda boenden, hemtjänst eller dagverksamhet⁶. Socialchef fattade beslut den 14 april 2020 om att nyttja egenproducerat skyddsmaterial för att säkerställa tillfredställande tillgång. Detta för att alltid kunna erbjuda skydd till personalen. I första hand skulle CE-godkänd levererat material användas.⁷

⁴ Vilket då sannolikt skulle kräva ett beslut i nämnden.

⁵ Den 10 respektive 13 mars lämnade Folkhälsomyndigheten och regeringen allmänna rekommendationer om att inte besöka landets äldreboenden. Från och med den 1 april till och med den 30 september var regeringens nationella besöksförbud i kraft. Den 21 november återupptod besöksförbudet, som lokala förbud. De formella besluten fattas av Folkhälsomyndigheten i samråd med lokala och regionala aktörer. Upplands-Bro kommun var inte med på den lista av kommuner som tilläts införa besöksförbud på särskilda boenden från den 3 december till och med den 12 december 2020.

⁶ Dagverksamhet stängdes dock ned från 6 april 2020.

⁷ Kommunen hade svårt att få tag på skyddsutrustning inledningsvis under pandemin. Leverantörerna prioriterade regionerna. Kommunen gjorde därför egen skyddsutrustning, så som rockar, visir och munskydd. Dessa var dock inte CE-märkta och godkända av Arbetsmiljöverket.

Av socialkontorets kvalitetsuppföljning 2020, genomförda av avdelningen för kvalitets- och verksamhetsstöd, framgår att all personal genomgått den webbaserade utbildningen "Basal hygien". Alla medarbetare ska ha redovisat intyg för chef. Områdeschefen har följt upp detta med enhetschefer. Denna utbildning kommunicerades även ut till annan verksamhet inom socialkontoret under pandemin, bland annat funktionshindersverksamheten och dagverksamhet.

Socialchef uppger att socialkontoret kommunicerade hur skyddsutrustning skulle användas till all verksamhet, inklusive funktionshindersverksamheten och dagverksamhet. Samma riktlinjer gällde för all verksamhet, det vill säga att visir skulle användas i alla kontakter inom 2 meter. I ett senare skede beslutades om komplettering med munskydd och visir i enlighet med nationella riktlinjer. Även handläggare har fått information inför hembesök.

Vad gäller kommunens förskolor och skolor fastställdes riktlinjer för att göra lokala riskbedömningar kopplat till smittspridning och minskad trängsel. Huvudsakligen har det handlat om att omsätta nationella och regionala riktlinjer till de lokala förutsättningarna. Personalavdelningen har haft ett centralt stöd för rektorer i detta arbete.

Enligt uppgift har rutinerna vid konstaterad smitta varit:

- ▶ Vid misstänkt smitta eller symptom (även lindriga) så ska barn och elever stanna hemma.
- ▶ Vid uppkomna symptom på förskolan eller skolan så tas barnet åt sidan och föräldrar kontaktas så att barnet kan bli hämtat.
- ▶ Vid konstaterad smitta inleds smittspårning. Dialog har även förts med Smittskydd Stockholm om andelen sjuka tilltagit i någon verksamhet.

3.3.2. Dokumentation av händelseförloppet

Väsentlig information, så som beslut och delgiven information dokumenteras och protokollförs för alla möten i krisledningsgrupp och stab. Det inte har gjorts någon samlad utvärdering av krisledningsorganisationens verksamhet efter att denna aktiverades. Det har inte heller gjorts någon aggregerad utvärdering av kommunens hantering av pandemin. Detta med anledning av att pandemin fortfarande är aktivt. Den 3 februari 2021 beslutade kommunstyrelsen att ge i uppdrag till kommundirektör att kartlägga och analysera kommunens hantering av pandemin. Detta tillsammans med en extern granskare. Uppdraget ska redovisas den 26 maj 2021.

Personalgruppen gjorde en utvärdering: *Vägledning för personalbemanning vid corona* under sommaren 2020. Resultatet visade på behov av att kommunikationen behövde förbättras. Som en konsekvens av detta initierade kommundirektören ett digitalt informationsmöte tillgängligt för alla medarbetare varannan onsdag.

3.4. Samverkan med regionen och statliga myndigheter har inte fungerat optimalt

Länsstyrelsen är den myndighet som ska informeras om händelseutvecklingen, läget och den förväntade utvecklingen. För att samverka med andra aktörer i länet är Länsstyrelsen i Stockholm sedan flera år tillbaka en del av organisationen "Samverkan Stockholmsregionen". Där ingår länets alla 26 kommuner, Region Stockholm, polis, räddningstjänsterna och andra myndigheter och organisationer i länet, som har uppdrag inom säkerhet och beredskap. Normalt möts alla aktörer i avstämningskonferens en gång

per vecka. Sedan 28 februari 2020 har samverkan varit i "aktiverat läge" med tätare möten. Genom de löpande avstämningar som sker inom ramen för Samverkan Stockholmsregionen kan länsstyrelsen också skapa aktuella lägesbilder över situationen i Stockholms län. Kommundirektören uppger att kommunen kunnat bistå länsstyrelsen med ytterligare kunskap och kompetens kring stabsarbete och krishantering.

Under pandemin har kommunen varit delaktiga i tre regionala forum:

- ▶ Regionalt råd LSTY (landshövdingen sammankallande, forum för kommunstyrelseordföranden)
- ▶ Inriktande forum LSTY (för kommundirektörer)
- ▶ Samordnande forum (för säkerhetschefer)

Kommunstyrelsens ordförande (KSO) har varit inkallad från länsstyrelsen och landshövdingen till ett regionalt råd för muntliga överlämningar/rapportering. Intervjuad KSO uppger att forumet har varit värdefullt men att det funnits meningskiljaktigheter kring hur krisen skulle hanteras, vilket uppges tagit en del tid inledningsvis. Under hösten har mycket information för beslut kommit strax innan mötesstart vilket har försvårat möjligheten att skapa ett gott kunskapsläge för diskussion.

Vidare uppges det, under pandemin, ha funnits behov av tydliggöranden kring ansvar mellan kommun, region och stat. Även kommunikation har varit en utmaning. Strukturerna för samverkan uppges fungera under normala omständigheter men har inte varit idealiska under en kris som pandemin. Stort ansvar för krishantering och åtgärder uppges ha landat på kommunerna.

3.5. Vår bedömning

Upplands-Bro kommun valde att hantera krisen inom ramen för ordinarie politiska styrning och genom att aktivera krisledningsgruppen samt områdesspecifika staber, i enlighet med de tre grundprinciperna för krishantering. Vi ser positivt på detta. Kommunens krishantering fokuserar på att beslutsfattare förstår det generella skeendet vid en kris. Planen benämner inte uttryckligen begreppet pandemi. Krisledningsplanen utgör istället en vägledning där krishantering är densamma oberoende scenario.

Folkhälsomyndigheten redogör i rapporten "Pandemiberedskap – hur vi förbereder oss" (2019) för att kommuner i sina risk- och sårbarhetsanalyser bör bedöma förmågan att motstå allvarliga störningar kopplat till pandemi och personalbortfall/arbetskraftsbrist inom bland annat omsorgsverksamhet. Vi ser därför positivt på att risk- och sårbarhetsanalysen inkluderat epidemi/smitta och personalbortfall som en risk i riksinventeringen. Beredskapsplanerna redogör däremot inte i detalj för hur händelseutvecklingen kom att se ut vid en pandemi motsvarande scenariot med covid-19. Vi noterar även att smitta inte bedömts som en av de mer väsentliga riskerna (utifrån konsekvens och sannolikhet). Vi bedömer trots detta att krisorganisationens arbetssätt svarade mot den modell för krishantering som kommunen har valt. Risk- och sårbarhetsanalysen syftar till att tydliggöra generella sårbarheter och förmågebrister snarare än att hantera enskilda risker. Däremot framgår det att kommunen hade ett behov av att vidta snabbare åtgärder för att tillförsäkra personalförsörjningen inom äldreomsorgen.

Ansvarsfrågan mellan kommun, region och stat har blivit alltmer belyst under pandemin. I Folkhälsomyndighetens rapport (2019) framgår att "de flesta åtgärder under en

influensapandemi kommer att genomföras av kommuner och regioner.”. I kommunens mening har stort ansvar landat på kommunen. Strukturerna för samverkan har inte upplevts idealiska under en kris som pandemin. Vi noterar att det uppges ha funnits ett behov av tydliggöranden kring ansvarsfördelning vilket delvis ligger utanför kommunens rådighet.

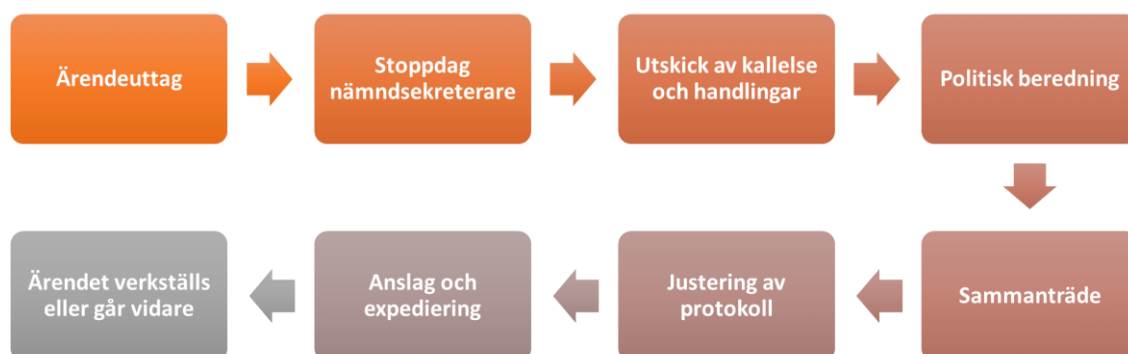
Socialchef beslutade den 27 mars om att tillfälligt införa ”besöksförbud” innan regeringens nationella beslut. Kommunen redogör för att det inte är frågan om förbud utan avrådan. Att det handlade om ”förbud” kommunicerades däremot ut på hemsidan vilket gör att allmänhet och anhöriga rimligen kunnat tolka det som att besöksförbud rådde. Ett liknande ärende, beträffande förbud (alternativt stark avrådan) till besök vid äldreboenden under pandemin har däremot varit uppe i förvaltningsrätten⁸ och där bedömts sakna lagstöd. Vi förstår att det sannolikt fanns rimliga skäl, utifrån smittskydd, till beslutet. Frågan behöver däremot utredas av domstol. Vi ställer oss däremot frågande till om socialchef har delegerad beslutsrätt för att besluta om den här typen av åtgärder. Påverkan för individer är påtaglig och vi anser inte att det kan likställas med ett verkställighetsbeslut.

Det inte har gjorts någon samlad utvärdering av krisorganisationens verksamhet efter att denna aktiverades. Vi ser därför positivt på att kommunstyrelsen har gett i uppdrag till kommundirektör att kartlägga och analysera kommunens hantering av pandemin med hjälp av externt stöd.

4. Kommunens demokratiska processer

4.1. Ärendebereidningsprocessen påverkas av pandemin

Ärendebereidningsprocessen är central för den kommunala demokratin. Den inbegriper samtliga steg från att ett ärende initieras till att ärendet behandlats av ett beslutsfattande organ och därefter ska verkställas. Nedanstående figur 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.

⁸ Mål: 24825-20

4.2. Kommunallagen ställer krav på nämndernas mötesformer

Inskränkningen i allmänna sammankomster i förordningen 2020:114 påverkar 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:⁹

- ▶ 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.

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.

4.3. 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.

Under pågående pandemi identifierades behovet av att kunna genomföra möten på distans. Därför fastställde fullmäktige den 29 april 2020 ett reglemente med gemensamma

⁹ 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*.

bestämmelser för kommunstyrelsen och övriga nämnder.¹⁰ Reglementet gör gällande att nämnder får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Lokalen ska vara så beskaffad att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans och nämnder får på egen hand beslutade om nämndspecifika regler.

Som ett komplement till fullmäktiges reglemente har partierna som finns representerade i fullmäktige kommit överens om regler för mötesformer. Överenskommelsen tillkom i ett läge då fullmäktige ännu inte fattat beslut om att tillåta deltagande på distans och syftade till att på frivillig grund minska antalet personer i möteslokalerna och stärka säkerheten under mötena utifrån ett smittskyddsperspektiv. I den senaste versionen av uppgörelsen, från den 16 juni 2020, återfinns 13 punkter för ledamöter och tjänstepersoner att förhålla sig till. Exempelvis fastställs att deltagande på distans kan ske vid beredningar och sammanträden och att Teams är den digitala plattform som kommunen använder. Vidare specificeras hur många ledamöter som får närvara fysiskt vid nämnd-, utskott-, styrelse- och fullmäktigesammanträden.

Kommunledningskontoret upprättade den 7 maj en vägledning och checklista för deltagande på distans vid sammanträden. I vägledningen regleras roller och ansvar för deltagare och tjänstepersoner, bland annat avseende teknik- och ordningsfrågor.

4.4. Det finns i nuläget inga optimala tekniska lösningar

Inför partiernas överenskommelse tog gruppledarna emot information och underlag från kommunledningskontoret gällande olika tekniska alternativ. Av överenskommelsen framgår att gruppledarna var medvetna om att det för stunden inte fanns någon optimal teknisk lösning eller rekommendation från SKR att luta sig emot. Beslutet föll på att använda Teams som digital mötesplattform.

Kommunen använde sedan tidigare Office365, i vilken plattformen Teams ingår. Kommunledningskontorets utredning vilar i hög grad på Danderyd kommuns utredning av om Office365 kan användas för sekretessreglerad och sekretessbelagd information samt personuppgifter. Utredningens slutsats var att Teams kan nyttjas för informationshantering men inte om det rör sig om frågor om rikets säkerhet. Utredningen berörde dock inte plattformen utifrån frågan om distansmöten.

Kommunledningskontoret konstaterade i sin egen utredning att det inte finns en optimal plattform på marknaden, men att det fanns ett omgående behov av att kunna genomföra sammanträden med vissa deltagare på distans. Kommunledningskontoret bedömde att Teams utgör en fullgod lösning som kan möjliggöra deltagande på distans med kort tidsvarsel och på ett kostnadseffektivt sätt. För att bemöta risker och begränsningar i plattformen tog kommunen fram den vägledning som tidigare beskrivits. Samtliga ledamöter har erbjudits utbildning i användningen av Teams.

För att möjliggöra en välfungerande hantering av distansmöten har tre mötesrum i kommunhuset försetts med ny teknisk utrustning. Dessa mötesrum har använts särskilt vid

¹⁰ I samband med detta beslutade fullmäktige även om en ny arbetsordning, som möjliggör för fullmäktige att sammanträda med ledamöter som deltar på distans.

sammanträden som genomförs på distans. Vidare finns digitala lösningar för justering av protokoll, så att justerare inte ska behöva ta sig till kommunhuset fysiskt.

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 utom i ärenden som avser val eller anställning av personal. Enligt uppgift har inga ärenden av denna art varit aktuella under pandemin, varför frågan om mötesformerna inte har behövts hanteras.

4.5. Kommunen har vidtagit flera åtgärder för att hantera distansmöten

Stora ansträngningar har tillägnats uppgiften att säkerställa välfungerande distansmöten för nämnder, kommunstyrelsen och fullmäktige. Kommunkansliet 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. Även kommunens IT-avdelning har i hög utsträckning varit involverade i arbetet med att säkerställa fungerande former för användning av plattformen Teams samt en tillräcklig säkerhet.

Kommunens kanslichef uppger att övergången till distansmöten till en början var omvälvande, då kommunen på mycket kort tid behövde lära sig tillämpa nya arbetssätt. Arbetet med övergången beskrivs dock som välfungerande och att de nya rutinerna är förankrade bland personal och ledamöter. I takt med att de nya rutinerna etablerats ägnas mindre tid åt tekniskt stöd. Chefen för kansliavdelningen uppger att nämnderna anpassat mötesformerna för att förenkla nämndadministrationen vid distansmöten. Bland annat är det numera snarare regel än undantag att reservationer skickas in i förväg.

Priset för hanteringen av digitala möten har varit att mindre tid ägnats åt planerade utvecklingsprojekt. Kansliavdelningen hade inför 2020 i uppdrag av fullmäktige att utveckla den digitala distributionen av handlingar till nämndsammanträden (i nuläget skickas handlingar per epost).

Sedan fullmäktige fastställde kommunens gemensamma reglemente som möjliggjorde digitala möten, har merparten av kommunstyrelsens, nämndernas och utskottens möten genomförts på distans. Ett undantag är socialnämndens arbetsutskott, som behandlar känsliga personärenden. Av sekretesskäl har det bedömts som lämpligt att genomföra dessa möten fysiskt. Det är ytterst upp till ordföranden att avgöra om deltagande får ske på distans. Distansdeltagande kan dock inte krävas utan är alltid frivilligt. Ledamöter som önskar att delta på distans ska, om möjligt, i förväg anmäla detta till nämndens kansli. I praktiken, i och med att distansmöten snarare varit regel än undantag, har ordningen varit den omvända: ledamöter som önskat delta fysiskt har meddelat detta i förväg.

Efter att Folkhälsomyndigheten under hösten skärpte sina rekommendationer har i vissa fall samtliga mötesdeltagare deltagit på distans. Innan dess deltog åtminstone nämndordförande och sekreterare på plats i kommunhusets fysiska möteslokal. Vid fullmäktiges möten närvarar presidiet alltid på plats. Kommunen gör tolkningen att sammanträdet formella möteslokal i denna situation är den fysiska plats som ordföranden befinner sig i.

Om en ledamot får anslutningsproblem under ett möte och inte kan ses eller höras ska ordföranden, enligt kommunens vägledning, begära ajournering eller överväga om en ersättare ska träda in om uppkopplingsförsöken misslyckas. Vidare ska ordföranden bland annat säkerställa att alla beslutsfattande ledamöter hört och uppfattat allt som sagts innan de

går till beslut, bevaka närvaron och bevaka chatt-funktionen och fördela ordet enligt talarlistan.

Förvaltningen följer kontinuerligt rättsläget avseende vilka tekniska verktyg som krävs vid distansdeltagande. Hittills har det meddelats ett väsentligt avgörande i frågan (mål nr. 2620-20). Kommunen har vidtagit åtgärder för att uppfylla de krav som framgick av domen. Det innebär att det under fullmäktige finns en riktad kamera i sammanträdeslokalen så att även de fåtal ledamöter som är på plats kan ses av deltagare på distans. Kommunen har även uppdaterat sin vägledning för distansmöten.

Inom ramen för granskningen har frågor om den praktiska hanteringen av distansmöten skickats till ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande i utbildningsnämnden, tekniska nämnden och socialnämnden. Sammanlagt inkom sex svar. Svaren visar att tillfrågade respondenter är nöjda med det praktiska stödet de erhållit för att genomföra distansmöten. Samtliga respondenter förutom en uppger att kommunledningskontorets skriftliga vägledning har använts och att den innehåller ändamålsenlig information. Samtliga uppger att det överlag har fungerat väl att genomföra nämndsmöten på distans.

4.6. 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 har det 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 ärendeberegningsprocessen på det stora hela varit ändamålsenliga. När det kommer till kommunens användning av distansmöten finns enligt vår mening i huvudsak två frågor som behöver lyftas särskilt.

För det första är det i nuläget inte helt tydligt i vilken omfattning distansmöten får tillämpas. I proposition 2013/14:5 uttrycks att deltagande på distans i första hand bör betraktas som ett komplement till fysiskt deltagande. Under året har dock fysiskt mötesdeltagande snarare varit ett komplement till distansdeltagande och inte tvärtom. Kommunen är väl medvetna om denna problematik och bevakar hur SKR och andra kommuner tolkar lagstiftningen. Eftersom det inte finns någon tydlig normering kring i vilken utsträckning distansdeltagande får användas är det svårt att bedöma huruvida kommunens tillämpning är korrekt.

Den andra frågan rör användningen av mötesplattformen Teams. 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. Vid möten i Teams med ett stort antal deltagare kan det ifrågasättas om detta krav tillgodoses. Kommunen känner till denna osäkerhet i hur lagstiftningen ska tolkas och följer den rättsliga utvecklingen.¹¹ Under 2020 har Teams utvecklat mötesfunktionen så att fler mötesdeltagare kan se varandra samtidigt.

¹¹ Hittills har det enbart kommit ett avgörande i Förvaltningsrätten som har bäring på frågan (Mål nr. 2620-20)

5. Tillsyn av smittskyddsåtgärder på serveringsställen

5.1. Ny lag reglerar smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen trädde i kraft den 1 juli 2020. I lagen finns bestämmelser om tillfälliga smittskyddsåtgärder för att förhindra spridning på serveringsställen av det virus som orsakar covid-19. Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet har tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter efterlevs. Det är även denna nämnd som har i uppgift att besluta om förelägganden och förbud. Av propositionen (2019/20:172) framgår att tillsynen inte bör vara avgiftsfinansierad. Det finns inga specificerade krav på omfattningen av tillsynen eller på tillsynsorganisationens tillgänglighet.

5.2. Bygg- och miljönämnden ansvarar för tillsynen

Enligt bygg- och miljönämndens reglemente ska nämnden fullgöra kommunens myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet enligt miljöbalken, strålskyddslagen, livsmedelslagen samt övrig speciallagstiftning. Det åligger därmed nämnden att ansvara för tillsynen enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Den personal som utför livsmedelskontroll samt tillsyn av tobak, serveringstillstånd och receptfria läkemedel ansvarar också för nämndens tillsyn av smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Sammanlagt är två medarbetare involverade i arbetet. Ingen beslutanderätt i ärenden inom detta område har dock delegerats, varken till inspektörer eller deras överordnade i förvaltningsorganisationen. Enligt intervjuad noterades inga avvikelser vid de inledande tillsynskontrollerna, varför det inte ansågs nödvändigt att revidera nämndens delegationsordning med tillägg om delegation av beslutanderätt i ärenden kopplad till den nya lagen.

5.3. Merparten av tillsynsbesöken genomfördes under juli och augusti

Arbetet med tillsynen enligt den nya lagen inleddes med ett informationsutskick till de aktörerna med serveringsställen inom kommunen. Därefter genomfördes tillsynskontroller, vars frekvens var som högst under juli och augusti. Enligt kommunens diarium genomfördes ungefär 30 tillsynsbesök under 2020.

Det fanns ingen plan för prioritering av tillsynsobjekt. Enligt uppgift fanns inte heller någon systematik i vilka verksamheter som valdes ut för tillsyn och inte heller någon uppföljning av vilka verksamheter som inte kontrollerats. Urvalet av tillsynsobjekt beskrivs som planlöst. Däremot har samtliga kontroller dokumenterats i kommunens diariesystem. Bedömningen av tillsynens omfattning gjordes av tillsynspersonalen på egen hand.

Vår uppföljning av registrerade tillsynsbesök i kommunens diarium visar att 32 tillsynsbesök genomfördes under året. Noterbart är att tillsyn utförts betydligt oftare på vissa serveringsställen än andra. Exempelvis har en restaurang granskats sju gånger – trots att avvikelser inte noterats – medan andra serveringsställen enbart erhållit ett tillsynsbesök eller inget alls. Det finns ingen sammanställning över vilka verksamheter som granskats respektive inte granskats eftersom det i kommunen inte gjorts en kartläggning av vilka verksamheter som omfattas av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. En intervjuperson uppskattar att det sammanlagt finns ungefär 50 serveringsställen vars

verksamhet lyder under denna lagstiftning. Utifrån den uppskattning har ett tjugotal serveringsställen inte granskats under 2020.

Tillsynskontrollerna bygger på Länsstyrelsen i Stockholms, Folkhälsomyndighetens och SKR:s vägledning. Inspektionerna utgår från en framtagen checklista som används vid samtliga tillsynsbesök. Enligt uppgift har tillgången på vägledning kring tillsynsbesökens genomförande varit relativt riklig, medan det har saknats information om hur arbetet bör planeras och dokumenteras.

5.4. Tillsynen har tagit resurser från andra verksamheter

Relativt stora resurser har disponerats till tillsynen av smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Berörd personal uppskattar att knappt 500 timmar har ägnats åt dessa arbetsuppgifter. Det motsvarar ungefär 15 procent av dessa medarbetares sammanlagda arbetstid på ett år. Merarbetet har resulterat i att andra tillsynsverksamheter inte prioriterats i enlighet med plan. Ett sådant område är livsmedelskontrollen. Under 2020 har ungefär 50 procent av planerade kontrollbesök genomförts. Vid ingången av 2021 var den samlade kontrollskulden 657 timmar.¹²

Avdelningschef för livsmedel uppskattar att kommunen givet rådande förutsättningar kommer att ägna ungefär lika mycket tid åt tillsynen av smittskyddsåtgärder på serveringsställen under 2021 som under 2020. Det finns i nuläget inga planer med att förstärka livsmedelskontrollen resursmässigt.

Enligt förarbetena till lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör inte tillsynen vara avgiftsfinansierad. Upplands-Bro kommun tar inte ut någon avgift från verksamheterna för denna tillsyn. Kommuner kompenseras däremot av regeringen för genomförandet av tillsyn smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Ersättningen baseras på kommunens invånarantal. Upplands-Bro har begärt ersättning och kommer få tillbaka cirka 100 tkr för 2020.

5.5. Vår bedömning

Den nya lagen om smittskyddsåtgärder på serveringsställen innebar ett antal utmaningar för bygg- och miljönämnden. Resurser flyttades från ordinarie tillsynsverksamhet och inledningsvis rådde osäkerhet kring hur tillsynen av serveringsställen skulle bedrivas. Lagstiftningen och tillämpliga föreskrifter lämnar utrymme för tolkning när det kommer till den interna organisationen för att genomföra tillsynen. Enligt kommunallagen ska dock nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Enligt vår bedömning finns utifrån detta perspektiv skäl att se över rutinerna för tillsynen.

Enligt vår bedömning saknades för tillsynens genomförande en resursplaneringsanalys och genomtänkt strategi. Planeringen av tillsynen av smittskyddsåtgärder på serveringsställen var planlös i bemärkelsen att prioriteringar inte byggde på en riskanalys och att uppföljningen var osystematisk. För att säkerställa en effektiv tillsyn bör rimligtvis prioriteringen bygga på tydliga antaganden om var tillsynen får störst effekt utifrån ett smittskyddsperspektiv. En sådan analys skulle också kunna ligga till grund för bedömningen av tillsynens omfattning.

¹² Delar av kontrollskulden är oundviklig eftersom vissa mindre verksamheter får tillsynsbesök vartannat eller var tredje år, samtidigt som de betalar en årlig avgift.

Vidare, utifrån ett smittskyddsperspektiv, kan det ifrågasättas varför vissa serveringsställen granskats upp emot sju gånger (utan att brister noterats), samtidigt som andra serveringsställen inte granskats överhuvudtaget. Enligt vår bedömning är denna prioritering svårförståelig utifrån syftet med tillsynen, det vill säga säkerställa att kraven i den nya regleringen för serveringsställen följs.

För att möta regeringens krav på att genomföra tillsyn av smittskyddsåtgärder ansågs personalresurser behöva flyttas från andra tillsynsområden. Exempelvis flyttades personal från livsmedelskontrollen vilket innebar att enbart 50 procent av den planerade kontrollen genomfördes. I sammanhanget är det viktigt att understryka att livsmedelskontrollen är en lagstyrd verksamhet som ska vara riskbaserad. Det innebär i praktiken inte enbart att kontrollen ska bygga på en riskanalys – planerade kontrollbesök ska också genomföras. Med tanke på rådande kontrollskuld är det väsentligt att nämnden säkerställer att det finns en plan samt tillräckliga förutsättningar för att genomföra den planerade kontrollen.

Syftet med delegation av beslutanderätt är bland annat att säkerställa en effektiv ärendehandläggning. Vissa typer av beslut bör kunna verkställas omedelbart för att få avsedd effekt. Bygg- och miljönämndens delegationsordning har inte reviderats utifrån den nya lagen om smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Det innebär att ett nämndbeslut behöver inväntas innan ett föreläggande eller annan åtgärd kan riktas mot en verksamhet som uppvisat brister i sin hantering. Enligt vår bedömning är det i dessa ärenden särskilt viktigt att nämnden genom delegationsordningen säkerställer en effektiv ärendehandläggning för att omgående kunna rikta åtgärder i syfte att minska smittspridning på serveringsställen.

Tillsynen av smittskyddsåtgärder har utgått från en checklista som bygger på länsstyrelsens vägledning och Folkhälsomyndighetens föreskrifter. Enligt vår bedömning är det positivt att tillsynen utgår från en förutbestämd mall. Det ökar förutsättningarna för en rättssäker och enhetlig tillsyn. Det är också positivt att nämnden återsökt medel för genomförandet av tillsynen.

6. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
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? Om ja, har konsekvenser och åtgärder utvecklats som förväntat?	Ja, i allt väsentligt. Kommunens krishantering fokuserar på att beslutsfattare förstår det generella skeendet vid en kris. Krisledningsplan är en vägledning i detta arbete. Planen benämner inte uttryckligen begreppet pandemi och är inte konstruerad utifrån att krishanteringen skiljer sig utifrån olika scenarion. Kommunen har identifierat epidemi/smitta och personalbortfall som tänkbara risker för kommunen i den övergripande risk- och sårbarhetsanalysen. Beredskapsplanerna redogör däremot inte i detalj för hur händelseutvecklingen kom att se ut vid en pandemi motsvarande scenariot med covid-19. Vi noterar även att smitta inte bedömts som en av de mer väsentliga riskerna (utifrån konsekvens och sannolikhet). Vi bedömer trots detta att krisorganisationens arbetssätt

	<p>svarade mot den modell för krishantering som kommunen har valt.</p> <p>Däremot framgår det att kommunen hade ett behov av att vidta snabbare åtgärder för att tillförsäkra personalförsörjningen inom äldreomsorgen.</p>
<p>Vilka organisatoriska eller ledningsmässiga åtgärder har vidtagits på verksamhetsnivå och på politisk nivå? När beslutades och vidtogs åtgärderna?</p>	<p>I mars 2020 beslutade KS om att inrätta KS presidium som politisk styrgrupp för Corona-hanteringen. Styrgruppen har haft regelbundna möten med kommundirektör. Även krisledningsgrupp (aktiverades den 3 mars 2020) och stab Helix har varit aktiverade under hela pandemin. Helix aktiverades den 1 april 2020.</p> <p>I mars vidtog kommunledningskontoret och samhällsbyggnadskontoret åtgärder riktade till näringslivet och lokalhyresgäster, så som uppskov av tillsynsavgifter och tidigare öppning av uteserveringar. Vidare infördes socialchef ett "totalt besöksförbud" på äldre- och LSS-boenden från och med den 27 mars 2020. Vid krisledningsgruppens möte den 1 mars 2021 noterades däremot att "kommunen inte har haft något förbud under pandemin, utan har avrått personer från att besöka verksamheten". Vi ställer oss däremot frågande till om socialchef har delegerad beslutsrätt för att besluta om den här typen av åtgärder.</p>
<p>Tillvaratas och dokumenteras diskussioner och beslut på ett sätt som ger grund för framtida analyser av händelseförlopp och effekter av åtgärderna?</p>	<p>Ja. Väsentlig information, så som beslut och delgiven information dokumenteras för krisledningsgruppen och alla stabsmöten i protokoll.</p>
<p>Har det funnits en i kommunens mening tydlig rollfördelning mellan kommunen, regionen och statliga myndigheter? Finns en i kommunens mening välfungerande samverkan?</p>	<p>Delvis. I kommunens mening har stort ansvar landat på kommunen. Strukturerna för samverkan har inte upplevts idealiska under en kris som pandemin. Vi noterar att det uppges ha funnits ett behov av tydliggöranden kring ansvarsfördelning vilket delvis ligger utanför kommunens rådighet.</p>
<p>Hur hanteras identifierade fall av misstänkt smitta inom verksamheter som inte rutinmässigt nyttjar skyddsutrustning, men där kommunen har ett tillsynsansvar? T.ex. förskolor, lågstadieskolor och LSS-boenden? Har de haft riktlinjer för sitt arbete?</p>	<p>Socialkontoret kommunicerade hur skyddsutrustning skulle användas till all verksamhet, inklusive funktionshinder-verksamheten och dagverksamhet. Samma riktlinjer gällde för all verksamhet, det vill säga att visir skulle användas i alla kontakter inom 2 meter. I ett senare skede beslutades om komplettering med munskydd och visir i enlighet med nationella</p>

	<p>riktlinjer. Även handläggare har fått information inför hembesök.</p> <p>Vad gäller kommunens förskolor och skolor fastställdes riktlinjer för att göra lokala riskbedömningar kopplat till smittspridning och minskad trängsel. Vid misstänkt smitta eller symptom (även lindriga) så ska barn och elever stanna hemma. Vid uppkomna symptom på förskolan eller skolan så tas barnet åt sidan och föräldrar kontaktas så att barnet kan bli hämtat. Vid konstaterad smitta inleds smittspårning.</p>
<p>Vilka åtgärder har vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång under pågående pandemi?</p>	<p>Praktiska och regelmässiga åtgärder har vidtagits för att säkerställa en välfungerande politisk beslutsgång. Under våren fastställde fullmäktige ett nytt gemensamt reglemente för att möjliggöra mötesdeltagande på distans. På förvaltningsnivå har det tagits fram vägledning för tillämpningen av de nya reglerna. Mycket arbete inom förvaltningen har även tillägnats att säkerställa tillräckliga praktiska förutsättningar för att bedriva distansmöten. Bland annat har mötesrum försetts med adekvat teknisk utrustning och stöd har erbjudits ledamöter i samband och under möten. Bland annat är det numera snarare regel än undantag att reservationer skickas in i förväg.</p>
<p>Hur har det fungerat politiskt och internt i kommunhuset med digitala möten och andra nya arbetsformer?</p>	<p>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. För att underlätta det praktiska arbetet under sammanträden sker grundligare förberedelser inför mötena.</p>
<p>Har den anpassade beslutsgången varit förenlig med kommunallagen?</p>	<p>Genom fullmäktiges fastställande av det gemensamma reglementet för kommunens nämnder säkerställdes möjligheten till mötesdeltagande på distans i nämnder. När det kommer till hur distansmöten får genomföras och i vilken omfattning finns i vissa frågor ingen tydlig rättslig normering. Vi noterar att fysiska möten snarare används som komplement till distansmöten än tvärtom, vilket inte är i enlighet med vad som uttrycks proposition 2013/14:5. Vidare kan det ifrågasättas om den digitala mötesplattformen Teams under 2020 har levt upp till alla tekniska krav. Vi lämnar avseende dessa frågor inga starka</p>

	<p>rekommendationer eftersom rättsläget i nuläget inte är helt klarlagt.</p>
<p>Hur har tillsynsverksamheten anpassats avseende resurser, organisation och rutiner för att kunna verkställa tillsyn enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen?</p>	<p>Bygg- och miljönämnden ansvarar för tillsynen enligt den nya lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Beslutanderätten i ärenden inom ramen för den nya lagen har inte delegerats till berörda tjänstepersoner. Därmed saknas adekvata möjlighet att fatta skyndsamma beslut vid noterade brister i verksamheterna smittskyddshantering.</p> <p>Vår uppföljning av registrerade tillsynsbesök i kommunens diarium visar att 32 tillsynsbesök genomfördes under året. Noterbart är att tillsyn har utförts betydligt oftare på vissa serveringsställen än andra. Exempelvis har en restaurang granskats sju gånger – trots att avvikelser inte noterats – medan andra serveringsställen enbart erhållit ett tillsynsbesök eller inget alls. Det finns ingen sammanställning över vilka verksamheter som granskats respektive inte granskats eftersom det i kommunen inte gjorts en kartläggning av vilka verksamheter som omfattas av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.</p> <p>Tillsynen bygger på tillämplig vägledning och föreskrifter från Länsstyrelsen i Stockholm, Folkhälsomyndigheten och SKR. Vid tillsynsbesök används en standardiserad mall. Enligt vår bedömning är det positivt att tillsynen utgår från en förutbestämd mall. Det ökar förutsättningarna för en rättssäker och enhetlig tillsyn.</p> <p>För att genomföra tillsynen har resurser lyfts från andra tillsynsverksamheter, exempelvis livsmedelskontrollen. Det har resulterat i att planerade kontrollbesök inte genomförts i tillräcklig utsträckning.</p> <p>Den nya lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder innebar att resurser lyftes från andra tillsynsverksamheter. För ledmedelskontrollen har det inneburit att 50 procent av planerad kontroll inte genomförts under 2020. Enligt vår bedömning är väsentligt att nämnden säkerställer att samtlig lagstyrd tillsynsverksamhet genomförs i tillräcklig omfattning.</p>



Kungsängen 16 mars 2021

Herman Rask
EY

Madeleine Gustafsson
EY

7. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Säkerhetschef
- ▶ Socialchef
- ▶ Avdelningschef, Äldre- och omsorgsavdelningen, socialkontoret
- ▶ Chef för livsmedelsavdelningen
- ▶ Chef för miljöavdelningen
- ▶ Livsmedelsinspektör
- ▶ Miljöinspektör

Dokument

- ▶ Behovsutredning 2011
- ▶ Delegationsordning Bygg- och miljönämnden
- ▶ Föreskrifter om avgifter för provning och tillsyn inom miljöbalkens område samt solarier och sprängämnesprekursorer.
- ▶ Livsmedelsverkets föreläggande att avhjälpa brister i den offentliga kontrollen av livsmedel (2019)
- ▶ Livsmedelsverkets revision av livsmedelskontrollen i Upplands-Bro kommun inom restaurangområdet (2015)
- ▶ Länsstyrelsens slutrapport avseende revisionen av livsmedelskontrollen i Upplands-Bro kommun med fokus på området storhushåll (2019)
- ▶ Objektlista livsmedelstillsyn
- ▶ Reglemente för bygg- och miljönämnden
- ▶ Taxa för offentlig kontroll inom livsmedel- och foderlagstiftningen
- ▶ Taxa för provning och tillsyn inom miljöbalkens område
- ▶ Tillsyns- och kontrollplan 2018–2020 för bygg- och miljönämnden
- ▶ Tillsynsplan 2019 för miljötillsyn
- ▶ Uppföljning av tillsynsplan 2019 (miljötillsyn)
- ▶ Uträkning av handläggningskostnader per timme (miljötillsyn)
- ▶ Uträkning av timavgift för livsmedelskontroll
- ▶ Verksamhetsplan 2020 för bygg- och miljönämnden
- ▶ Krisplan för krisledningen, uppdaterad 2020-11-11 i Upplands-Bro kommun
- ▶ Risk- och sårbarhetsanalys, för mandatperioden 2019-2022, beslutad av kommunstyrelsen 2019-10-22
- ▶ Reglemente för Kommunstyrelsen, antaget av Kommunfullmäktige 2018-10-17, senast reviderat av Kommunfullmäktige den 29 april 2020
- ▶ Delegationsordning för Äldre- och omsorgsnämnden, beslutad av Äldre- och omsorgsnämnden 24 januari 2019 och reviderad den 23 september 2019.
- ▶ Personalplan vid omfattande frånvaro, 20 mars 2020
- ▶ Minnesanteckningar Covid-19 stab/ledningsarena 2020-05-07
- ▶ Minnesanteckningar Covid-19 stab/ledningsarena 2020-11-23
- ▶ Minnesanteckningar Covid-19 stab/ledningsarena 2020-12-21

- ▶ Minnesanteckningar Covid-19 stab/ledningsarena 2021-03-01
- ▶ Minnesanteckningar Helix 2020-04-06
- ▶ Minnesanteckningar Helix 2021-01-07
- ▶ Minnesanteckningar Helix 2021-01-13

Bilaga: Vidtagna åtgärder under pandemin

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

Publiceringsdatum, hemsida	Datum, ikraftträdande av beslutet	Ärende	Om beslut tagits i nämnd, ordförandebeslut eller delegationsbeslut
2020-03-16		Arrangemang som riktar sig till äldre ställs in	
2020-03-17	2020-03-18	Distansundervisning på Upplands-Brogymnasiet	Delegationsbeslut anmält till Gymnasie- och arbetslivsnämnden 2020-04-02 §17.
2020-03-17	2020-03-18	Distansundervisning på vuxenutbildningen	Delegationsbeslut anmält till Gymnasie- och arbetslivsnämnden 2020-04-02 §17.
2020-03-18		Åtgärder riktade mot det lokala näringslivet: - Kommunen ger uppskov till den 30 september för årliga fasta tillsynsavgifter inom miljö, hälsa, livsmedel, alkohol och tobak - Företagare inom besöks- och restaurangnäringen bjuds in till dialogmöte - Kommunen öppnar upp för att timanställd personal från näringslivet, i ett första skede kökspersonal, när behov uppstår i kommunen - Uteserveringar i Kungsängen får öppna från den 24 mars	Tjänstemannabeslut vid kommunledningskontoret och samhällsbyggnadskontoret
2020-03-18		Åtgärder riktade till hyresgäster i Upplands-Brohus lokaler: - Kvartalshyra får betalas månadsvis - Ev. minimiöppettider behöver ej efterlevas - Verksamhet får stängas - Affärsverksamhet får bedrivas utanför butikslokaler - Möjlighet att ansöka om anstånd med hyresbetalning	Beslutades av VD Upplands-brohus
2020-03-20		Anpassningar av de politiska nämndernas sammanträden (bl.a färre möten, kortare sammanträden, färre personer närvarande, större lokaler för ökat avstånd)	KF 2020-04-29 §53
2020-03-20		Kommunen lanserar e-tjänst för mottagande av gåvor i form av skyddsutrustning	
2020-03-23		Kultur- och fritidsevenemang med kommunen som huvudarrangör ställs in eller skjuts upp	
2020-03-27	2020-03-27	Totalt besöksförbud på kommunens äldre- och LSS-boenden	Beslut om att tillfälligt införa besöksförbud på gruppboendestäder, anmält till Socialnämnden 2020-05-19 §42

		Delegationsbeslut om att tillfälligt införa besöksförbud på vård- och omsorgsboenden i egen regi samt på servicehus, anmält till äldre- och omsorgsnämnden 2020-05-25 §35
2020-04-01		Kommunens Vuxenutbildning erbjuder snabbutbildning för timvikarier inom vård och omsorg
2020-04-01		Kommunen startar stödtelefon för äldre och deras anhöriga under coronakrisen
2020-04-14		Insatser riktade mot unga: - Fältassistenter och personer inom elevhälsan ger sig ut i skolor för att svara på frågor - Fritidsgårdar håller öppet och har infört rutiner kring handtvätt och avstånd - Via kampanj på fritidsgårdarnas instagramkonton kan kommunens unga ställa frågor om corona
2020-05-07	2020-05-13	Kommunen bekostar lunchlådor som gymnasieelever folkbokförda i kommunen kan hämta ut från lokala restauranger. Syftet främst att stötta lokala krögare.
		Delegationsbeslut av KS ordförande, anmält till KS 2020-05-27 §87
2020-11-23		Kommunens medarbetare och förtroendevalda ges presentkort för att stötta det lokala näringslivet i julgåva
		Delegationsbeslut anmält till KS 2020-12-02 §167
2020-12-21	2020-12-20	Vuxennärvaron i utomhusmiljöer förstärks för att skapa trygghet och begränsa förutsättningar för större folksamlingar