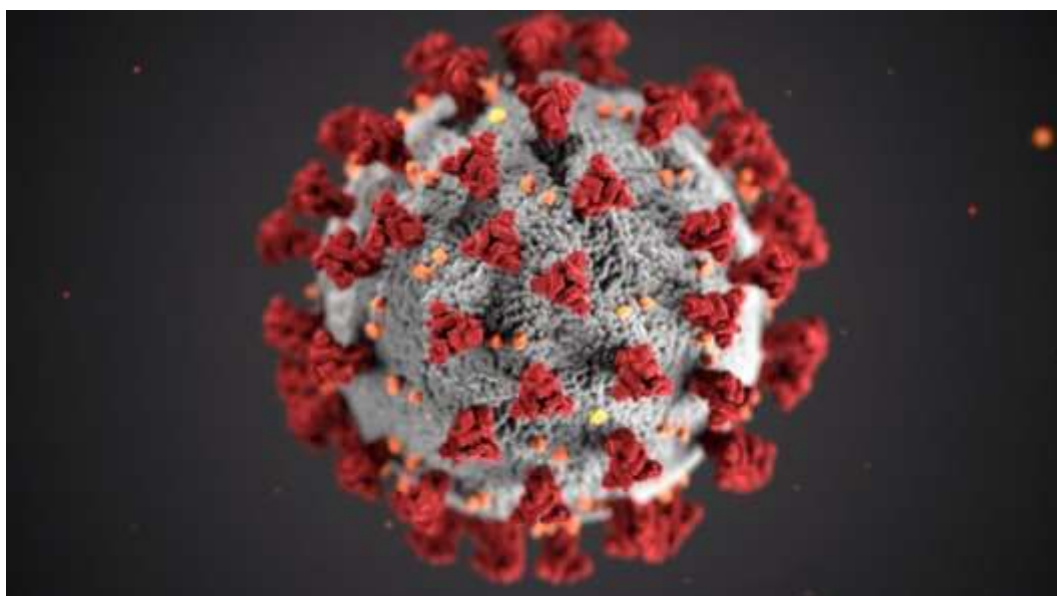


Författare
Niklas Åkesson
Tobias Blomqvist
Amanda Hult
Gabriella Westheim

Datum
2020-10-20

Utvärdering av Huddinge kommuns hantering av Covid-19



Rapportshistorik

Version	Revidering	Datum
1.0	-	2020-09-02
2.0	Revidering enligt beställarens kommentarer. Revideringar: <ul style="list-style-type: none">- Ändrat disposition i rapport (avsnitt 9 och 13).- Tillägg i avsnitt 7 osäkerheter.- Lagt till hänvisningar i avsnitt 19 rekommenderade åtgärdsförslag- Lagt till avsnitt 20 utvecklingsförslag för krisorganisation.- Korrekturläst.	2020-10-20

Innehållsförteckning

1	Mål.....	6
2	Syfte.....	6
3	Avgränsning.....	6
3.1	Fokusområden.....	6
4	Teoretisk referensram	7
5	Metod.....	7
5.1	Intervjuer.....	7
6	Osäkerheter.....	8
7	Ledning.....	8
7.1	Vad menar vi i utvärderingen med ledning?	8
7.2	Hur definieras ledning?	9
7.3	Chef och/eller ledare	9
7.4	Stabschefen - rollen.....	9
8	Internt och externt analysarbete	10
8.1	Internt analysarbete	10
8.2	Externt analysarbete	10
8.3	Framtagande av lägesbild	10
8.3.1	Generell beskrivning av framtagandet av lägesbild.....	10
8.3.2	Inriktning, målbild och genomförande.....	11
8.3.3	Sammanfattning lägesbild.....	12
9	Intern och extern kommunikation	13
10	Samverkan och samordning mellan förvaltningarna.....	15
10.1	Samverkan mellan förvaltningar	15
10.2	Samordning – kompetensförsörjning	16
11	Samverkan och samordning med externa aktörer	17
11.1	Samverkan och samordning för kommunens utsatta grupper	18
11.2	Etablerad samverkan.....	19
12	Ansvarsfördelning inom staben.....	19
13	Beslutsfattande frågor.....	20
14	Förmågebedömning	21
14.1	Övergripande bedömning av Huddinge kommuns krishanteringsförmåga avseende hantering av Covid-19.....	21
15	Barn- och utbildningsförvaltningen.....	25
15.1	Arbetsfördelning.....	25
15.2	Intern och extern kommunikation	25

15.3	Samordning och samverkan	26
15.4	Lägesbild	26
15.5	Specifika erfarenheter från BUF.....	26
15.6	Sammanfattning	27
16	Erfarenheter från samtliga respondenter.....	27
17	Slutsatser från utvärderingsperioden.....	27
18	Rekommenderade åtgärdsförslag.....	27
18.1	Åtgärdsförslag 1 Träning på rollkortet	28
18.2	Åtgärdsförslag 2 Styr uthålligheten med olika stabsberedskapsnivåer.....	28
18.3	Åtgärdsförslag 3 Rutiner vid överlämning mellan stabsmedlemmar	29
18.4	Åtgärdsförslag 4 Utbilda större volymer	29
18.5	Åtgärdsförslag 5 Uppstart krisorganisation.....	29
18.6	Åtgärdsförslag 6 Proaktivitet i förmågan att fatta snabba beslut och tidigt fånga signaler.....	29
18.7	Åtgärdsförslag 7 Säkra upp förmåga genom robusta avtal med externa parter	29
18.8	Åtgärdsförslag 8 Kontinuitet och förmåga i samhällsviktiga kommunala åtaganden	30
19	Utvecklingsförslag för krisorganisationen.....	30
19.1	Utvecklingsförslag 1 Kunskapen kring den juridiska möjligheten av att leda och hantera en kris	30
19.2	Utvecklingsförslag 2 Stabsverktyg.....	30
19.3	Utvecklingsförslag 3 Kommunikation.....	30
19.4	Utvecklingsförslag 4 Regelbundna stabsorienteringar	31
20	Referenser	32
	Bilaga 1 Intervjuguide.....	33

Sammanfattning

Denna utvärdering bygger på Huddinge kommuns hantering av Covid-19 under perioden 2020-03-02- 2020-05-03. I utvärderingen har intervjuer med medlemmar i krisorganisationen genomförts och tillgänglig dokumentation har använts som underlag. I utvärderingen ingår en särskild del som behandlar Barn-och utbildningsförvaltningens hantering inom ramen för deras krisorganisation. Detta i syfte att se om det finns delar i deras organisation som kan bibehållas, utvecklas alternativt kompletteras in i den operativa handboken.

Huddinge kommuns generella hantering och arbetssätt bedöms som god men med vissa brister. Bristerna härrör framförallt gällande uthållighetsaspekten. I utvärderingen föreslås åtgärder för att förbättra struktur, uthållighet och effektivitet i hanteringen av kommande kriser.

De slutsatser som kan dras utifrån utvärderingsperioden är:

- Få en uthållig krisorganisation både centralt och hos förvaltningarna.
- Planera för långdragna händelser likt en pandemi.
- Arbeta fram olika lathundar för personaladministration i krisläge.
- Kommunikation på andra språk än svenska och engelska tidigare i krishanteringsarbetet.
- Generellt stor medvetenhet, vilja och engagemang hos medarbetarna i Huddinge kommun att lösa uppgiften och hjälpa varandra.

1 Mål

En analys och underlag med förslag på en optimal fungerande stabsmetodik utifrån lärdomar från det nya och gamla arbetssättet, samt att ge en bild av hur Huddinge kommun har hanterat krisen under en avgränsad period om åtta veckor.

2 Syfte

Syftet med utvärderingen är att dra lärdomar och ta tillvara erfarenheter från hanteringen av Covid-19 under perioden 2020-03-02 - 2020-05-03 som leder till fortsatt utveckling av krisberedskapsförmågan i kommunen. Utvärderingen genomförs under ett pågående skede vilket innebär att resultatet av utvärderingen kan appliceras och implementeras i den pågående hanteringen.

3 Avgränsning

Arbetet som utvärderas är det som skett mellan perioden 2020-03-02 och åtta veckor framåt till 2020-05-03. Det som ingår i utvärderingen är den samordnande krisstaben, den inriktande krisledningsgruppen samt barn-och ungdomsförvaltningens (BUF) och social- och omsorgsförvaltningens (SOF) krisledning. De två sistnämnda har arbetat efter den något äldre stabsmetodiken medan den samordnande krisstaben och den inriktande krisledningsgruppen har arbetat utifrån en nyare metod. Det ligger även i uppdraget att jämföra de båda gruppernas arbete och upplevelse av sitt arbete för att kunna lära och fortsatt utveckla krisberedskapsförmågan i kommunen.

3.1 Fokusområden

Fokus i analysen ligger på stabsstruktur, ansvarsfördelning och dokument/ärendehantering. Det är även ett fokus på hur man hanterat utsatta grupper i kommunen.

4 Teoretisk referensram

För upplägg och bearbetning av intervjuer har i huvudsak två böcker används; "Marknadsundersökning – en handbok. Studentlitteratur: Lund" samt "En handbok i enkätmetodik. Lund: studentlitteratur". Inspiration har hämtats främst för att på kort tid kunna planera och lägga upp en undersökning, konstruera en enkät samt hantera resultat genom beskrivningar i respektive analys. När det gäller det ämnesspecifika innehållet kopplat till hantering av händelser och utvärdering av kriser har inspiration för formulering av frågor hämtats från; Utvärdering av övningar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), samt "Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014".

5 Metod

5.1 Intervjuer

Intervjuerna som genomförts inom ramen för detta arbete har varit telefon/skype-intervjuer. Eftersom tiden har varit en kritisk faktor för detta arbete är telefonintervjuer att föredra. Det är även en förutsättning i dagsläget med en pågående pandemi som försvårar fysiska möten. Intervjuerna är tids- och kostnadseffektiva och kan följas upp. De är relativt flexibla trots att de utgår från ett förutbestämt frågeformulär. Detta arbete baseras på en blandning av strukturerade och ostrukturerade intervjutekniker. Den strukturerade delen utgår från en enkät med bestämda frågeområden där resultatet får en kvantitativ karaktär. Ostrukturerade (eller djupintervjuer) är när ett område undersöks lite på djupet utan något förutbestämt frågeformulär eller teman. Resultatet får då en kvalitativ karaktär.¹ Vi har i detta arbete blandat upplägget.

Vi utgår från en intervjuguide som tagits fram med fokus på utvärderingens mål och syfte samt fokusområdena. Detta har sedan styrt frågornas karaktär. Vi har medvetet valt att inte ställa följdfrågor. Detta eftersom intervjuerna, dels drar ut på den avgränsade och strikta tidsramen som är för arbetet, dels för att det blir svårt att aggregera resultatet då det är fler än en person som genomför intervjuerna. Det bidrar även till större variation om vi väljer att inte följa en satt ram. För att underlätta för uppföljning har vi valt att även ha med frågor som består av förutbestämda svarsalternativ där respondenten måste välja ett av dessa alternativ. Intervjuguiden kan läsas i sin helhet i Bilaga 1 Intervjuguide.

Utgångspunkten för bedömning och värdering av krishanteringen av Covid-19 har analyserats med samma kriterier som i kommunens risk-och sårbarhetsanalys², se Tabell 1 nedan.

¹ Christensen L.; Engdahl N.; Gräas C. & Haglund L. (2016 uppl. 4). Marknadsundersökning – en handbok. Studentlitteratur: Lund.

² Huddinge kommun (2019). Risk-och sårbarhetsanalys för Huddinge kommun 2019.

Tabell 1. Bedömningskriterier från Huddinge kommuns risk-och sårbarhetsanalys (Huddinge kommun, 2019).

Förmåga	Förklaring
God	Verksamheten klarar sitt prioriterade åtagande och har dessutom vissa marginaler eller reservkapacitet.
God med vissa brister	Verksamheten klarar nätt och jämnt av sitt prioriterade åtagande.
Bristfällig	Verksamheten klarar endast en del av sitt prioriterade åtagande.
Mycket bristfällig	Verksamheten klarar ingen eller en mycket liten del av sitt prioriterade åtagande.

6 Osäkerheter

Resultatet av denna rapport är baserat på de intervjuer som genomförts med deltagare i den samordnande krisstaben, den inriktade krisledningsgruppen samt barn-och ungdomsförvaltningens (BUF) och social- och omsorgsförvaltningens (SOF) krisledning. Det baseras även på material i form av anteckningar, loggböcker, beslut, metodhandböcker etc. samt den kunskapen om Covid-19 som fanns vid detta tillfälle.

Utvärderingen har fått ta del av allt det material som samlats in under dessa veckor. I de flesta utvärderingar är resultatet beroende av att beställare och genomförare har en gemensam bild av mål och syfte samt att de intervjufrågor som tas fram lever upp till dessa. För att minska osäkerheter har frågor och annat upplägg därför kontinuerligt stämts av med uppdragsgivaren. Detta till trots är en utvärdering en tolkning och bedömning baserad på den information som finns tillgänglig samt de deltagande respondenterna och deras upplevelser av hanteringen.

För att säkra att intervjuerna som genomförs är så lika som möjligt, ställer intervjuerna inga följdfrågor utan håller sig till ursprungsfrågan i enkätunderlaget. Detta i syfte att hålla tidsramen och stringensen i intervjuerna.

Avslutningsvis var svarsfrekvensen från respondenterna för respektive område följande:

- Centrala Krisledningsgruppen inriktande inkluderat Centrala krisstaben samordnade, genomfördes totalt 21 intervjuer vilket motsvarar en svarsfrekvens på ca 72%.
- BUF genomfördes totalt 7 intervjuer vilket motsvarar en svarsfrekvens på ca 58%.

Generellt finns det osäkerhet i resonemang och bedömningar i analysen på grund av ovanstående svarsfrekvens. Osäkerheterna är större för BUF dels på grund av den låga svarsfrekvensen, dels på grund av få genomförda intervjuer.

7 Ledning

7.1 Vad menar vi i utvärderingen med ledning?

Vi utgår från samtliga ingående ledningsnivåer där kommundirektören i detta fall utgör högsta beslutande nivå. Därefter följer kommunens hierarki via förvaltningscheferna till funktioner i krisledningsstaben. För att förenkla resonemanget och tolkningarna av intervjuerna så utgår vi från att följande ingår i en ledande befattning:

- Att bestämma väg
- Att visa väg och inriktning

- Att skapa förutsättningar genom samordning
- Att följa upp och korrigera

7.2 Hur definieras ledning?

Ledning är den funktion som, genom att organisationen bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan bygga på mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).³

Den övergripande bilden visar att det finns en tydlig förutbestämd ledningsstruktur i Huddinge kommun. Nivåerna i organisationen följer en tydlig hierarki som speglar motsvarande typ av ledning i liknande offentliga och privata strukturer. Det framgår också att de chefer som ingår i och är representanter för sina olika förvaltningar och organisationer i krisledningsgruppen, har rätt förutsättningar med hänsyn till de ansvarsområden de har i sina uppdrag. Det framgår tydligt att det finns en stor vilja att ta de uppgifter och ansvar som medföljer befattningen på fullaste allvar i respektive uppdrag i ledande befattning.

7.3 Chef och/eller ledare

Chefer tillsätts av organisationen, medan förtroendet att vara ledare ges av omgivningen. Ledare inspirerar, förser människor i deras omgivning med mål och riktlinjer samt bidrar till motivation och initiativkraft. Ett gott ledarskap grundläggs vid exempelvis utbildning och träning men framförallt genom upplevda erfarenheter som i sig bidrar till att utveckla en god anda. Det som många gånger kännetecknar en organisation med en god ledning är att:

- Det finns en atmosfär som stimulerar viljan att ta initiativ och vara aktiv.
- Det finns ett förtroende mellan chefer på olika nivåer och personalen.
- Individerna i organisationen är självständiga och handlingskraftiga.
- All personal har en hög utbildningsnivå, förståelse och viss erfarenhet eller träning.⁴

Chefer måste arbeta med ett ledarskap, de har oftast verktygen och de har framförallt mandat och möjlighet att påverka sin egen organisation och utveckling. Avgörande för en organisation vid en extraordinär händelse är att chefen eller av denne utsedd tar steget fram och är tydlig och strukturerad med vad som sker och vad som måste hända. Det innebär bl. a. en tydlig målbild som är enkel att tyda, följa och agera efter. Det visar sig ofta i situationer som dessa att det inte alltid blir rätt men att uppfattningen blir att agerandet i ett första läge blir viktigare än att allt sker enligt konstens alla regler. Dock visar erfarenheter att för att detta ska vara möjligt bör chefen ha vissa verktyg på plats och en tidigare erfarenhet av motsvarande situationer eller händelser.

7.4 Stabschefen - rollen

Som i många andra kommuner och organisationer är kommunen hierarkiskt organiserad med en chef, ett antal underställda chefer och avdelningar/sektioner,

³ MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

⁴ Försvarsmakten (2013) MSR 1:2 Ledning FU 13902:90325

vilket gör det enkelt att gruppera sig enligt de roller som beskrivs i styrdokumentet vid krisledning, Operativ handbok. Det är då naturligt att chefen tillika blir stabschef.

Samtidigt framkommer det som förslag eller möjlighet i intervjuerna att stabschefen bör eller kan vara en individ/funktion som i organisationen inte har en chefsbefattning. Annars finns risk att stabschefen inte leder sin stab i det beredningsarbete som behövs för att skapa beslutsunderlag till krisledningsgruppens chef utan istället fastnar i eget ansvarsområde eller annan nivå. Detta kan innebära en intressekonflikt. Devisen "man är först och främst en stabsmedlem, andra hand specialist..." gäller även här.

Vidare bör det även finnas flera utbildade stabschefer för att bibehålla uthållighet. Vid långdragna kriser likt Covid-19 kan det vara bra att kontinuerligt avlösa varandra för att säkerställa uthålligheten och den gemensamma lägesbilden på längre sikt.

8 Internt och externt analysarbete

8.1 Internt analysarbete

Det framkommer i intervjuunderlaget en blandad bild av det interna analysarbetet. Några respondenter lyfter att vissa beslut inte viktas och analyseras utifrån hur utfallet blir av de tagna besluten. Det finns behov av att titta på en konsekvensbedömning på de beslut som fattas, det vill säga vad får det för konsekvenser för andra verksamheter inom kommunen. Det lyfts även fram från respondenterna att man initialt sprang på för många bollar och att informationen ibland inte värderades tillräckligt noga. Vidare framförde respondenterna även problematiken att man ibland tappat verksamhetsfokus och att vikten av att "rätt" personer kommer upp i staben och att inte enbart chefer är representerade.

8.2 Externt analysarbete

I det externa analysarbetet har funktionerna/verksamheterna utgått från det som de nationella myndigheterna har producerat och har således förhållit sig till detta. Kunskapsläget om Covid-19 har under utvärderingsperioden varit ytterst begränsat såväl nationellt som internationellt. Utvärderaren har även noterat i intervjuunderlagen att några respondenter tycker att analysrollen är otydlig. Vad otydligheten beror på framgår dock inte.

8.3 Framtagande av lägesbild

I denna utvärdering har begreppet lägesbild utgått ifrån följande definition:

*"Lägesbild skapas av en aktör och består av ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende och information relaterat till detta i form av exempelvis resurser, åtgärder, prognoser och uppfattningar"*⁵

8.3.1 Generell beskrivning av framtagandet av lägesbild

Utifrån följande definition av lägesbild har utvärderingen kunnat följa Huddinge kommuns arbete med att ta fram lägesbilder för den aktuella händelsen inom utvärderingsperioden. Lägesbilderna i kommunen har arbetats fram genom att de olika förvaltningarna kontinuerligt lämnat sina lägesbilder till den centrala krisledningsorganisationen som sammanställer till en aktörsspecifik lägesbild, det vill

⁵ MSB (2016). Samverkan och ledning. Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar.

säga Huddinge kommuns samlade helhetsbedömning av läget (kommunövergripande lägesbild). Informationen som kommer ifrån respektive förvaltning har således kondenserats till en övergripande bild som ger beslutsfattare underlag för att behålla eller ändra kommunens inriktningsbeslut.

8.3.2 Inriktning, målbild och genomförande

I arbetet med lägesbilden bestäms vilken inriktning kommunen ska ha, vilken målbild eller önskad målbild organisationen strävar efter, samt hur dessa eventuella åtgärder ska genomföras. Inriktningen för kommunens hantering av händelsen var *”att vi ska hantera situationen med så små störningar som möjligt för samhället med en tidshorizont på tre månader”*. Målbilden var att *”fortfarande upprätthålla samhällsviktig verksamhet med personalbortfall på 10%”* som i slutet av utvärderingsperioden hamnade på 40% med beredskap för 60% personalbortfall samt med en initial återgångsfas på tre månader. I takt med att smittspridningen ökade i Sverige tillsammans med uppdaterade statistikunderlag från Folkhälsomyndigheten, ändrades även målbilden gällande personalbortfall.

8.3.2.1 Verksamhetssamordning och analys HUD 3

För att täcka in det mer kortsiktiga behovet har HUD 3-*verksamhetssamordning* bidragit till att samla in vilka behov och resurser som förvaltningarna och bolagen har. I den samlade dokumentationen finns en tydlig spårbarhet hur lägesbilden är för de respektive förvaltningarna och bolagen. HUD3 har även haft en funktionslogg⁶ där händelser och åtgärder har dokumenterats samt för att kunna följa den interna samverkan, exempelvis omfördelning av resurser (personal) till förvaltningarna (SOF, BUF).

Varje förvaltning har i sina lägesbilder visuellt graderat sina respektive åtaganden i en bedömningsskala 1–5, vilket skapar en lättare överblick för beslutsfattare att ta till sig information om läget hos respektive förvaltning⁷. Denna struktur har troligtvis bidragit till att Huddinge kommun har kunnat skapa sig en helhetsbild över situationen.

8.3.2.2 Planering och analysfunktionen HUD 5

Analysfunktionen i en stab har en viktig funktion att fylla för att kunna producera ett för tidpunkten bra beslutsunderlag. Analysfunktionen behöver såldes bemannas av olika expertkompetenser för att kunna analysera och förstå informationen, för att kunna göra en så bra analys som möjligt⁸.

Analysfunktionen har under perioden för utvärderingstillfället gjort uppskattningar och prognoser som har legat som grund till beslut om målbilden. För prognostisering om framtida händelseutveckling på lång sikt har underlag från exempelvis Folkhälsomyndigheten, Stockholms läns landsting, Avanza och Länsstyrelsen Stockholm används som informationskanaler. Analysfunktionen har både inhämtat information från ett internationellt, nationellt samt ett regionalt och lokalt perspektiv. Uppgiften har varit att titta på ett långsiktigt perspektiv med olika scenarion/delscenarion med konsekvens för *liv och hälsa, verksamhet, miljö och egendom*.

Analysfunktionen har även haft en nära kontakt med länsstyrelsens analysfunktion vilket respondenterna har upplevts som positivt. För att ytterligare utveckla

⁶ Funktionslogg HUD3 2020-03-11 – 2020-03-20.

⁷ MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

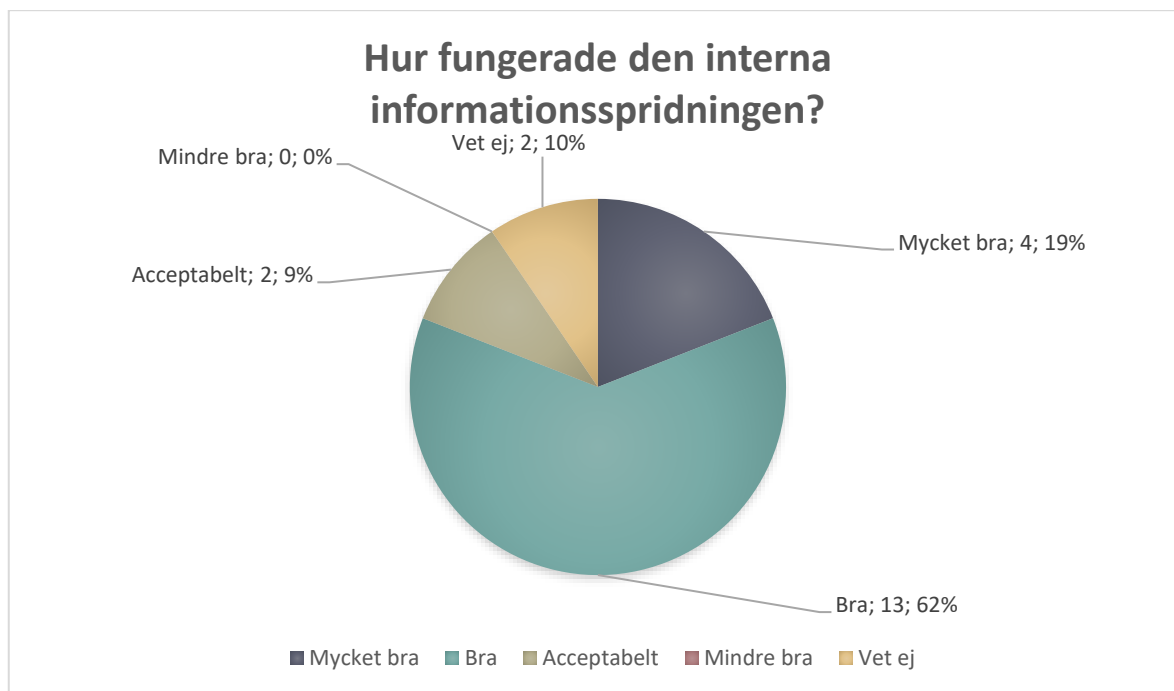
⁸ Svensson, S. (2007). Staber och stabsarbete: vid kriser, risker och olyckor. Lund: Studentlitteratur.

analysförmågan ser man gärna ett ökat behov av ett närmre samarbete med länsstyrelsens analysfunktion. En av respondenterna framhåller att hastigheten i informationsspridningen behöver bli bättre, så att informationen som kommer till staben är aktuell och användbar.

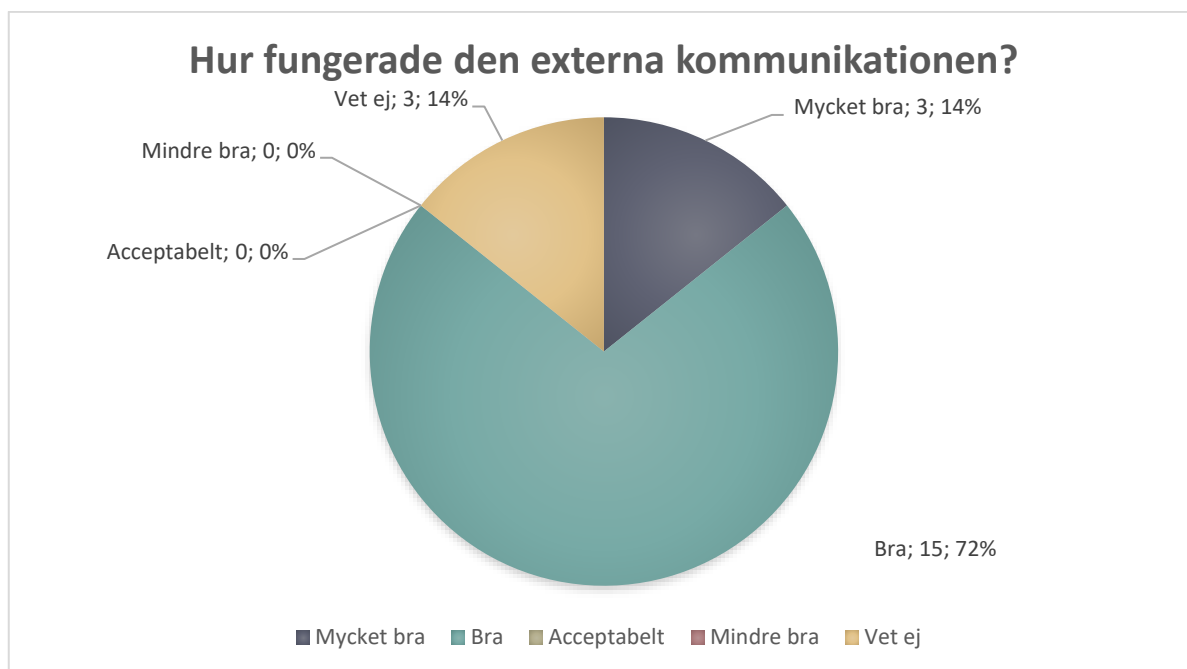
8.3.3 Sammanfattning lägesbild

Det som går att utläsa från den dokumentation som utvärderaren har haft tillgång till och tillsammans med kompletterande information från intervjuer, framträder en bild av att arbetet med att ta fram en lägesbild har präglats av struktur, tydlighet och spårbarhet. Detta då rollkort exempelvis HUD5/HUD3/HUD7 har ett tydligt respektive ansvar kring vad som förväntas att levereras till staben och vad målet med arbetet är, det vill säga att sammanställa underlag för beslut.

När det gäller den interna kommunikationen framgår det av Figur 1 att ca 60 % av de tillfrågade tycker att det har fungerat bra. Vidare visar resultatet att 70 % tycker att den externa kommunikationen har fungerat bra, se Figur 2. Den externa kommunikationen har endast värderats av medarbetarnas egna upplevelser, det vill säga, ingen utanför Huddinge kommuns krisorganisation har tillfrågats.



Figur 1. Statistik från intervjuerna för frågan "Hur fungerade den interna informationsspridningen?".



Figur 2. Statistik från intervjuerna för frågan "Hur fungerade den externa kommunikationen?".

Det som inte framkommer i respektive rollkort är hur rollen ska arbeta i form av analysmetodik eller liknande, utan det preciseras mer utifrån vad som förväntas att göras. För att underlätta framtida analyser kan en analysmetodik vara ett bra verktyg för att ha ett tillvägagångssätt att analysera och syntetisera information⁹.

Avslutningsvis lyfts det fram i intervjuunderlaget att lägesbilden/fyrfältaren och lägesammanfattningarna tenderar att bli väldigt lika med ibland enbart ytterst små justeringar. Organisationen bör titta på om det finns behov av att använda sig av båda två eller om det går att utforma detta på ett annat sätt.

9 Intern och extern kommunikation

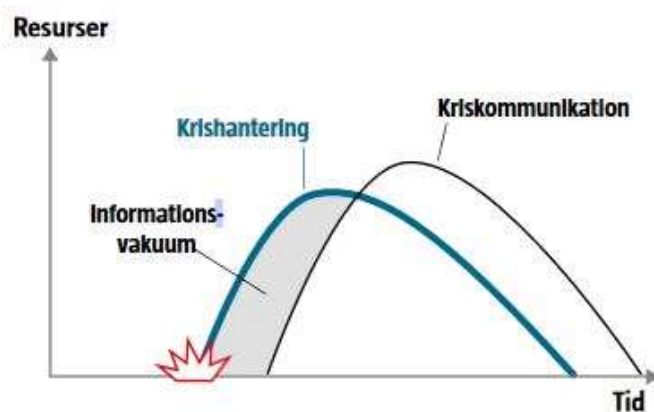
Den interna och externa kommunikationen har överlag fungerat bra, enligt de åsikter som har uttryckts i intervjuförloppet. Under en kris/pandemi eller liknande är det av vikt att kommunikationen kommer igång så fort som möjligt för att undvika desinformation och ryktesspridningar¹⁰. Det framkommer i intervjuunderlagen och i tillgängliga dokument att Huddinge kommun konsekvent har baserat all sin information från nationella myndigheter, vilket även är ett återkommande svar från samtliga respondenter. På frågan hur man har arbetat med att säkra att desinformation inte sprids i kommunen, uppger respondenterna att man bland annat har arbetat aktivt med omvärldsbevakning, bevakat eventuella artiklar som skrivits om kommunen, i den mån det går ha koll på att missvisande information inte sprids i kommunens kanaler samt att kommunen själva är noga med att dela korrekt information och uppmanar till vaksamhet och källkritik. Ingen av respondenterna har lyft eller gett uttryck för att det har förekommit desinformation eller ryktesspridningar i verksamheterna eller generellt i kommunen.

När en samhällsstörning inträffar är det viktigt att snabbt nå ut med information till kommunens medborgare samt medarbetarna i organisationen. Redan vid den initiala

⁹ Svensson, S. (2007). Staber och stabsarbete: vid kriser, risker och olyckor. Lund: Studentlitteratur.

¹⁰ MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

bedömningen av en samhällsstörning bör kriskommunikationen komma igång och bör präglas av bland annat snabbhet, öppenhet och korrekthet samt att den är anpassad till målgruppen¹¹. Detta för att minimera risken för att ett "informationsvakuum" uppstår, se Figur 3.



Figur 3. Börja med kriskommunikation redan vid den initiala bedömningen för att det informationsvakuum som ofta uppstår vid samhällsstörningar ska bli så litet som möjligt.

Utvärderaren har bland annat tittat på vad Huddinge kommun benämner som "fyrfältaren" (lägesbilden) där kommunikation redan tidigt var inkluderat i hanteringen av Covid-19 med en kommunikationsstrategi. I intervjuunderlagen nämner respondenterna att det i stort har fungerat bra både i den externa som den interna kommunikationen. Respondenterna uppger att de har haft stor hjälp av kommunikationsenheten i den interna kommunikationen och att samverkan och synkroniseringen mellan kommunikatörer på förvaltningsnivå och central nivå har varit god. Det som framkommer i samtal med respondenterna är att informationen kring vad krisledningen gör ut i organisationen bör förbättras. Information når ibland endast de som är i krisorganisationen eller del av ett etablerat nätverk. Här önskas en bättre spridning av informationen.

Gällande kommunikation/information på andra språk än svenska dokumenteras först den 3:e april att regionens budskap ska informeras på andra språk än svenska och engelska¹². Det har lyfts av respondenterna att man borde varit bättre och framförallt snabbare på att förmedla information på andra språk, för att så många som möjligt som vistas i kommunen ska kunna tillgodose sig informationen om Covid-19 och kommunens insatser.

Huddinge kommun har gjort olika insatser från både förvaltningsnivå som på central nivå, där exempelvis Barn- och utbildningsförvaltningen har tagit fram information om Covid-19 och skolplikt på sju olika språk, då det framkommit att vårdnadshavare håller sina barn hemma. Detta har framförallt ägt rum i kommunens prioriterade områden.

¹¹ MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

¹² Utvärderingen har ej hittat tidigare dokumentation på att arbetet kom igång tidigare än angivet datum

10 Samverkan och samordning mellan förvaltningarna

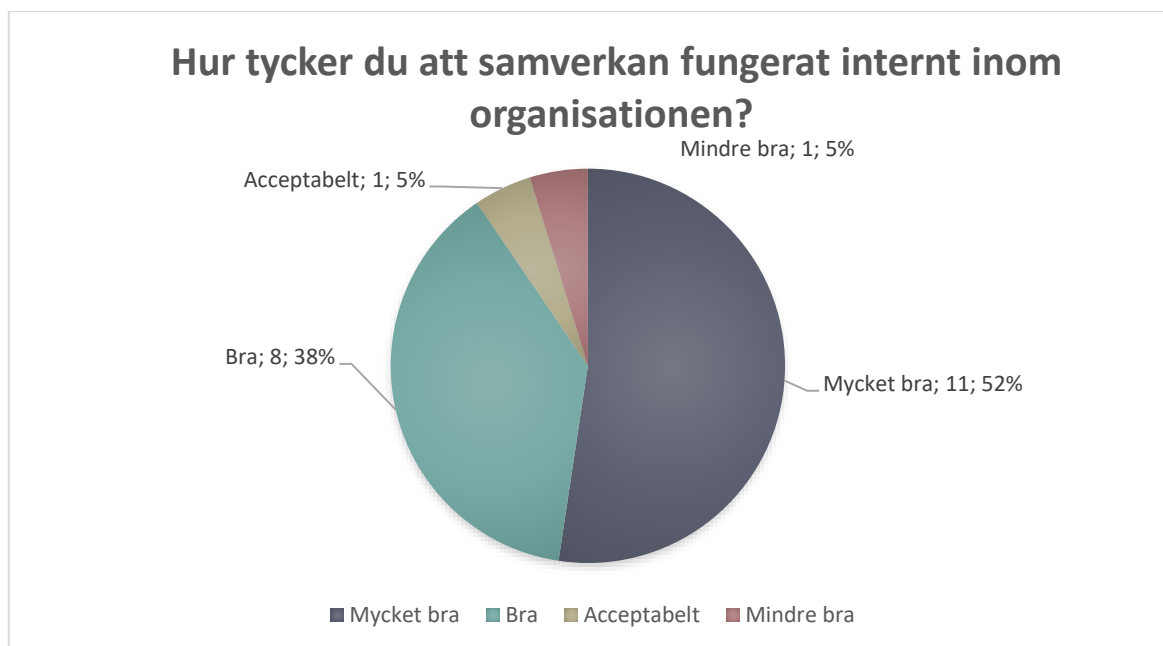
Definitionen av ordet samverkan är gemensamt handlande. I MSB *Ledning och Samverkan* utgår man från betydelsen att samverkan är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.¹³

Samordning och att samordna, är att se till att händelser eller arbetsinsatser som hänger ihop i fråga om tid eller plats blir utförda i rätt följd och på rätt sätt.¹⁴

Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning är en effekt av ledning och/eller samverkan hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går.¹⁵

10.1 Samverkan mellan förvaltningar

I intervjuerna har det framkommit att samverkan har bedömts som bra till mycket bra under den utvärderade perioden. Det är överlag en positiv bild som framträder i samtalen med respondenterna, vilket även kan ses i Figur 4.



Figur 4. Statistik från intervjuerna för frågan "Hur tycker du att samverkan fungerat internt inom organisationen?".

Det som inte framkommer i figuren ovan men som framkom i intervjuunderlaget är att det finns en avsaknad av en konsekvensanalys när kommunen beslutar sig för att stänga ner vissa verksamheter och vilka följd effekter det får för andra verksamheter i kommunen. Ett exempel är när gymnasieeleverna fick påbörja sin distansundervisning. Alla elever hade inte tillgång till datorer och/eller internet, utan måste istället nyttja kommunens faciliteter för att kunna fullfölja sin utbildning. Detta medför att trycket

¹³ MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

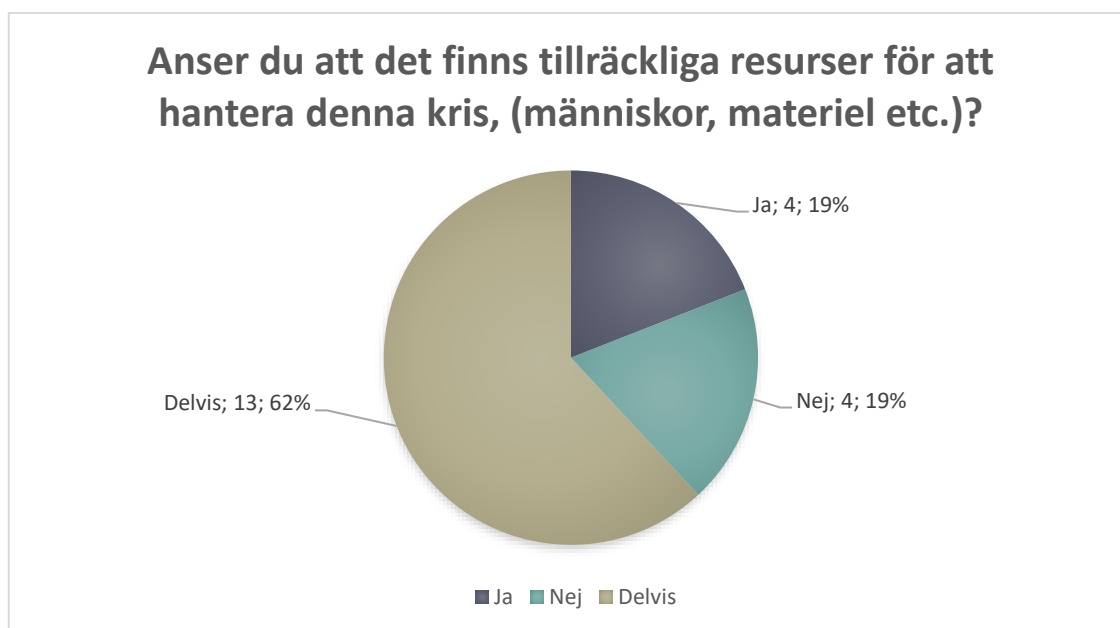
¹⁴ Nationalencyklopedin, samordning. [http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/samordning-\(arbetsinsatser\)](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/samordning-(arbetsinsatser)) (hämtad 2020-08-21)

¹⁵ MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

hos en annan förvaltning stundtals ökar, och det bör då analyseras vilka resurser som måste tillföras.

10.2 Samordning – kompetensförsörjning

För att förse de verksamheter som faller inom ramen för samhällsviktig verksamhet¹⁶ med tillräcklig kompetens har beroendet till medarbetare med särskilt utbildning fått ökat fokus. Att kunna flytta personal med särskilda kunskaper mellan kommunens olika förvaltningar är ett sätt att omfördela resurser där de behövs som mest i en krissituation, vilket även omnämns i Huddinge kommuns risk-och sårbarhetsanalys 2019. Enligt Figur 5 anser ca 80% av respondenterna att det delvis eller inte funnits tillräckligt med resurser för att hantera denna kris. Resurserna som nämnts har varit personal och utrustning.



Figur 5. Statistik från intervjuerna för frågan "Anser du att det finns tillräckliga resurser för att hantera denna kris, (människor, materiel etc.)?".

Den samordning som har lyfts i utvärderingen handlar om kompetensförsörjning, då behovet av personal till andra förvaltningar har uppkommit. Det som utvärderingen har uppmärksammat är att det har varit en större utmaning än vad man först förväntade sig. Att flytta personal från en förvaltning till en annan har inte fungerat tillfredställande och det behöver utredas närmre hur denna process ska kunna ske i framtida krishändelser.

Arbetet med att kompetensförsörja samhällsviktiga verksamheter inom kommunen behöver analyseras närmre, samt informera personalen innan krisen uppstår hur kommunen kan organisera sig om behov av kompetens uppstår i andra förvaltningar. Förslagsvis kan information gå ut till berörda medarbetare i kommunen när en kompetensinventering görs inom ramen för det fortsatta risk-och kontinuitetshanteringsarbetet.

¹⁶ MSB (2020). Föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS 2020:3) samt MSB (2019). Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet.

11 Samverkan och samordning med externa aktörer

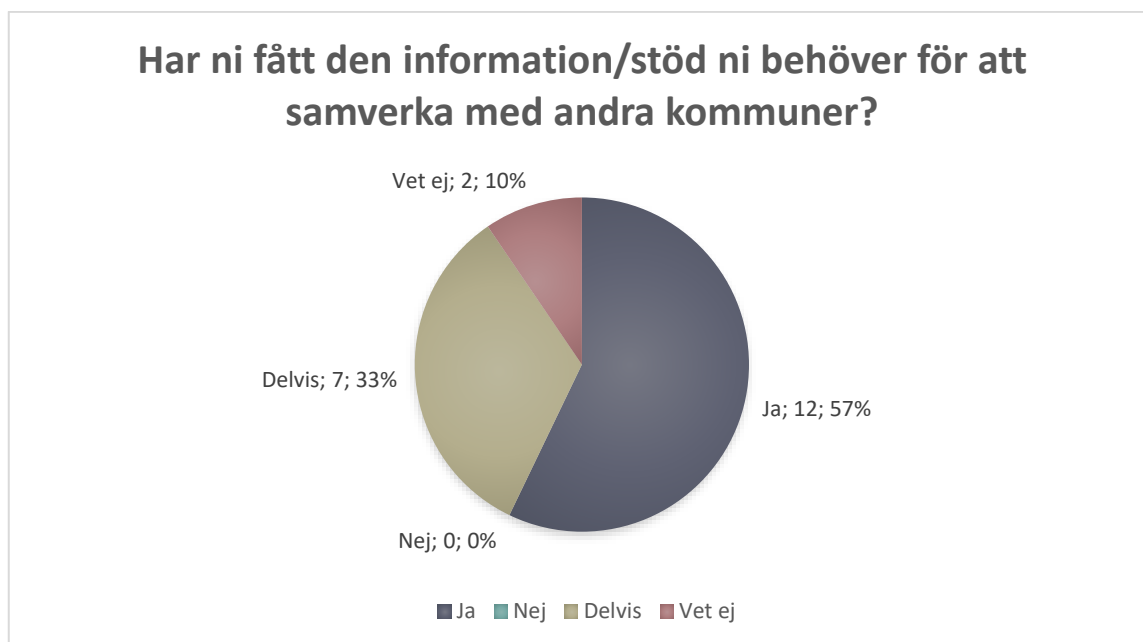
Överlag uppfattas det att samverkan har fungerat bra med länsstyrelsen och med regionen. Bra i den bemärkelsen att man fått information och stöd. En viktig lärdom kopplat till länsstyrelsens roll som samordnande av länet, är att man ofta har sagt sig kunna ge information men kommunen har detta till trots fått vänta lite för länge. Det blir ett problem då kommunen sitter med problematiken akut och behöver få en tydlighet kring när informationen planeras att komma. Det har ofta inte kunnat ges och visat på en svårighet som kommunen måste anpassa sig till. Detta gör att kommunen hamnar i ett "informationsvakuum" (se Figur 3) vilket medför ett högre tryck på kommunen att leverera information som man ännu inte har fått till sig. Frågor kring riktlinjer för elever, skolor och särskilda boende är verksamhetsområden som har fått vänta på nationella riktlinjer och instruktioner.

Om exempelvis Huddinge kommun inte kommer att få ett svar förrän om låt säga ca två dagar är det mycket viktigt att länsstyrelsen meddelar detta alternativt att de är tydliga med att kommunen kommer att få vänta med att få svar på obestämd tid. Det ger kommunen möjlighet att agera och inte vänta. Om länsstyrelsen inte är tydlig med denna punkt kan kommunen komma att stanna av med viktiga åtgärder i tron att mer information är närmre än vad den faktiskt är. Att så varit fallet har vid ett flertal tillfällen framkommit i utvärderingsarbetet. Detta kan i sin tur leda till allvarigare konsekvenser på grund av förlorad tid.

Vissa respondenter uppger även att informationen från smittskydd har ändrats hastigt och i vissa fall varit mångtydig, vilket har gjort det svårt för kommunen att hänga med samt att anpassa sina insatser efter den nya informationen. Dock har samverkan trots dessa hastiga ändringar fungerat väl på daglig basis, uppger en del av respondenterna.

Samverkan med Samverkan Stockholmsregionen SSR, har enligt respondenterna fungerat bra. Representanter från kommunen har kunnat checka av och säkerställa budskap, vid osäkerhet har representanter kunnat bolla frågor med SSR. Inledningsvis upplevdes långa svarstider, men allteftersom att alla blev "varma i kläderna" så ökade effektiviteten. SSR är sedan tidigare en inarbetad och etablerad modell för samverkan som möjliggör en bra plattform för informationsdelning och samverkanskonferenser.

I Figur 6 syns det att respondenterna generellt tycker att de fått alternativt delvis fått det stöd och information de behöver för att samverka med andra kommuner.



Figur 6. Statistik från intervjuerna för frågan "Har ni fått den information/stöd ni behöver för att samverka med andra kommuner?".

11.1 Samverkan och samordning för kommunens utsatta grupper

Angående samverkan och samordning för kommunens utsatta grupper har utvärderaren frågat respondenterna hur väl de har fångat upp de som kan räknas in som en riskgrupp, exempelvis äldre, hemlösa eller liknande. De svar som framträder är att fokus har varit på de äldre, även om det hade kunnat göras bättre och snabbare enligt en av respondenterna. En annan av respondenterna säger att man har tänkt ganska brett i den här frågan och har täckt det som vilar inom nämndens ansvarsområden.

Samverkan inom detta ämne har även skett med andra förvaltningar exempelvis mellan socialförvaltningen och skolan för att hitta eventuella lösningar. Även biblioteken har varit ett stort stöd för att kunna nå ut med information. I kommunens prioriterade område har exempelvis skolan med rektorernas hjälp haft riktad information och samtal vid upplevd oro för pandemins effekter. Skolorna kommer i sommar att erbjuda sina elever möjlighet till sommarskola.

Kommunen har även tagit hänsyn till aspekterna i sin krishantering kring demokrati, folkhälsa och jämlikhet och har enligt respondenten fångat in detta bra, men är även självkritiska och menar att kommunen alltid kan bli bättre på denna punkt.

Andra insatser som genomförts är ett kommunövergripande samarbete för att ta fram en plan för sommaren med fokus på att kompensera för de ojämlika förutsättningar kommuninvånare har i de olika kommundelar, vilket blir extra tydlig i spåren av Covid19-pandemin. Vidare har biblioteken erbjudit hämtpåsar och hemleverans av böcker, ljudböcker, DVD-filmer och tidskrifter till personer över 70 år, i riskgrupp eller som är hemma i karantän, samt att kommunen har startat en orostelefon till barn och unga som inkluderar även de som känner oro av andra anledningar än våld.

Till frågan kring hur man har arbetat med gruppen hemlösa finns inget tydligt svar från respondenterna och kan således inte redovisas.

Hur väl dessa insatser har nått fram framgår inte av respondenterna som har deltagit i intervjun. Det som noteras och som även nationellt har debatterats är hur väl samhället lyckades att skydda de äldre kommuninvånarna.

11.2 Etablerad samverkan

När samhällsstörningar inträffar är det för sent att börja förbereda sig. Aktörernas roller måste redan i förväg vara inövade, kända och accepterade genom bland annat möten, planering, utbildning och övning. Förutsättningarna för inriktning och samordning är helt beroende av att det finns etablerade former för samverkan i det dagliga arbetet.

I Samverkan Stockholmsregionen är dessa förutsättningar mer eller mindre på plats vilket gör att det vid en händelse sker en naturlig utveckling av rådande förhållanden snarare än radikala förändringar. Dessa principer kan med fördel användas inom egen kommun och organisation för att i förväg arbeta proaktivt och förbereda sig för eventuella händelseutvecklingar. Exempel inom egen organisation är att i förväg etablera och skapa kontaktytor och nätverk med de aktörer som bedöms viktiga och användbara i samband med en händelse eller ett behov. Exempel som kommit fram i intervjuer och underlag är FRG (Frivilliga resursgruppen), idrotts- och intresseföreningar och andra frivilligorganisationer.

För att detta ska fungera bör man på ett enkelt och tydligt sätt komma överens om gemensamma metoder och arbetssätt. Exempel på detta kan vara rutiner för aktivering av samverkan, mallar för lägesbild och protokoll efter genomförd samverkan.

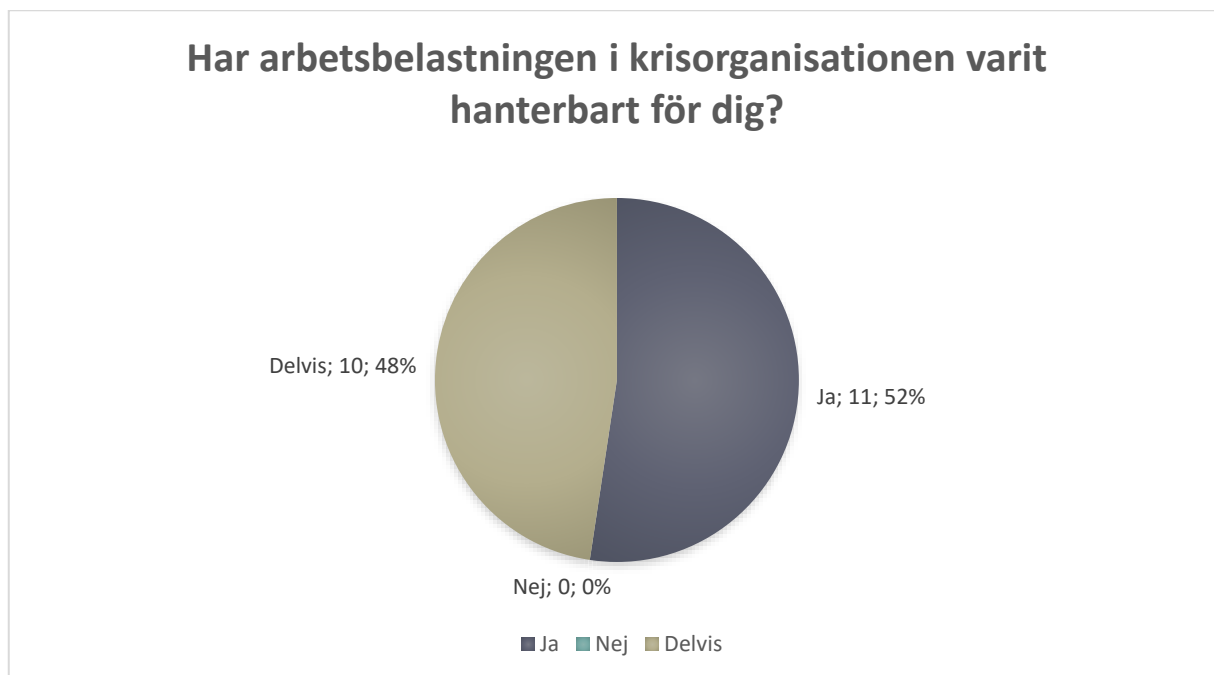
12 Ansvarsfördelning inom staben

Upplevelsen från intervjupersonerna är att majoriteten tycker att arbetet har varit tydligt samt vilken funktion som ansvarar för vad och vilka mandat respektive funktion har. Arbetsfördelningen har varit tydlig inom krisledningsorganisationen då delar av kommunen har använt sig av sina respektive rollkort som finns i den operativa handboken. Respondenterna lyfter fram att rollkorten överlag har varit ett bra hjälpmedel och troligen höjt effektiviteten initialt. Med tiden hittade allt fler sina roller och hur de skulle utföras.

Det noteras även att vissa personer har fått fler än ett rollkort vilket kan leda till en högre arbetsbelastning och minskad uthållighet. Rollkorten är fördelade i kommunens ledningsgrupp och det är möjligt att det inte alltid har varit "rätt" person på rätt funktion. Rollkorten har enligt en av respondenterna tydliggjort ansvarsfördelningen och vilka rollkort/funktioner som har varit aktiva eller nedsläckta. Vidare framförs att formatet på rollkorten upplevs som krångligt att använda sig av och kan ta tid att sätta sig in i, tid som man ibland inte har vid en önskad händelse.

Vidare har det även framförts av respondenterna att strukturen, uthålligheten och kontinuiteten bitvis tappades längs vägen. Om det beror på att strukturen/metoden inte lämpar sig för en mer långdragen händelse framgår dock inte av respondenterna eller om de som ansvarar för sina respektive rollkort inte haft någon medarbetare som kunnat avlösa respektive funktionsföreträdare. En av respondenterna menar att strukturen den senaste tiden "säckade ihop" och att man inte riktigt orkade hela vägen. Uttalandet kan eventuellt tyda på för liten grad av uthållighet. Kopplat till uthållighet lyfts det även att det bitvis kan vara svårt att fortfarande verka i sin ordinarie roll samtidigt som man axlar en roll i krisledningen.

De olika funktionerna inom krisorganisationen har under krisens gång haft periodvis hög belastning. Den upplevda arbetsbelastningen under den utvärderade perioden visualiseras även i Figur 7. I figuren framgår det att ungefär hälften upplever att arbetsbelastningen har varit delvis hanterbar och att den andra hälften tycker att det har varit hanterbart under utvärderingsperioden.



Figur 7. Statistik från intervjuerna för frågan "Har arbetsbelastningen i krisorganisationen varit hanterbart för dig?".

13 Beslutsfattande frågor

I krissituationer är det av vikt att kunna fatta beslut som grundar sig på osäkra antaganden. Detta är viktigt för att åtgärderna ska ha önskad effekt och implementeras i rätt tid. Om dessa beslut inte fattas förloras möjligheten att agera proaktivt och krisorganisationen måste istället hantera konsekvenserna av utvecklingen efter att de inträffat. Kvaliteten i de beslut som krisorganisationen fattar beror på kvaliteten i de antaganden som besluten vilar på. Den kvaliteten beror i sin tur på hur väl man förstår dynamiken i det skeende man är satt att hantera. Dilemmat är att välja mellan å ena sidan risken att komma på efterkälken och å andra sidan risken att fatta fel beslut, om det visar sig att de antaganden man gjort är felaktiga. Om man har fattat beslut i god tid kring förebyggande åtgärder för en utveckling som sedan inte inträffar, är det viktigt att hantera även detta. Bäst sker det genom öppenhet i beslutsfattandet, så att det framgår tydligt varför man fattat ett visst beslut.

Principen måste i dessa lägen bli att man i sitt beslutsfattande väger för- och nackdelar mot varandra och i samma skede kalkylerar vilka risker eller möjligheter beslutet kan ge. Detta kan i motsvarande läge ske enskilt men fördelen är att "chefen tänker högt"¹⁷ där alla medverkande får ett medvetet ansvar att vara delaktiga i framtagandet av beslutet.

¹⁷ Metod som används vid planering under tidspress inom Försvarsmakten. Militära arbetsmetoder: En lärobok i krigsvetenskap (2018).

Utvärderaren har analyserat den dokumentation som har förts under den angivna utvärderingsperioden och tillsammans med intervjuer med olika respondenter noterat att av de minnesanteckningar och loggar som finns dokumenterade under utvärderingsperioden, finns det en spårbarhet om vad som har avhandlats och vad som har beslutats. Loggboken visar vilka uppdrag som har delats ut, när beslut fattades, av vem beslutet fattades och vem som är ansvarig. Spårbarheten finns även kring att besluten följts upp och om det är utfört markerats med grön färg. Beslutsloggen var initialt inte med utan infördes strax därpå.

Strukturen som finns i den operativa handboken medger en god styrning och en bra struktur för att bereda ärenden till kommunledningsgruppen (KLG) där inriktningsbesluten därefter fastställs.

Respondenter berättar om att beredning sker innan beslut och att resultatet blir att den centrala krisledningsgruppen effektivt kan ta beslut och vid behov hantera mindre förändringar. Det har också framkommit att de olika ledningsnivåerna vid behov, dvs där tiden eller situationen inte medgett en beredning, fattat beslut genom att i gruppen diskutera sig fram till en gemensam hållning.

Det nämns även att det är av vikt att bedömning och beslut genomförs med stöd av en konsekvensanalys. Detta kan exempelvis vara en analys kring vilka konsekvenser det får för övriga verksamheter om man tillfälligt stänger ner andra verksamhetsområden.

Vidare framförs det från respondenterna att det finns utvecklingspotential för hur minnesanteckningar och loggföring kan föras framöver. Tankarna som framförs är att exempelvis lägga ett större fokus på loggföringen samt att göra denna process mer digital och lättanvänd. Möjlighet till digitalt krishanteringsverktyg hade eventuellt underlättat processen.

Avslutningsvis har det lyfts under intervjuerna i en av förvaltningarna att politikerna har agerat fort vid beslut där politikerna behöver närvara med sitt beslutsfattande. Detta har gjort att organisationen har kunnat snabba på vissa beslut i en högre takt än vid ett normaltillstånd, vilket upplevs som positivt.

14 Förmågebedömning

Med krishanteringsförmåga avses att det inom verksamhets- eller ansvarsområdet ska finnas en förmåga att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut inom eget verksamhets- eller ansvarsområde, sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information och vid behov kunna samverka med andra aktörer. Det ska finnas en förmåga att snarast påbörja åtgärder för att hantera eller medverka i hanteringen av konsekvenserna av inträffade händelser, genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade.¹⁸

14.1 Övergripande bedömning av Huddinge kommuns krishanteringsförmåga avseende hantering av Covid-19

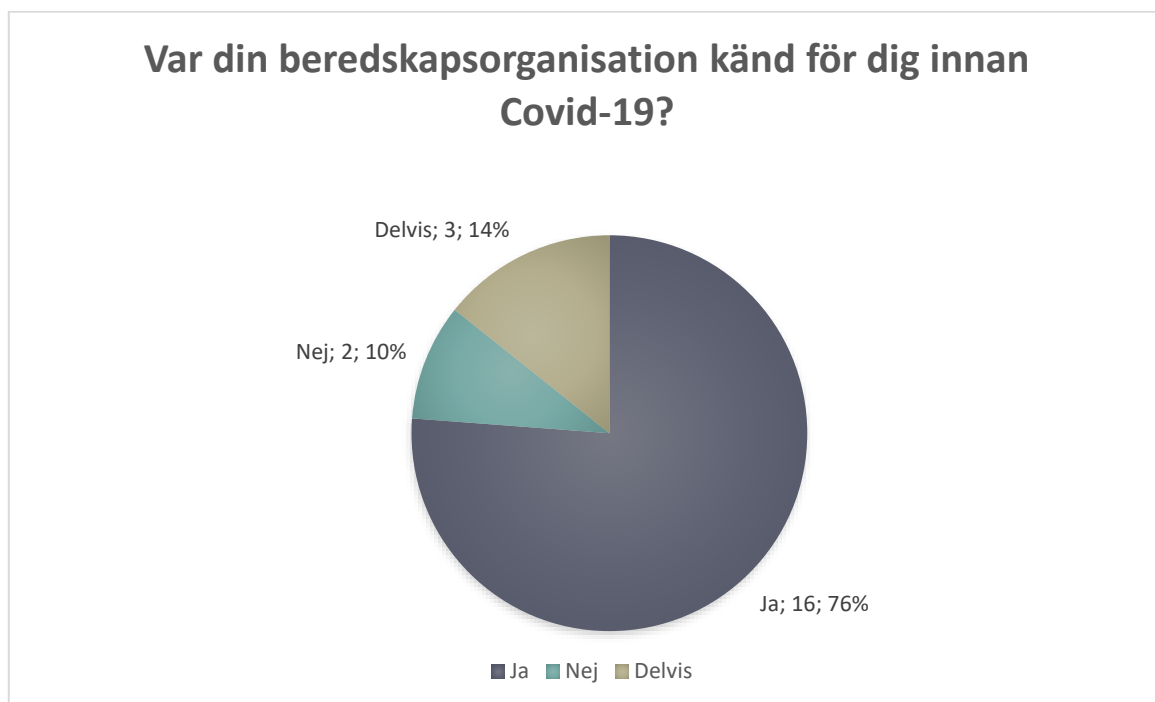
Förmågan i Huddinge kommun att hantera en händelse likt Covid-19-pandemin beskrivs som god med vissa brister¹⁹, enligt de intervjuer som har genomförts med tillhörande dokumentation. Det finns idag en given metodik som större delen av kommunens verksamheter använder sig av/har kännedom om. Huddinge kommun har

¹⁸ MSB (2011). Vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser.

¹⁹ Huddinge kommun (2019). Risk- och sårbarhetsanalys för Huddinge kommun 2019.

under den utvärderade perioden om åtta veckor kunnat starta upp en krisorganisation med tillhörande funktioner på ett fungerande sätt, i förhållande till den mängd träning/ utbildning som medarbetarna har fått samt karaktären på händelsen.

Huddinge kommuns krisorganisation har en operativ handbok som ger en tydlig bild vad respektive funktion ska ansvara för, som i handboken benämns som rollkort. Rollkortens utformning har bidragit till en tydlighet och ansvarsfördelning vilket har uppskattats av delar av krisorganisationens medlemmar. Av de tillfrågade intervjupersonerna uppger en övervägande del att arbetet i krisorganisationen har fungerat *mycket bra* till *bra*. Vidare hade majoriteten av de tillfrågade kännedom om beredskapsorganisationen innan Covid-19 startade, se Figur 8.



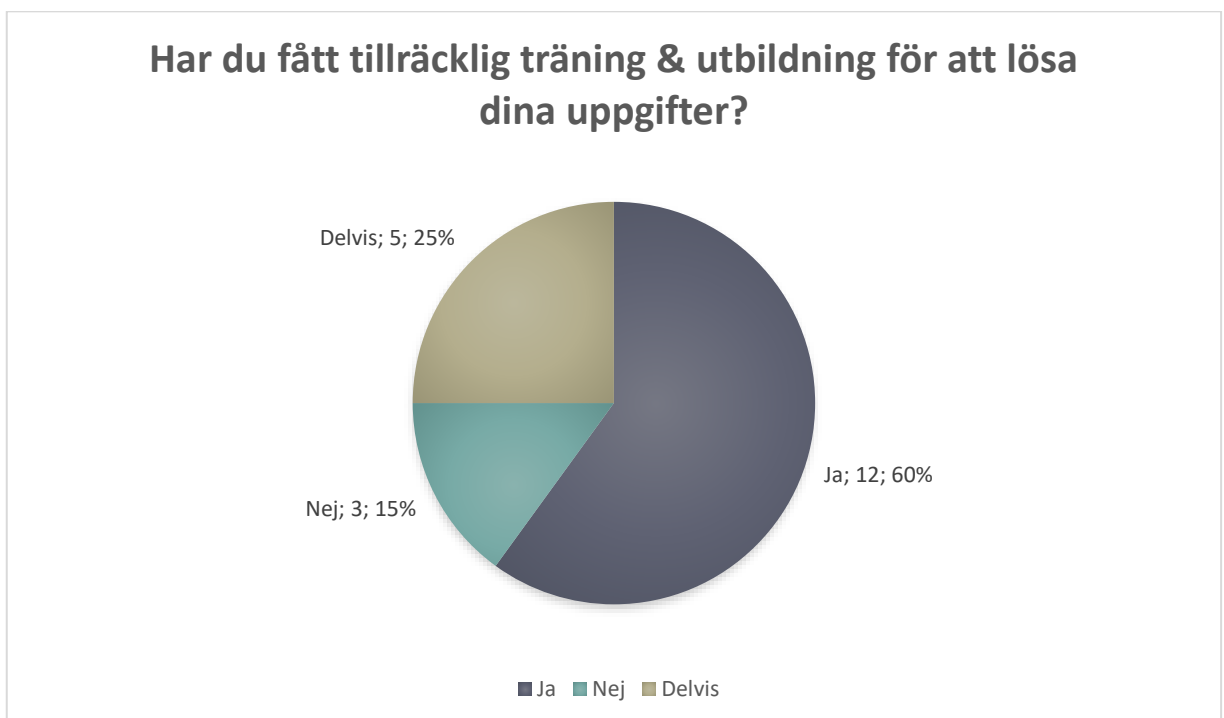
Figur 8. Statistik från intervjuerna för frågan "Var din beredskapsorganisation känd för dig innan Covid-19?".

Vidare uppger ca 70% av de tillfrågade intervjupersonerna att de inte saknade någon funktion i krisorganisationen, se Figur 9. Detta kan tyda på att den metodik som Huddinge kommun har antagit upplevs som tillräckligt omfattande. Det som nämnts under intervjuerna som upplevs saknas är mer verksamhetsperspektiv.



Figur 9. Statistik från intervjuerna för frågan "Saknade du några funktioner i er krisledningsorganisation?".

Av de tillfrågade intervjupersonerna uppger även 60% att de tycker att de har fått tillräckligt med träning och utbildning för att lösa sina uppgifter inom krisorganisationen, se Figur 10.



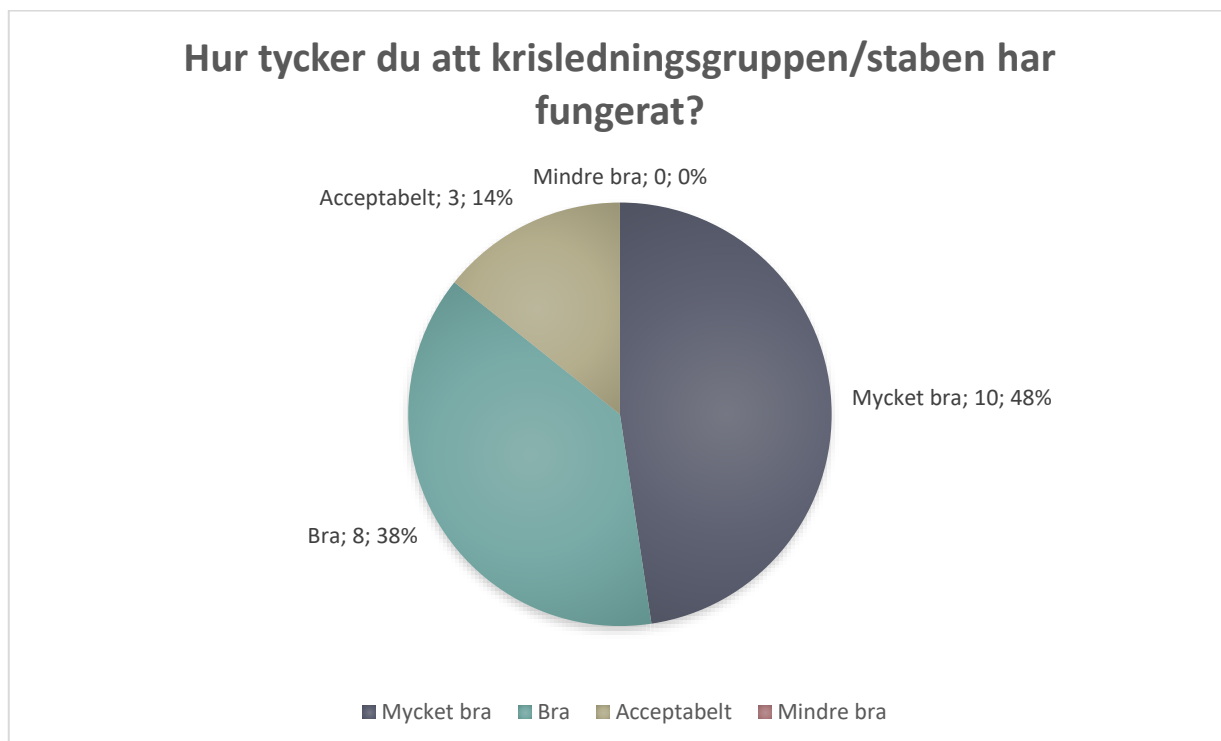
Figur 10. Statistik från intervjuerna för frågan "Har du fått tillräcklig träning & utbildning för att lösa dina uppgifter?". En av respondenterna svarade inte på denna fråga, därmed är totalt antal svar på denna fråga färre än för övriga frågor.

Trots att 60% uppger att de har fått tillräckligt med träning går det inte att utläsa från intervjuunderlaget om det är på grund av att medarbetarna känner sig trygga i sin profession eller om man känner sig trygg i kunskaperna kring grunderna i krishantering.

Därmed bör fortsatt fokus ligga på att utbilda nya medlemmar till kommunens krisorganisation. Det framkom dock under intervjuerna att metoden (operativa handboken) inte fullt ut var övad innan pandemin slog till. Vidare ger vissa respondenter uttryck för att under uppstartsskedet upplevdes det att allt inte fanns på plats samt att det var rörigt. Det är därmed viktigt att fortsättningsvis arbeta kontinuerligt med utbildning och träning.

Avseende Huddinge kommuns förmåga till uthållighet vid en långdragen kris, bör kommunen framgent säkerställa att personal i större omfattning kan avlösa varandra under krisens gång, för att på så sätt minimera belastningen hos vissa funktioner och individer. Av de tillfrågade intervjupersonerna anger 52% att arbetsbelastningen har varit *hanterbar* och 48% anger att arbetsbelastningen har varit *delvis hanterbar*, se Figur 7.

Under utvärderingens gång har det framkommit att intervjupersonerna lyfter fram många positiva egenskaper som exempelvis sina medarbetares engagemang, kreativitet och viljan till att anpassa sig efter en ny rådande situation. Detta visualiseras även i Figur 11 nedan och majoriteten har svarat övervägande positivt på frågan hur de upplever att krisorganisationen har fungerat, där 48% tycker att det fungerat *mycket bra* och 38% tycker att det fungerat *bra*.



Figur 11. Statistik från intervjuerna för frågan "Hur tycker du att krisledningsgruppen/staben har fungerat?".

Avslutningsvis bedöms förmågan i Huddinge kommun som god med vissa brister. Där bristerna framförallt finns inom områdena uthållighet och kontinuitet.

15 Barn- och utbildningsförvaltningen

Inom barn- och utbildningsförvaltningen (BUF) har verksamheterna inte använt sig av strukturen som beskrivs i den operativa handboken. BUF har haft en egen struktur och tillvägagångssätt för att hantera Covid-19 pandemin. I hanteringen av Covid-19 har BUF kunnat upprätthålla och bedriva sin verksamhet utifrån rådande förutsättningar. Respondenterna beskriver en struktur med täta krisledningsmöten, möten med verksamhetsrepresentanter och en kontinuerlig dialog med centrala krisledningsorganisationen i kommunen. Vidare har BUF sedan tidigare haft en beredskap kring hur förvaltningen ska organisera sig vid oönskade händelser.

Inledningsvis beskriver respondenterna att det har varit en energikrävande period och att planer för uthållighet och avlösning borde ha diskuterats tidigare. BUF har sedan tidigare erfarenhet av krishantering, men det fanns ingen plan hur förvaltningen ska agera vid en pandemi. Pandemier har oftast en lång tidshorisont vilket medför att krisorganisationen behöver ha en strategi för att vara uthålliga. Detta borde ha diskuterats tidigare enligt respondenterna. Att fortfarande ha sina ordinarie åtaganden kvar och samtidigt lösa nytillkomna uppgifter i krisorganisationen, leder till en ökad belastning för medarbetarna och en minskad förmåga till uthållighet.

Det framförs även från en annan respondent att det inledningsvis fattades tillräckliga kunskaper om kris- och beredskapsfrågor. Det framkommer i intervjun att det saknades rutiner för hur förvaltningen bör agera i administrativa personalfrågor vid exempelvis inkallelse av personal och helgarbete etc. Även frågan om omfördelning/förflyttning av personal till andra verksamheter har varit en process som initierades under perioden.

15.1 Arbetsfördelning

Barn- och utbildningsförvaltningen hade under denna tidsperiod en struktur med olika arbetsgrupper som arbetade med olika områden, där olika frågeställningar kunde adresseras och hanteras. Dessa arbetsgrupper var:

1. Hur garantera elevers undervisningstid?
2. Hur möter vi omsorgsbehovet om förskolor/skolor stängs?
3. Fjärr- och distansundervisning.
4. Prioriteringar i ordinarie arbete och identifiera behov av resurser för det arbete som måste utföras.
5. Arbetsgrupp för framtagning av en e-tjänst.

I ovanstående grupper analyserades olika scenarion, i vilken grad man eventuellt behöver stänga ner eller gå över på distans etc. Hur väl dessa grupper har fungerat och om fortsatt struktur i dessa arbetsgrupper bör bestå, har dessvärre inte kunnat analyserats. Det framkommer i anteckningar att krisledningsgruppen bör fokusera mer på det strategiska och bli mindre operativa.

15.2 Intern och extern kommunikation

En av erfarenheterna som delges i intervjuunderlaget är en önskad struktur för informationsflöde i förvaltningen för att exempelvis följa beslutsgången och tillvägagångssätt för hur man tänker sig lösa olika problem. Exempelvis att informationen även når fram till företrädare för facket.

Det upprättades även en krisbrevlåda för att kunna hantera informationsflödet på ett strukturerat sätt. Dock kom denna funktionsbrevlåda på plats i ett senare skede och

borde redan från uppstarten varit på plats för att hantera informationsflödet. Av dokumentationen framkommer det att funktionsbrevlåda för BUFs krisarbete upprättades 2020-04-28²⁰.

Att nå ut med information på bred front har varit ett område som bör förbättras inför kommande kriser, dels genom att kommunicera på andra språk och dels genom att öka förmågan att nå fler vårdnadshavare via olika kanaler. Det framkommer även från en av respondenterna att informationen som kom in i ett tidigt stadiet undervärderades och att man inte riktigt förstod vidden av situationen.

15.3 Samordning och samverkan

Samverkan mellan förskolan och grundskolan har upplevts som bra enligt respondenterna. I vissa frågor har de båda verksamheterna kunnat agera gemensamt, exempelvis vid viss information och kommunikationsspridning. Kommunikationsfunktionen har varit en stor hjälp och varit högt prioriterad.

Verksamheter inom BUF utgör en samhällsviktig verksamhet och är en del i en beroendekedja för att samhället ska kunna fortgå. Ett exempel på ett beroendeförhållande inom kommunen är att då Huddinge sjukhus planerar att utöka sin verksamhet genom ändrade skift kan det innebära att andra verksamheter, såsom omsorgsverksamhet, måste följa denna utveckling för att tillgodose omsorgsbehovet till barn med föräldrar som arbetar i samhällsviktig verksamhet.

15.4 Lägesbild

BUF har kontinuerligt arbetat med sina lägesbilder där förvaltningen har angett i färg och siffra hur ansträngd situationen är. Färgerna anges från grön (1-ingen påverkan) till röd (5-kritisk påverkan för liv och hälsa). Lägesbilden har sedan kommunicerats till Huddinge kommuns krisledning.

Lägesbilderna visualiserar bland annat bemanningen i verksamheterna, upplevd oro ute i verksamheterna, aktuell elevfrånvaro, vilka åtgärder som är planerade/genomförda och vilka antaganden/ möjlig utveckling som kan ske framöver. Arbetet och strukturen med lägesbilderna ger en bra överblick över arbetsgången och de anpassningar som behöver göras till följd av pandemins utveckling.

Bedömningen är att arbetet med lägesbilderna är strukturerat och det finns en spårbarhet i arbetsgången, vilket anses positivt.

15.5 Specifika erfarenheter från BUF

I slutet av varje intervju har respondenterna fått möjligheten att dela med sig av sina viktigare erfarenheter: Dessa erfarenheter är:

- Drivna kollegor och chefer som är mycket engagerade i att verka för barnens/elevernas bästa.
- Organisationen har utvecklats kraftfullt gällande kompetensen i digitala lösningar för möten.
- Bättre planering innan så att det blir tydligt och klart med strukturerna, exempelvis mötesstrukturer.
- Ödmjukhet att dela med sig av information, även när saker fortfarande inte är klara.
- Vikten av information och att den når ut.

²⁰ Dokument – Information om ny funktionsbrevlåda för BUF krisarbete

- Dialog med verksamheterna, att man stämmer av och fångar in hur läget är. Även dialog med de fackliga representanterna för att fånga in alla perspektiv.

15.6 Sammanfattning

BUF har, enligt de underlag som framkommer i intervjuerna, haft en struktur med ett tydligt stöd från kommunikation och en nära dialog med verksamheterna. Detta inom tidsramen för utvärderingsperioden.

Det som bör analyseras vidare är det som nämns ovan, att höja förmågan av uthållighet vid en långdragen kris. Även om BUF inte har haft strukturen i form av rollkort som Huddinge kommun benämner i sin Operativa handbok, har BUF hittat andra former (arbetsgrupper) att mobilisera kraft och kunskap för att hantera Covid-19 pandemin.

16 Erfarenheter från samtliga respondenter

I slutet av varje intervju har respondenterna fått möjligheten att dela med sig av sina viktigare erfarenheter. Några av dessa erfarenheter är:

- Att ta höjd och resursplanera för långvariga händelser.
- Utveckla rollkort till att vara mer målstyrda än detaljstyrda.
- Utveckla baskunskaperna i krishantering.
- Träna på krishantering, och sina respektive roller i krisledningen.
- Att säkerställa uthålligheten genom avlösningar.
- Upprätta planer för personalbortfall och kompetenssäkra verksamheter och se till att utrustning finns.
- Viktigt med en stabil och trygg ledning. Imponerad av att så många människor har kunnat ställa om så fort i sina arbeten.
- Intern kommunikation är mycket viktigt, jobba systematiskt och att ännu snabbare vara på bollen genom tidiga och frekventa möten.
- Kommunikationsfunktionen är en funktion som blir mycket hårt belastad i en krissituation och det finns behov av att höja förståelsen för detta.
- Att det är svårt men viktigt att ha en organisation stor nog att hålla ut länge.
- Att en likriktad krisorganisation är viktig och underlättar krisarbetet.

17 Slutsatser från utvärderingsperioden

De slutsatser som kan dras utifrån utvärderingsperioden är:

- Få en uthållig krisorganisation både centralt och hos förvaltningarna.
- Planera för långdragna händelser likt en pandemi.
- Arbeta fram olika lathundar för personaladministration i krisläge.
- Kommunikation på andra språk än svenska och engelska tidigare i krishanteringsarbetet.
- Generellt finns stor medvetenhet, vilja och engagemang hos medarbetarna i Huddinge kommun att lösa uppgiften och hjälpa varandra.

18 Rekommenderade åtgärdsförslag

I nedanstående avsnitt presenteras förslag på åtgärder som Huddinge kommun kan arbeta vidare med.

18.1 Åtgärdsförslag 1 Träning på rollkorten

Fortsatt träna på respektive rollkort för att bli tryggare inför nästa oönskade händelse. Det som uttrycks i intervjuunderlagen är att rollkorten kan upplevas som krångliga och för detaljrika. Denna upplevelse kan motverkas genom att träna mer i sina respektive funktioner och därmed reducera startsträckan, se avsnitt 12.

18.2 Åtgärdsförslag 2 Styr uthålligheten med olika stabsberedskapsnivåer

För att möjliggöra och vidmakthålla en kapacitet över längre tid behöver stabens arbete kunna justeras och styras med hjälp av olika nivåer/grader.

Beredskapen vid staber kan regleras genom att en beredskapsgrad anges för aktuell verksamhet. Den anpassas efter stabens uppgifter och beräknad tid för förvarning som behövs för att hela staben ska kunna verka.

Oavsett av stabschefen anbefalld beredskapsgrad kan annan chef anbefalla högre beredskapsgrad för sin sektion eller enhet vid behov.

Stabsberedskapsnivå	Innebörd	Förklaring
Högsta (H) 1	Arbete bedrivs med hela staben. Enskild stabsmedlem kan vila. Chef och stabschef finns tillgängliga.	
Normal (N) 2: xx minuter	Arbete bedrivs i full omfattning. Ungefär 1/3 av staben vilar.	Ex 2:30 minuter innebär att övriga som vilar ska vid höjning av beredskapen vara igång i sina respektive funktioner efter max 30 minuter.
Låg (L) 3: xx minuter	Pågående verksamhet följs upp av minsta antal behövda funktioner. Personal för drift av nödvändiga system i tjänst.	Ex 3:60 minuter innebär att övriga som vilar ska vid höjning av beredskapen vara igång i sina respektive funktioner efter max 60 minuter.
Lägsta (LÄ) 4: xx minuter	Pågående verksamhet följs upp av tjänsteperson i beredskap eller motsvarande befattning.	Ex 4:180 minuter innebär att övriga ska vid höjning av beredskapen vara igång i sina respektive funktioner efter max 3 timmar.

Med dessa som styrmedel kan chef/stabschef följa en händelseutveckling och analysera hur och i vilken omfattning respektive funktion måste och ska vara bemannad. Som exempel kan en stab gå upp i högsta beredskap och full bemanning inledningsvis för att få ett grepp om situationen men så fort det medger minska behovet av alla funktioner till förmån för att skapa förutsättningar för uthållighet och det dagliga arbetet som alltjämt rullar på. Erfarenhetsmässigt kan man här jämföra

med de regionala staberna som dygnet runt är operativa men med en anpassad bemanning som går att öka och minska efter tydliga steg.

Ovannämnda förslag har delvis genomförts då man har släckt ner vissa rollkort som ej behövs. Denna struktur bör man fortsätta med och även eventuellt anpassa till andra delar av kommunens verksamheter. Detta åtgärdsförslag grundar sig i organisationens uthållighet vid långvariga kriser, se avsnitt 7.4, 12 och 14.1

18.3 Åtgärdsförslag 3 Rutiner vid överlämning mellan stabsmedlemmar

Överlämning kan ske behovsanpassat och återkommande eller då beredskapsnivån påkallar behovet. Överlämning till annan stabsmedlem/-ersättare ska utan undantag omfatta redogörelse för läget i stort, läget i detalj för den funktion eller område man ansvarar för. Den ska även omfatta sådan information som berör eller är under behandling inom egen funktion. Beredskapsläge och vem som leder vad och är i tjänst ska tydligt framgå. Detta åtgärdsförslag grundar sig i organisationens uthållighet vid långvariga kriser, se avsnitt 7.4, 12 och 14.1.

18.4 Åtgärdsförslag 4 Utbilda större volymer

Utbilda och öva de personer som ska ingå i krisorganisationen. Volymen utbildade personer bör höjas från dagens volymer. Detta åtgärdsförslag grundar sig i att öka uthålligheten och beredskapen, se avsnitt 14.1.

18.5 Åtgärdsförslag 5 Uppstart krisorganisation

Vid varje aktivering av krisstab bör man investera i de individer som bemannar staben genom att avsätta tid och resurser för att uppdatera sig och varandra på vad styrdokumentet innehåller. Detta i syftet att läsa in sig och fräscha upp kunskaperna innan staben går in i operativ mod. Detta åtgärdsförslag grundar sig i att öka effektiviteten vid uppstarten av krisorganisationen, se avsnitt 14.1.

18.6 Åtgärdsförslag 6 Proaktivitet i förmågan att fatta snabba beslut och tidigt fånga signaler

Förbättra förmågan ytterligare att tidigt fånga signaler som kan leda till förvärrad situation och fatta snabba beslut. Liksom samhället i övrigt finns ett utvecklingsbehov av att i krissituationer kunna fatta snabba beslut och fånga viktiga signaler tidigt och agera på dessa. Det kan tex handla om att sätta in åtgärder innan människor blir utbrända eller att ha byggt upp olika stödfunktioner redan innan krisen är ett faktum. Detta åtgärdsförslag grundar sig i organisationens uthållighet vid långvariga kriser, se avsnitt 7.4, 12 och 14.1.

18.7 Åtgärdsförslag 7 Säkra upp förmåga genom robusta avtal med externa parter

Se till att säkra viktiga leveranser och personal även i en krissituation. Säkerställ att det som läggs ut på extern leverantör lever upp till det uppdrag kommunen har även vid en krissituation. Se över samtliga avtal som Huddinge kommun har tecknat med olika leverantörer särskilt kopplat till samhällsviktiga åtaganden. Säkerställ att de är tillräckligt robusta så att dessa avtal även kan leverera i en kris eller extraordinär händelse. Detta kan innebära personal, mediciner, mat, eller annat som måste finnas för att fullfölja sitt kommunala åtagande. Delar av detta nämns även i kommunens

risk-och sårbarhetsanalys. Detta åtgärdsförslag grundar sig bristen på materiel, se avsnitt 10.2.

18.8 Åtgärdsförslag 8 Kontinuitet och förmåga i samhällsviktiga kommunala åtaganden

För att en verksamhet ska kunna fungera optimalt måste man veta vilka av de åtaganden som inom en förvaltning måste fungera. Utöver detta behöver kommunen säkra upp eventuella beroenden och reservlösningar kopplat till åtagandet. Frågor som varje förvaltning måste besvara är;

- Vilka åtaganden har er förvaltning/funktion?
- Vilka av era åtaganden måste fungera?
- Vad är era åtaganden beroende av och vilka reservlösningar finns om beroendena inte finns tillgängliga?

Denna kontinuitetskunskap måste finnas i organisationen för att förbättra förmågan att hantera framtida störningar. Det kan vara en stor fördel att redan nu klargöra detta under pågående kris, särskilt i de förvaltningar som man vet är samhällsviktiga. Det finns framtagna metoder som även lever upp till MSB:s krav på skydd av och kontinuitet i samhällsviktig verksamhet samt LEH: 2006:544.²¹ Delar av detta finns att tillgå i Huddinge kommuns risk-och sårbarhetsanalys 2019, dock har inte förvaltningsspecifika risk-och sårbarhetsanalyser granskats. Detta åtgärdsförslag grundar sig på att öka kommunens kontinuitet och förmåga, se avsnitt 10.2 och 14.1.

19 Utvecklingsförslag för krisorganisationen

I samtalen med respondenterna har det framkommit områden som kan utvecklas för att stärka organisationen i framtida händelser. Nedanstående förslag grundar sig i utvärderarens erfarenhet inom krisberedskapsområdet.

19.1 Utvecklingsförslag 1 Kunskapen kring den juridiska möjligheten av att leda och hantera en kris

Kunskapen kring vilken lagstiftning som finns att använda sig av vid en extraordinär händelse bör analyseras. I åtgärdsförslag 18.4 avseende utbildning av större volymer kan detta även vara ett inslag för att förstärka kompetensen av exempelvis lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH: 2006:544).

19.2 Utvecklingsförslag 2 Stabsverktyg

Utred möjligheten att använda GIS-kompetens i olika krisscenarioer för att enklare visualisera lägesbilden för staben/krisorganisationen. Att ha tillgång till GIS-kompetens i exempelvis analysfunktionen möjliggör för en lättare överblick med hjälp av olika data-lager som kan importeras från kommunens databank eller från nationella myndigheter.

19.3 Utvecklingsförslag 3 Kommunikation

Utred vilka resurser eller organisation som kommunikationsfunktionen behöver för att kunna avlastas i en långvarig kris. Förslagsvis kan en jourfunktion inrättas för att kunna upprätthålla information och kommunikation 24/7 vid behov. En kontinuitetsplan behöver tas fram och förankras som är hållbar ur ett

²¹ Se metoden Tre steg för ett robustare Malmö. Metod framtagen av LTH CenCip samt Malmö Stad.

arbetsmiljöperspektiv för de kommunikatörer som leder kriskommunikationsarbetet. Detta åtgärdsförslag grundar sig på kommunikatörernas uthållighetsgrad i en långdragen kris.

19.4 Utvecklingsförslag 4 Regelbundna stabsorienteringar

Fortlöpande orientering inom staben samt inom och mellan stabens delar är en viktig förutsättning för ett gott stabsarbete. Stabsorienteringar syftar bland annat till att hålla stabschefen samt de delar av avdelningarna/sektionerna som inte tjänstgör för tillfället, insatta i läget. Vid stabsorienteringar kan också nya inriktningar och uppgifter ges till staben.

Berörda chefer och funktioner ska utan dröjsmål orienteras kring betydelsefulla förändringar i läget och delges övrig viktig information. Stabschef ansvarar för orientering inom staben. Stabsmedlem ska även på eget initiativ orientera sin egen sektions medarbetare avseende viktigare förändringar.

20 Referenser

- Asp, V., Bynander, F., Daléus, Pär, Deschamps-Berger, J., Sandberg, D., & Schyberg, E. (2015). *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen underskogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: FHS/Crismart.
- Christensen, L., G. C., & Haglund, L. (2016). *Marknadsundersökning - en handbok, uppl. 4*. Lund: Studentlitteratur.
- Ejlertsson, G. (2019). *Enkäten i praktiken - En handbok i enkätmetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Folkhälsomyndigheten. (2020). *Covid-19 veckorapport tabell 1 antal nya fall av covid-19 per region och vecka, 2020-02-20*.
- Försvarsmakten. (2013). *Markstridsreglemente Ledning 1:2 FU*.
- Huddinge kommun. (2019). *Risk- och sårbarhetsanalys för Huddinge kommun 2019*.
- Huddinge kommun. (2020). *Funktionslogg HUD3*.
- Huddinge kommun. (2020). *Information om ny funktionsbrevlåda för BUF krisarbete* .
- Huddinge kommun. (2020). *Lägesbild*.
- Malmö stad och LTH CenCip. (2018). *Tre steg för ett robustare Malmö - En metod för risk- och sårbarhetsanalys*.
- MSB. (2011). *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*.
- MSB. (2016). *Samverkan och ledning. Lägesbilder - Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*.
- MSB. (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.
- MSB. (2019). *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet* .
- MSB. (2020). *Föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS 2020:3)*.
- Svensson, S. (2007). *Staber och stabsarbete: vid kriser, risker och olyckor*. Lund: Studentlitteratur.
- Thunholm, P., Widén, J., Wikström, N., Baudin, A., & Björkman, T. (2018). *Militära arbetsmetoder : En lärobok i krigsvetenskap*. Roos & Tegner.

Bilaga 1 Intervjuguide

Mål

En analys och underlag med förslag på en väl fungerande stabsmetodik utifrån lärdomar från det nya och gamla arbetssättet, samt att ge en bild av hur Huddinge kommun har hanterat krisen under en avgränsad period om 8 veckor.

Syfte

Syftet med utvärderingen är att dra lärdomar och ta tillvara erfarenheter från hanteringen av Covid-19 under perioden 2020-03-02 - 2020-05-03 som leder till fortsatt utveckling av krisberedskapsförmågan i kommunen.

Fokusområden

Fokus i analysen bör ligga på stabsstruktur, ansvarsfördelning och dokument/ärendehantering. Det ska även vara ett fokus på hur man hanterat utsatta grupper i kommunen.

Område 1 Krisberedskapsförmåga

1. Upplever du att det finns tillräckliga kunskaper kring kris- och beredskapsfrågor i ledningen/staben?
Svar:
2. Anser du att information/fakta värderas på ett korrekt sätt som kommer in till staben? (Följs ex en mall/struktur/arbetsgång för att avgöra hur viktig informationen är att agera på?)
Svar:
3. Ibland behöver beslut fattas fort för att förhindra att ett problem blir allt mer akut. Hur går ni då tillväga? (Det kan handla om snabb spridning, utmattning hos personal, särskilt utsatta gruppers situation, många sjukskrivna inom organisationen etc.)
Svar:
4. Hur upplever du att man säkrar de mest samhällsviktiga funktionerna/verksamheterna i er kommun? (Vad finns det sedan tidigare för framtaget material och/eller beslut som hjälper er att göra prioriteringar?)
Svar:

Hur ser omfallsplaneringen ut? (Ex. planeringen för att hantera en andra våg eller situationen till hösten? Vad kan gå fel, vad kan hända, konsekvenser?)

Svar:

Område 2 Struktur

1. Upplever du att rollkortet fungerar? (Hjälper dessa dig att inte missa ditt och andras ansvar, är rollfördelningarna i stabsmiljön tydlig?)
Svar:
2. Planering för avlösning och överlämning tydlig för dig (JA eller NEJ?)
Svar:

3. Tycker du att det i stabstrukturen finns utrymme för flexibilitet och situationsanpassning?
Svar:
4. Hur följs rapportering och problem upp? (Tycker du att fattade beslut följs upp?) Alternativ; Är du nöjd med hur man följer upp problem som lyfts i staben eller beslut som fattas?
Svar:
5. Hur anser du att staben fångat upp utsatta grupper i arbetet med att hantera Covid-19? (ex äldre, hemlösa eller andra svaga grupper i samhället)
Svar:
6. Hur försäkras man att alla kommer till tals då många funktioner finns med via länk?
Svar:

Område 3 Gruppdynamik

1. Hur är relationen mellan stabschef och stabsmedlemmar? (Präglas arbete av tydlighet, öppenhet, arbetsfördelning, blir alla lyssnade på?)
Svar:
2. Hur hanteras oliktankande/missmod/irritation i gruppen? Vad är det som händer då?
Svar:

Är gruppen harmonisk? Om inte vad är det som inte verkar bra?
Svar:
3. Är ansvarsförhållanden och mandat tydliga i gruppen?
Svar:
4. När beslut måste tas utifrån olika osäkra antaganden, hur tas då besluten i gruppen?
Svar:

Område 4 Kommunikation

1. Verifieras den information som kommer in och lämnar staben ut till organisationen? (Stämmer den och hur säkras man att så är fallet? Källkritik?)
Svar:
2. Länsstyrelsen ska samordna krisberedskapen i länet. Har ni i staben fått den information/stöd ni behöver för att samverka med andra kommuner
Svar:
3. Regionen ska samordna smittskyddet i regionen. Har ni fått den information/stöd som ni behöver?
Svar:

4. Hur fattas beslut kring vilken information som kommunen ska gå ut med till medborgarna?

Svar:

5. Hur gör ni för att säkra att desinformation inte sprids i kommunen?

Svar:

Enkätfrågor

Var din beredskapsorganisation känd för dig innan Covid-19?

- Ja
- Nej
- Delvis

Hur tycker du att krisledningsgruppen/staben har fungerat?

- Mycket bra
- Bra
- Acceptabelt
- Mindre bra

Saknade du några funktioner i er krisledningsgrupp/stab?

- Ja
- Nej
- Delvis

Hur tycker du att samverkan fungerar internt inom organisationen?

- Mycket bra
- Bra
- Acceptabelt
- Mindre bra

Hur fungerar den interna informationsspridningen?

- Mycket bra
- Bra
- Acceptabelt
- Mindre bra
- Vet ej

Hur fungerade den externa kommunikationen?

- Mycket bra
- Bra
- Acceptabelt
- Mindre bra
- Vet ej

Anser du att det finns tillräckliga resurser för att hantera denna kris, (människor, materiel etc.)?

- Ja
- Nej
- Delvis

Har du fått tillräcklig träning och utbildning för att kunna lösa dina uppgifter?

- Ja
- Nej
- Delvis

Har arbetsbelastningen i krisledningen varit hanterbar för dig?

- Ja
- Nej
- Delvis

Vilka är de tre viktigaste erfarenheterna från denna kris hittills?

- 1.
- 2.
- 3.