

LÄRANDE  
UTVÄRDERING AV  
SKELLEFTEÅ  
KOMMUNS  
PANDEMIARBETE



# SAMMANFATTNING

Skellefteå har generellt varit observanta och proaktiva i sitt agerande vilket skapat goda förutsättningar att hantera den utmanande pandemin. Skellefteå har i likhet med övriga kommuner tvingats lära sig under krisens gång och allt eftersom utvecklat och ändrat metoder för att minska smittspridning, värna de särskilt drabbade och minska den negativa påverkan på bland annat näringslivet, samtidigt har kommunen försökt få livet i samhället att fortsätta så långt som möjligt. Omsorg och skola har varit särskilt påverkade och belastningen på medarbetarna har varit stor under en lång tid inte minst inom omsorgen.

Pandemin har inneburit omfattande metodutveckling, inte minst i de mest drabbade verksamheterna, vilket gör att Skellefteå har möjligheter att gå stärkta ur krisen. Vikten av att ta vara på lärdomarna, sprida dessa och våga finna nya arbetsätt bortom pandemin kan inte understrykas nog. Inte minst förmågan att snabbt kunna övervinna en kris genom att ändra metoder på ett snabbt men fortfarande strukturerat sätt. Denna ökade förmåga till omställning är något som sannolikt är särskilt värdefullt för Skellefteå givet den omfattande samhällsutveckling som kommunen befinner sig i.

Stöd mellan de olika förvaltningarna har varit ett återkommande ämne under pandemin. Vi kan se att viljan är stor och att det finns en lång rad goda exempel. Förmågan att stödja varandra kan utvecklas bland annat genom att innan krisen ge beredduppgifter till förvaltningarna, flytta uppdrag till annan förvaltning men också genom att ta bort hinder som idag hämmar viljan att hjälpa varandra.

Skellefteå har under pandemin strävat efter att agera i samklang med övriga aktörer vilket man lyckats väl med. Skellefteå är en uppskattad och ansvarstagande kommun som aktivt bidragit till att minska pandemins påverkan även ur ett regionalt perspektiv.

Skellefteå har under pandemin kunnat dra nytta av sitt välutvecklade samarbete med Region Västerbotten, ett samarbete som fördjupats och där friktionerna varit få.

Krisledning av en lågintensiv, långdragen kris kan med fördel göras likartat som ledning i vardagen vilket Skellefteå tillämpat under pandemin. Kommunledningen och de kommunala bolagens Vd:ar har utgjort Stabsledningen där beslut har fattats och samordning på kommunkoncernövergripande nivå har genomförts. Som ett stöd till Stabsledningen har den Operativa staben verkat där också stödfunktioner har integrerats. Vi ser att detta i huvudsak har fungerat väl men att andra typer av kriser ställer andra krav vilket bör beaktas i fortsatt utformning av krisledningsförmågan och att övning är av stor vikt framöver. Skellefteå har möjlighet att i högre utsträckning ta tillvara på de initiativ och format som skapats under krisen för planering och agerande i olika tidsperspektiv. Flera intervjuade vill bli bättre på att ligga på framkant genom gemensamma planeringsaktiviteter.

Kommunen har starka kommunala bolag som utgjort en aktiv del av kommunens krishantering. Kraften från dessa kan med enkla medel användas ytterligare genom att ta tillvara på deras planering, omvärldsanalys med mera.

Inkludering av fackliga parter i besluts- och informationsprocesser har haft stor betydelse under en föränderlig kris, här finns erfarenheter att ta med sig in i vardagen.



”Vi har blivit lyssnade på”

Pandemin har varit utmanande vad avser kommunikation och informationshantering, i Skellefteå och i övriga Sverige. Vi kan se att Skellefteå har mött denna utmaning och lyckats väl i sin kommunikation vilken varit samordnad med andra aktörer, verksamhetsanpassad och uppskattad av verksamheten. Här finns möjlighet att finna framgångsfaktorer som kan spridas till andra stödfunktioner, exempelvis stabsmetodik och krisövning.

Vi ser att utvecklad samordning av HR funktionen skulle förbättra Skellefteås krishanteringsförmåga.

Vi ser att Skellefteå tydligt har vidareutvecklat sin krisledningsförmåga under pandemin. Erfarenhet och insikter behöver nu tas omhand för att kunna hantera andra typer av kriser. Rapporten omfattar ett antal rekommendationer som behöver värderas, beslutas och införas. Dessa rekommendationer utgår från följande områden som särskilt framkommit i utvärderingen:

- Omställningsförmåga och kärnuppdragen
- Målbild/inriktning
- Politik
- Krisledningsorganisation
- Informationshantering
- Omvärldsbevakning
- Lägesbild
- Stöd och samarbete inom kommunen
- Facklig inkludering
- Planering
- Stödfunktioner
- Kommunikation
- Risk och sårbarhetsanalys & kontinuitet
- Samverkan
- Nätverk
- Stöd till nyckelpersoner
- Lärande och uppföljning

Ramboll föreslår att beslut fattas om vilka rekommendationer som ska omhändertas, att en plan skapas för inarbetning av dessa åtgärder, att förmågehöjande aktiviteter genomförs och att mindre övningar genomförs regelbundet på bredden. Vi föreslår vidare att kommunen tar vara på det engagemang och den vilja som såväl medarbetare som chefer har visat för krishantering genom att vidta åtgärder enligt ovan så snart som möjligt, det är nu engagemanget, erfarenheten och drivet finns hos medarbetarna, använd det.

Det finns en tydlig känsla och stolthet i kommunen av att detta har vi klarat av tillsammans.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | <b>Inledning</b>                                      | 2  |
| 2.  | <b>Övergripande</b>                                   | 4  |
| 3.  | <b>Observationer och rekommendationer krisledning</b> | 5  |
| 4.  | <b>Övergripande</b>                                   | 5  |
| 5.  | <b>Omställningsförmåga och kärnuppdragen</b>          | 7  |
| 6.  | <b>Målbild/inriktning</b>                             | 9  |
| 7.  | <b>Politik</b>  | 11 |
| 8.  | <b>Krisledningsorganisation</b>                       | 11 |
| 9.  | <b>Informationshantering</b>                          | 16 |
| 10. | <b>Omvärldsbevakning</b>                              | 17 |
| 11. | <b>Lägesbild</b>                                      | 17 |
| 12. | <b>Stöd och samarbete inom kommunen</b>               | 19 |
| 13. | <b>Facklig inkludering</b>                            | 21 |
| 14. | <b>Planering</b>                                      | 22 |
| 15. | <b>Stödfunktioner</b>                                 | 23 |
| 16. | <b>Kommunikation</b>                                  | 25 |
| 17. | <b>Risk och sårbarhetsanalys &amp; kontinuitet</b>    | 27 |
| 18. | <b>Samverkan</b>                                      | 27 |
| 19. | <b>Nätverk</b>  | 29 |
| 20. | <b>Stöd till nyckelpersoner</b>                       | 30 |
| 21. | <b>Lärande och uppföljning</b>                        | 31 |
| 22. | <b>Övrigt</b>   | 31 |
| 23. | <b>Förslag på vägen framåt</b>                        | 32 |

Bilaga 1 Skellefteå kommuns krisledningsorganisation

## 1. INLEDNING

Coronapandemin medför långtgående konsekvenser och påfrestningar för samhällsviktiga verksamheter, näringslivet och enskilda individer. Sveriges kommuner har varit särskilt ansträngda under pandemin och många funktioner som kommunen ansvarar för har berörts. Det gäller till exempel vård, omsorg och stöd samt skola, men även hela det kommunala uppdraget har påverkats. Skellefteå vill i likhet med andra kommuner, regioner, myndigheter och samhällsinstitutioner bättre förstå hur kommunen har hanterat pandemin.

### UPPDRAG

Skellefteå har önskat att få en utvärdering av kommunens arbete kring pandemin med fokus på om de uppsatta målen har nåtts. Syftet med utvärderingen är att **skapa ett lärande och att utveckla och effektivisera kommunens arbete med krisberedskap för att kunna stå bättre rustade inför kommande kriser.**

Det övergripande målet för kommunens hantering av pandemin har varit att:

- **Säkerställa långsiktighet och uthållighet inom samhällsviktiga funktioner.**
- **Nå ut med samordnad och korrekt information och kommunikation för att minska smittorisen, skapa trygghet och förtroende.**

Resultatet av utvärderingen ska användas till att utveckla kommunens förmåga vid framtida kriser samt för kommunens verksamhetsutveckling. Det innebär att utvärderingens slutsatser och rekommendationer ska kunna omsättas i åtgärdsplaner.

### UTVÄRDERINGEN BYGGER PRIMÄRT PÅ KVALITATIV INTERVJUSTUDIE

Ramboll har analyserat och utvärderat kommunens hantering under coronapandemin med kvalitativa datainsamlingsmetoder där en intervjustudie är den bärande delen, kompletterad med flera gruppintervjuer och dokumentstudier. Utvärderingen bygger därför på intervjupersonernas upplevelser vilket i vissa fall kan skilja sig från hur det faktiskt var. Utöver att denna rapport utgör leverans av utvärderingen har intervjuer och workshops syftat till att skapa ett lärande och reflektion under genomförandet av utvärderingen.

Givet utvärderingens omfattning ska utvärderingen inte ses som en historiebereskrivning, det är inte syftet. Slutsatser kommer även att öka kommunens förmåga att hantera den pågående pandemin.

Utvärderingen belyser primärt hur krisledningen har fungerat men också till del hur krisledningen har påverkat olika verksamheter i kommunen. I utvärderingen studerade vi krisledningens arbetsätt, beslutsstrukturer och samverkan. I utvärderingens avslutande fas genomfördes workshop med ett framtåsyftande fokus, där framför allt lärdomar och framgångsfaktorer belystes. Utifrån datainsamlingen har vi gett rekommendationer som syftar till att öka kommunens förmåga att krisleda såväl den pågående pandemin som framtida samhällskriser som kan vara av en helt annan typ, att nästa kris inte kommer vara pandemin utan något helt annat är väsentligt att ha med när åtgärder efter utvärderingen beslutas. Krisledningsförmåga behöver kunna möta många typer av kriser, inte enbart den vi utsattes för senast...

Ramboll har genomfört utvärderingen under perioden oktober 2021 till maj 2022.

Nedan visas en figur över uppdragets olika faser.



Utvärderingen har i huvudsak genomförts av Lars Bränn.

## INTERVJUSTUDIE

Intervjustudien består av intervjuer med öppna frågor. Dessa öppna frågor har kompletterats med frågor om ett antal övergripande områden som ställts till alla intervjuade utifrån en analysram. Dess övergripande områden omfattar bland annat beskrivning av övergripande händelseförlopp, krisledning, organisering, kommunperspektivet, förutsättningar för samverkan, ansvarsfördelning i beslutsfattande, utvärdering, framtidsperspektiv och planering samt framgångsfaktorer och lärdomar. I dessa intervjuer har fördjupande frågor ställts utifrån svar på de övergripande områdena för att skapa förståelse för helheten för respektive intervjuperson men också för att identifiera aspekter som behöver undersökas närmare i utvärderingen. Inom ramen för uppdraget har vi sammanlagt intervjuat 31 personer, varav några i form av gruppintervjuer, med följande funktioner och roller:

- Kommundirektör, förvaltningschefer och bolagschefer
- Tjänstepersoner som har ingått i staben
- Tjänstepersoner i stödjande funktioner
- Tjänstepersoner i förvaltningarna
- Representanter från fackliga parter
- Representanter från Näringslivet
- Regionen och Länsstyrelsen Västerbotten

Samtliga intervjusvar har hållits anonyma med syfte att intervjupersonerna ska känna sig trygga och ha möjlighet att uttrycka sig fritt.

## DOKUMENTSTUDIER

Utöver intervjuer har vi även genomfört övergripande dokumentstudier av Skellefteå kommuns interna styrdokument och urval av lägesbilder och annan relevant dokumentation från pandemin.

## BEGRÄNSNINGAR

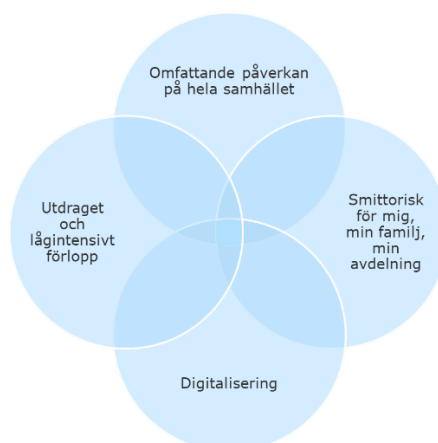
Att genomföra utvärdering av krishantering efter att huvuddelen av krishanteringsarbetet har genomförts har begränsningar. Krishanteringsarbete studeras bäst under genomförandet samt genom att se på effekterna i verksamheten av krishantering. Dokumentation är ofta en svårighet under en kris vilket gör att den ofta inte är heltäckande. Analys av krishanteringsarbetet blir därför missvisande om betoningen ligger på dokumenterat underlag, således utgör intervjuer av utvärderingen huvuddelen av resultatet.

Det är också så, att det för många människor som agerat under kris är svårt att minnas när olika händelser eller åtgärder införts rent tidsmässigt. Detta beror också på det utdragna förloppet för pandemin men också att krisen har flera olika skeden som till sin karaktär har varierat och ställt olika krav på krisledningen. Därför kan det saknas precision om exakt när ett förlopp har inträffat. Detta bedöms inte påverka slutsatserna eller rekommendationerna men är en aspekt att värdera för läsaren.

## 2. ÖVERGRIPANDE

### Krisens natur

För att kunna dra slutsatser från genomförd krisledning som bidrar till utveckling för både det fortsatta arbetet inom ramen för pågående läge, och för framtida krissituationer, behöver en kriskontext i korthet beskrivas. De fyra mest dominerande aspekterna av pandemin har varit den omfattande påverkan på samhället som helhet, det utdragna och lågintensiva förloppet, omställningen till digital hantering samt hotet mot mig själv. Pandemin har också varierat i intensitet där perioder av lågintensiv påverkan har följts av högintensiva perioder med mycket stor påverkan på bland annat på vård och omsorg och kompetensförsörjning. Variationerna vid smittspridning och påverkan på samhället uppkommer mycket snabbt, variationerna skapar en lång rad utmaningar.



Figur 1. De fyra mest dominerande aspekterna av coronapandemin.

Det som särskiljer coronapandemin från andra kriser mer än något annat är dess utdragenhet i både tid och rum. Hela samhället har påverkats på ett omfattande sätt, och under lång tid. Bortsett från att de inledande skedena var intensiva och fyllda av osäkerhet kring utvecklingen har förloppet i stort (med undantag för de mest utsatta samhällssektorerna) kännetecknas krisen av en lågintensitet som inte liknar de flesta andra kriser eller händelser som förekommit i Sverige.

Den tredje dominerande aspekten har varit den digitala hanteringen som samhället i stort har blivit forcerade in i. Samtidigt som denna digitalisering har skett både snabbt och möjliggjort att mycket samhällsverksamhet har kunnat vidmakthållas, har den krävt en omfattande omställning både på organisatorisk nivå och på individnivå.

Den fjärde aspekten är det faktiska och upplevda hotet mot sig själv, sin familj och sin närmaste omgivning på arbetsplatsen inte minst elever, brukare och patienter. Oron och risken att smittas och insjukna har varit närvarande hela tiden. Denna oro och risk hos samtliga medarbetare är ovanlig i krisledning, den som försöker lösa krisen är sällan själv utsatt. Detta har sannolikt påverkat alla medarbetare genom ökad stress, svårighet att under arbetet kunna släppa oron för anhöriga som drabbats eller som befinner sig i riskgrupp, men det kan även finnas viss tveksamhet att själv exponera sig för risker. Denna aspekt har beaktats i utvärderingen men vad den har haft för effekt kräver mer ingående studier. Det som är påtagligt är att de som varit ensamma i sin befattning har jobbat under lång tid och med ett stort ansvar på sina axlar, det är sannolikt att denna fjärde aspekt ytterligare har påverkat dessa befattningshavare men det kan inte beläggas i denna utvärdering. Det är sannolikt att andra studier och forskning kommer att analysera dessa frågor närmare, givet pandemins omfattning.

Sammantaget är det viktigt att minnas att de slutsatser som dras från Skellefteås kommuns krishantering måste ses i detta sammanhang. I vilken mån slutsatser kan anses generiska även för framtida krissituationer måste bedömas från fall till fall; avsikten är att de rekommendationer som ges i denna rapport ska kunna stärka både den pågående krishanteringen och den framtida, om inget annat anges. Det är essentiellt att hela

tiden utveckla krisledningsförmågan med lärdomar från den senaste krisen på ett sådant sätt att den generiska förmågan till krisledning ökar och inte enbart förmågan att hantera den senaste krisen. Det är en förekommande problematik i svensk krisledning och något som är viktigt att hela tiden värdera vid metodförändringar.

### 3. OBSERVATIONER OCH REKOMMENDATIONER KRISLEDNING

Nedan följer ett antal observationer där vi kortfattat beskriver händelseförlopp, perspektiv och upplevelser som återberättats i intervjuer eller underlag från dokumentation osv. Vi har så långt det går försökt tydliggöra vad som framförs i intervjuerna. I övrigt och om inget annat anges beskriver vi observationen vilken är vårt perspektiv utifrån den information som finns tillhanda (se avgränsningar) i uppdraget och vår erfarenhet av krisledning, ledarskap och chefskap samt de utvärderingar som vi genomför åt andra aktörer.

Efter observationen ger vi förslag på åtgärder. Det kan omfatta åtgärder för att befästa eller förstärka ett positivt beteende eller styrka men det kan även omfatta åtgärder för att åtgärda en svaghet i förmågan till krisledning.

Dessa rekommendationer kan komma att behövas utvecklas ytterligare i dialog för att säkerställa kvalitativ implementering av det som väljs ut av Skellefteå.

### 4. ÖVERGRIPANDE

Pandemin kom smygande på det svenska samhället och vi hade mycket varierande slutsatser utifrån den information som vi tog till oss. Det är uppenbart att Skellefteå varit både tidiga med insikter och åtgärder och haft förmåga att fatta snabba beslut under krisens inledning vilket haft stor betydelse både för effekt och för att få engagemang i organisationen.

En annan faktor för att kunna vara snabba i beslut under en föränderlig kris är inkluderingen av fackliga parter i besluts- och informationsprocesser. Här har Skellefteå varit en uppskattad aktör av fackliga parter och vi kan också se att det tydligt har bidragit till avvägda, förankrade men också proaktiva beslut när formerna för samverkan under krisen satte sig.

#### **Samklang**

Det lokala perspektivet och förutsättningarna har varit svåra för många kommuner att hantera under pandemin. Det hänger delvis ihop med att det svenska krisberedskapssystemet och förvaltning är uppbyggt på en hög grad av decentralisering vilket under pandemin ställdes på ända. Under pandemin har en mängd beslut, rekommendationer, lagar med mera fattats på nationell och regional nivå, inte sällan med liten eller ingen förvarning om förändringarna. Dessa snabba förändringar har haft avgörande påverkan på kärnverksamheten i kommunen, på medarbetare och på invånarna. Dessa förändringar har ställt stora krav på anpassningsförmågan men den har också till del lamslagit proaktivitet och framåtblick ur ett lokalt perspektiv.

Denna motstridiga utmaning är påtaglig under pandemin men utgör sällan en svårighet i andra kriser som ofta har en mer lokal eller regional utbredning. Den frekventa nationella och regionala styrningen/påverkan är inte heller normal för krisberedskap i Sverige annat än för höjd beredskap. Därför bör Skellefteå och andra aktörer vara försiktiga med att dra långtgående slutsatser av detta eller förändra sin krisledning för att anpassa den utifrån dessa aspekter. Att förstå och använda sina lokala förutsättningar är väsentligt och är något som vi upplever att Skellefteå i huvudsak är bra på, även om Skellefteå under pandemin primärt valt att agera i linje med omgivningen.



Skellefteå har genomgående och tydligt valt att agera i samklang med andra aktörer under krishantering av pandemin. Det är något som också uttryckts bland annat i inriktningsbeslut för stabsarbetet där det framgår att

- *Skellefteå kommun ska följa Folkhälsomyndighetens och Region Västerbottens rekommendationer och riktlinjer,*
- *Skellefteå kommun strävar efter att ta beslut i samverkan med länets övriga aktörer,*
- *Skellefteå kommun strävar efter ett koncerngemensamt förhållningssätt.*

Denna sträva är också något som lyfts av andra aktörer i utvärdering som kännetecknande för Skellefteå kommun generellt men inte minst under pandemin. De nätverk som Skellefteå kommuns chefer och medarbetare har deltagit i har starkt bidragit till att kommunen har kunnat agera i samklang genom att i nätverken förstå de andra, ta del av andras lösningar men också enkelt kunnat kommunicera Skellefteås vägval.

Skilnader i beslut och vägval hos olika kommuner och andra aktörer har för invånaren blivit uppenbar och inte alltid lätt att förstå eller acceptera, invånarna rör sig eller påverkas av beslut även på större geografiska avstånd. Några av dessa områden är beslut inom kultur, fritid och samhällsservice där ett tydligt exempel är idrottshallar och den olika tillämpningen vid idrottstävlingar, skolundervisning osv. som skiljde sig åt mellan kommunerna.

### **Agera**

En pragmatisk inställning och en förmåga att våga fatta beslut eller agera även när information saknas eller när process/metod inte är tillgänglig eller är tillräckligt snabb är viktiga förmågor under kriser. Vi kan se att Skellefteå inte sällan haft en sådan pragmatisk inställning till de behov som pandemin har inneburit men också att det vid vissa tillfällen hade funnits behov av ökade pragmatism. Några illustrativa positivt exempel är när de snabba omsvängningarna i skolan ställde stora krav på kommunikation med vårdnadshavare, inklusive vårdnadshavare med annat primärt språk än svenska. De anvisade metoderna med översättning skulle givet tidsförhållandena vara för långsamma vilket ledde till att skolan identifierade och använde medarbetare med relevanta språkkunskaper för att snabbt nå ut med kritisk information. Ett exempel på motsatsen är vaccination i omsorgsverksamheten när kommunens sjuksköterskor genomförde vaccinationen av brukare samt personal på vård- och omsorgsboenden men hade inte resurser att överta ansvaret att vaccinera hemtjänstpersonal. Vaccination av hemtjänstpersonal utfördes då av Regionen med en ökad belastning på deras vaccinatörer vilket skapade en del friktion och frustration.

### **Pandemiplan**

Skellefteå är en av få kommuner som innan pandemin hade en plan för hur kommunen kan möta en pandemi, pandemiplanen togs fram 2009. Det fanns även en epidemiplan sedan 2016 som genomgick viss revidering 2020 i samverkan mellan Rvb och Skellefteå och Norsjö kommuner. Detta visar på att Skellefteå inte bara identifierar risker utan också förbereder sig på de identifierade riskerna och genom detta tar krisberedskapsuppdraget på allvar. Denna förmåga, tillsammans med kontinuitet, är en av de grundläggande för en kommuns krisberedskap men kopplingen mellan identifierad risk och faktiskt åtgärd är något som inte sällan haltar, här sticker Skellefteå ut på ett positivt sätt.

Genom sin pandemiplan hade kommunen identifierat bland annat vilken verksamhet som bör prioriteras vid pandemi, samhällsviktig verksamhet i kommunens geografiska område, åtgärder för personalplanering, juridiskt stöd, skyddsutrustning, kommunikation osv. Planen var framtagen 2009. Kännedom om planen var begränsad och ingen övning eller spel har genomförts innan pandemin med aktuell personal men den utgjord en helt annan startpunkt jämfört med huvuddelen av landets kommuner.

Vi ser att det är av stor vikt att Skellefteå fortsätter att ha planer för de risker som identifieras i RSA. Lika viktigt är att spel eller övningar genomförs regelbundet för att se om förberedelserna är tillräckliga samt för att förbereda krisledning och verksamheten på de handlingsalternativ och de övriga aspekter som är väsentliga för denna typ av händelse. Denna typ av planer tillsammans med kontinuitetsförberedelser längst ut i verksamheten och en övad krisledning med god omställningsförmåga är essensen av god krisberedskapsförmåga i en kommun. Vi ser att Skellefteå har goda förutsättningar för att kunna uppnå detta

men att en rad åtgärder kvarstår, rekommendationerna i denna rapport syftar till att stödja denna strävan efter en god krisberedskapsförmåga.

### Ledarskap

Ett genomgående tema i intervjuerna har varit att krisen har ställt nya krav på ledarskapet men också att betydelsen av ledarskapet har blivit uppenbar för fler i verksamheten. Att kunna skapa samhörighet, att förstå hur medarbetare mår och vilket stöd/utmaning de behöver, att kunna fånga in förändrade behov, att kunna få med alla i snabba omställningar osv. är några av de områden som identifieras som särskilt viktiga under denna kris men också områden som kan vara svåra på distans. Många delar av kommunens verksamhet har fortsatt på liknande arbets-/ledningssätt som tidigare medan vissa delar har arbetat helt eller till stor del på distans. Det tillitsbaserade ledarskapet är något som framkommer som särskilt viktigt under krisen men också något som ibland kan hamna på kontrakurs med de detaljerade nationella eller regionala riktlinjerna/lagarna. Flertalet lyfter att det tillitsbaserade ledarskapet har möjliggjort att kreativa lösningar har kunnat utvecklas i verksamheten nära där problemen uppstått men att pandemin har ställt högre krav på att kunna finna och ta till sig ny kunskap samt högre krav på att samverka med andra verksamheter/aktörer.

En av de åtgärder som i princip alla intervjuade lyfter är de återkommande filmerna med kommundirektören. Många lyfter fram att detta har gett en tydlighet och en trygghet som haft stor betydelse för dem enskilt och för deras verksamhet men kanske framför allt för att de har skapat samling och hopp i en prövande tid. Vi delar helt den bilden och vi ser också att filmerna skapat transparens och en möjlighet för kommundirektören och ledningen att ge återkoppling på frågor eller funderingar som framkommit. Denna typ av direkt ledarskap är av avgörande betydelse under svåra prövningar och är något som bör inkluderas i planer och övningar även framgent. Vi ser också att andra aktörer utanför kommunen har kunnat ta del av dessa filmer för att förstå vad kommunen prioriterar osv.

- ➔ **Fortsätt att på djupet ha en god lägesbild om Skellefteå. Det gör att kommunen kan fatta väl avvägda beslut om åtgärder behöver vara i samklang med omgivningen eller om mer ta hänsyn behöver tas till de lokala förutsättningarna i just Skellefteå.**
- ➔ **Fortsätt med att ta fram krisplaner, såsom pandemiplan, vilka också används i spel och förberedelser utifrån risk och sårbarhetsanalys. Använd detta som komplement till kontinuitetsförberedelserna i verksamheterna.**
- ➔ **Överväg att fördjupa hur ledarskapet och ledning generellt bör utvecklas bortom pandemin**

## 5. OMSTÄLLNINGSFÖRMÅGA OCH KÄRNUPPDRAGEN

De senaste åren har inneburit en lång rad kriser eller förändringar i vår omvärld, varav ett flertal påverkat kommunen och invånarna. Det kan omfatta att klimatförändringarna innebär mer frekventa klimatrelaterade störningar, globaliserade försörjningskedjor men också att världen idag generellt är mer ihopkopplad vilket gör att förändringar sprids längre i värdekedjan än tidigare, det kan också omfatta att utvecklingstakten idag är högre än under 1900 talet. De senaste åren visar detta tydligt, pandemi, klimatförändringar, Rysslands krig i Ukraina, energipriser och energiomställning, halvledarbrist, flyktingar från Ukraina, inflation osv. Skellefteå som dessutom befinner sig i en av vår tids mest omfattande samhällsförändring utsätts ofta för nya utmaningar eller förändringar.

”Vara beredd på snabba förändringar, det är framtiden”

Skellefteå tillhör en av de aktörer som har särskilt stort behov av god omställningsförmåga. Det omfattar att inse och bejaka att förändringar sker snabbt och inte sällan oväntat, att inte uppfatta detta som kriser utan snarare som naturliga svängningar som det gäller att ha god förmåga att möta, övervinna och använda till vår fördel så långt det går. Förändringar och kriser kan endast till del förutses men grunden till en god krisledningsförmåga handlar om att snabbt identifiera krisens särart och finna lösningar som övervinner krisen eller utmaningen, inte sällan kräver det iterativa och kreativa lösningar där olika delar av verksamheten eller kommunen behöver samordnas eller stödja varandra. Denna typ av förmåga till omställning är helt central inom krisledning men är lika viktig för en aktör som befinner sig i en stor samhällsomställning, Skellefteå visar flera goda exempel på detta under pandemin och flertalet intervjuade vill omfamna denna omställningsförmåga än mer.

”Kriser är en möjliggörare”

### Kärnuppdragen och invånarservice

Skellefteå har trots stor påfrestning och utmaningar till stor del lyckats lösa kärnuppdragen under pandemin. Kommunen har visat på god anpassningsförmåga för att kunna hantera nya förutsättningar men också möta nya behov, exempelvis kopplat till kommunikation. Delar av verksamheten tvingades ställa om verksamheten men kunde trots, eller tack vare, detta vidmakthålla eller öka servicen till invånarna. Vissa delar av verksamheten, exempelvis preventiva insatser till utsatta invånare såsom anhörigstöd, familjehem osv har fått begränsas starkt eller uteblivit vilket är väsentligt att förstå och i att möjligaste mån kompensera framöver. Det finns med andra skäl till att undersöka vidare om det finns en stödskuld på motsvarande sätt som det har identifierats en vårdskuld i sjukvården efter pandemin.

Pandemins och restriktionernas påverkan på omsorg och skola är uppenbar och omfattande. Det är tydligt att stora insatser och hög anpassningsförmåga har varit avgörande för att fortsatt lösa uppdragen så långt som möjligt.

Distansarbete och ökad digitalisering har haft stor betydelse för medarbetarna och för kommunens förmåga att leverera invånarservice. Invånaren kan idag i högre grad få service på distans vilket kommer förändra stadens service framgent. Teams har bidragit till en ökad närhet och snabbhet vid plötsliga förändringar såsom kriser, det går snabbt att träffas och samordna verksamhet. Pandemin har till del ökat utsattheten för digitalt utanförskap men vi kan i utvärderingen också se vissa tecken på att invånargrupper tagit betydande steg i ökad digitalisering, inte minst bland äldre. De digitala lösningarna har inte varit tillämpbara för vissa delar som omfattas av sekretess vilket varit hindrande under pandemin.

Ett område som blivit uppenbart för flera av de intervjuade är förändringstakt. Det är möjligt att på kort tid ta fram lösningar, riskbedöma, remissa och införa även mer omfattande förändringar. Det har också vuxit fram en kultur av att fatta beslut, värdera effekterna av beslutet och sedan justera beslutet efterhand i stället för att lägga lång tid och mycket resurser på planering. Kommunen har helt enkelt visat att det går att vara agil på ett sätt som vi inte trodde var möjlig tidigare. Flertalet intervjuade lyfter att denna förmåga är central att behålla och omsätta till vardagen också bortom pandemin eller kris.



Ett exempel på omställningsförmåga är skolans transformation till distansundervisning på bara någon vecka att övergå till distansundervisning. En transformering som dels visar på engagemang och vilja, dels hur snabbt förändringar i verksamheter kan ske. En insikt som Skellefteå behöver ta med oss in i livet efter pandemin.

Förändringarna i skolan har också inneburit att barnperspektivet har utvecklats. För vissa elever har förändringarna i skolan varit svåra men för andra har de nya metoderna gjort att flera alternativa metoder blivit uppenbara och möjliga både för elever och lärare.

Ett exempel som dels illustrerar vikten av att värdera sina insatser och att våga ändra beslut, dels visar på vikten att vid omställningar särskilt undersöka/beakta de särskilt utsatta invånarna är öppna förskolan vid Familjecentralen. Familjecentralens öppna förskola stängde ned bland annat för att kunna säkerställa bemanning på de vanliga förskolorna. Efter sex månader öppnades Familjecentralens öppna förskola igen då man identifierade att många barn med särskilda behov eller de vårdnadshavare som behövde stöd i stor utsträckning blev isolerade hemma med stora negativa konsekvenser. Vissa var i riskgrupp eller deltog inte i vanlig förskola och isolerades helt, att inte få stöd eller interaktion med andra barn under en så kritisk tid för barn med särskilda behov bedömdes inte vara i paritet med åtgärden varvid beslutet hävdes.

Ett annat exempel är att kommunen till skillnad mot de flesta andra kommuner lyckades öka kapacitet vid funktionen medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) under pandemin. Kommunen identifierade ett behov men fann också en lösning på ett nyckelproblem, att inte fastna vid svårigheterna utan finna en lösning under pressade förhållanden är en avgörande förmåga.

Kort sagt finns goda förutsättningar för Skellefteå i det kanske viktigaste efter kriser, att ta vara på lärdomar och förflytta sig framåt efter krisen, ibland kallat "bounce forward" inom resiliens. Ovanstående utgör endast ett urval av vad som framkommit i intervjuerna.

➔ **Identifiera hur det mer iterativa och agila förändringssättet kan omsättas i vardagen**

## 6. MÅLBILD/INRIKTNING

Den övergripande bedömning är att målbilden för kommunens pandemihantering har varit tydlig. Vi kan se att målbilden har justerats och att tonvikten har förflyttats på ett liknande sätt som i många andra kommuner. Det har att gör med att vi dels lärde oss om pandemins art dels att pandemin och smittspridningen utvecklades och påverkade samhället på flera olika sätt över tid.

Att säkerställa samhällsviktig verksamhet, förhindra smittspridning och skydda de särskilt utsatta är de områden som varit genomgående. Senare under pandemin har pandemins påverkan på näringsliv, ekonomi och samhällsutvecklingen också inkluderats i målbilden vilket också förändrat bland annat samverkan och stöd till näringslivet.

En del som är mer tydligt hos Skellefteå än de flesta andra aktörer är att förtroende och trygghet är något mer framträdande, något som vi också kan se har fått effekt i kommunens agerande.

Några intervjuade framför att de upplever kommunens målbild eller inriktning under krisen som otydlig. Samtidigt kan vi se att kommunen ofta har agerat samordnat. Andra intervjuade har en klar och tydlig bild av inriktningen för kommunen och upplever att det var en av styrkorna. Denna varierande uppfattning är ett vanligt fenomen/upplevelse vid långdragna och vidsträckta kriser vilket vi kan se i andra utvärderingar av pandemin som vi genomfört.

Nedanstående är ett exempel på målbild från den operativa staben:

## Målbild

Stabsarbetet utgår från en målbild. Beslutsfattaren tar ett inriktningsbeslut som staben och de olika delarna i organisationen arbetar utifrån.

### Stabens målbild under hanteringen av covid-19 har varit att:

- Säkerställa långsiktighet och uthållighet inom samhällsviktiga funktioner.
- Nå ut med samordnad och korrekt information och kommunikation för att minska smittoriskerna, skapa trygghet och förtroende.

### Inriktningsbeslutet för stabsarbetet under hanteringen av covid-19 har varit att:

- Skellefteå kommun ska följa Folkhälsomyndighetens och Region Västerbottens rekommendationer och riktlinjer.
- Skellefteå kommun strävar efter att ta beslut i samverkan med länets övriga aktörer.
- Skellefteå kommun strävar efter ett koncerngemensamt förhållningssätt.

Målbilder kan ibland finnas uttalat och delas av de flesta i en organisation, särskilt när mognadsgraden är hög. Det kan vara en av orsakerna till att vi inte kan se några avgörande brister med hänsyn till denna upplevda otydlighet. Mer tidskritiska eller svårgripbara kriser kan däremot ställa högre krav på en gemensam och tydlig målbild, därför föreslår vi att användandet av målbild utvecklas i krisledningen och övningar.

Användandet av inriktning, målbild, att ange prioriteringar eller på annat sätt uttrycka vilja eller riktning tillämpas på olika sätt i olika organisationer inte minst varierande utifrån händelse och ledarskap, även så under kriser. Erfarenhet visar att kriser ofta innehåller ett visst mått av osäkerhet och brister i lägesbild eller kunskap vilket kan kompenseras av att alla involverade förstår och omfamnar vad som ska uppnås, vart vi ska helt enkelt. Detta kan uttryckas på olika sätt men ofta är målbild det vanliga i krissammanhang. Målbilder kan vara tydligt uttryckta och kommunicerade men de kan också vara outtalade och uppenbara för alla, exempelvis vid en skogsbrand eller ett terrordåd där målet med ansträngningarna är uppenbara för alla och envar. I en kommun med dess diversifierade och omfattande verksamhet är det särskilt viktigt att snabbt och enkelt kunna fokusera och tydliggöra vad som skall uppnås utan att detaljstyra förvaltningar och individer, här utgör användande av målbild ett verktyg som tar tillvara på initiativ och lösningar som endast är uppenbara i själva verksamheten.

Ett annat sätt att tydliggöra vilja är att prioritera, ta bort uppdrag eller prioritera ned uppdrag. Flera framför att detta var mer tydligt i början av krisen men att förvaltningarna under krisens gång har redovisat hur de själva har prioriterat och utformat verksamheten nedifrån och upp vilket har upplevts positivt. Detta har även skapat förståelse i sida för vilka prioriteringar och avvägningar som de andra förvaltningarna tillämpar. Ett exempel på bortprioritering som skapat god och uppskattad effekt är inriktningen till kommunikation: "Samordna pandemikommunikation, inte jobba med annat".

Några framför att de känner att stabsledningen tydligare kunde ha prioriterat bort viss verksamhet för att på så sätt skapa ökad tydlighet. Vi kan dock inte se att detta är ett genomgående perspektiv.

### ➔ Tydliggör och använd målbilden ytterligare

I samband med möten i krisledningen, såsom stabsorientering eller andra arbetsmöten, bör målbild för kommunens repeteras och betonas för att samla krisledningens kraft i rätt riktning. Målbild bör anslås tydligt. Kommundirektör och stabschef bör regelbundet stämma av målbild. Det bör omfatta om kommunens arbete går mot målbilden samt om målbilden behöver revideras. Vi rekommenderar också att formatet för framtagande av målbild, format för målbild och hur den ska användas under kriser dialogiseras och förankras på kommunövergripande nivå inför nästa kris.

## 7. POLITIK

I Skellefteå kommun aktiverades inte krisledningsnämnden under pandemin i likhet med flertalet kommuner i Sverige. I våra intervjuer framträder en bild av balans och i huvudsak tydlighet mellan vad politiker och tjänstepersoner i förvaltningar och bolag har för uppdrag under pandemin även om det förekom inledande diskussioner i likhet med de flesta kommuner.

Under utvärderingen har inte förtroendevalda varit ett särskilt utpekade område varvid slutsatserna och rekommendationerna är något begränsade. Flertalet förvaltningschefer beskriver att de regelmässigt har informerat nämnderna och att genomgripande förändringar så som att ställa in daglig verksamhet har fattats av nämnden men att ledarskap, ledning och beslutsfattande under pandemin till stor del legat hos förvaltningscheferna.

Det framkommer att förändringar i politikernas interaktion har genomförts dels därför att pandemin har försvårat besök och insyn vid verksamheten eller kontakt med invånare dels därför att man har varit mån om att så långt som möjligt försöka avlasta och underlätta för verksamheten. Ett exempel är att politikerna har avstått från en del uppföljning men samtidigt varit mer tydliga än vanligt med att vissa perspektiv skall beaktas såsom barnperspektivet, ”barnets röst ska höras” och att detta har följts upp särskilt.

”De gör oss bättre”  
Tjänsteperson om  
politikerna

En observation är att det i intervjuer framkommer ovanligt lite kommentarer eller observationer om politikernas involvering eller agerande, i jämförelse med andra kommuner. Det kan bero på avgränsningar i utvärderingen men det kan också bero på en avvägd relation och arbetsfördelning mellan politik och tjänstepersoner, det kan också bero på att Kommundirektör sett detta som en av hennes huvuduppgifter.

### → Öva Krisledningsnämnd

Under denna kris har inte Krisledningsnämnden använts. För att Krisledningsnämnden ska ge effekt behöver utbildning och övning av denna genomföras kontinuerligt. Vi rekommenderar därför att utbildning och övning genomförs efter nästa val.

## 8. KRISLEDNINGSGRUPP

### Krisledningsorganisation

Krisledningen i Skellefteå kommun har omfattat att varje förvaltning och kommunalt bolag har haft sin egen ledningsgrupp som i olika grad har kompletterats med funktioner/medarbetare för att leda sin egen verksamhet, denna kallas för förvaltningarnas respektive bolagens staber. På den kommunkoncernövergripande nivån finns Stabsledningen som består av kommunens ledningsgrupp och bolagens Vd:ar under ledning av Kommundirektören, stabschefen deltar regelmässigt som föredragande tillsammans med stödfunktion för dokumentation. Stabsledningen stöds av den Operativa staben som består av representanter från Socialkontoret och Utbildning och arbetsmarknadskontoret tillsammans stödfunktioner, den operativa staben finns i två versioner, en normal och en utökad operativ stab. Utformningen av den Operativa staben har varierat under pandemin. Krisledningsnämnden har inte varit aktiverad. För mer detaljer se nedan eller bilaga 1.

| Vem?                           | Vilka ingår?  | Vad gör de?   |
|--------------------------------|---|---|
| <b>Krisledningsnämnd</b>       | <b>Politisk organisation</b> i kommunen som består av sju ledamöter och sju ersättare.<br>Ordförande i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske.  | <b>Nämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar</b> av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.  |
| <b>Stabsledning</b>            | Den består av <b>kommunens ledningsgrupp och bolagens VD:ar</b> och leds av kommundirektören som är krisledande chef.<br><b>De träffas regelbundet.</b>   | <b>De enas runt kommunövergripande frågor</b> rörande Covid-19 samt ger operativa staben inriktning för fortsatt arbete.  |
| <b>Operativ stab</b>           | Den består av <b>funktionerna stabschef, biträdande stabschef, kommunikation, personal (HR), stödfunktion, lägesbild och förvaltningsrepresentanter från socialkontoret och utbildning &amp; arbetsmarknad.</b> I den utökade operativa staben, som träffas mindre regelbundet jämfört med den operativa staben, ingår representanter från resterande förvaltningar och de kommunala bolagen.<br><b>Den operativa staben träffas regelbundet.</b> | <b>Operativa staben säkerställer kvalificerad ledning</b> genom att utforma underlag för stabsledningen, omsätta uppdrag från stabsledningen och säkerställa uppföljning. Vidare säkerställer den operativa staben samverkan och samordning relaterat till händelsen. |
| <b>Förvaltningarnas staber</b> | Förvaltningarnas staber (ledningsgrupper) <b>leds av förvaltningschef som tillsätter funktioner</b> för ledning av egen verksamhet.<br><b>De träffas regelbundet.</b>   | <b>Bedömer läget för sin förvaltning och säkerställer att det finns en plan</b> för de händelseutvecklingar som kan uppkomma.<br><b>Fattar beslut som rör egen verksamhet.</b>  |
| <b>De politiska nämnderna</b>  | Består av <b>förtroendevalda.</b>   | De politiska nämnderna <b>har ansvar för respektive område</b> och tar beslut för sin verksamhet.<br><b>Förvaltningschef</b> lyder under nämnden och <b>tar beslut på nämndens uppdrag</b> med stöd i delegationsordningen eller sin befattningsbeskrivning.          |
| <b>Bolagens staber</b>         | Bolagens staber (ledningsgrupper) <b>leds av bolagets VD som tillsätter funktioner</b> för ledning av egen verksamhet.  | <b>Bedömer läget för sitt bolag och säkerställer att det finns en plan</b> för de händelseutvecklingar som kan uppkomma.<br><b>Fattar beslut som rör egen verksamhet.</b>   |

Funktioner i Skellefteå kommuns operativa stab:

Stabschef  
 Biträdande stabschef  
 Stödfunktion  
 Dokumentationsfunktion  
 Lägesbildsfunktion  
 Kommunikationsfunktion  
 Personalfunktion  
 Förvaltnings- & bolagsrepresentanter  
 Expertfunktioner

En av de förändringar som gjorts är att en analysfunktion har skapats.

Uppdraget för den Operativa staben är att *”säkerställa kvalificerad ledning genom att utforma underlag för stabsledningen, omsätta uppdrag från stabsledningen och säkerställa uppföljning. Vidare säkerställer den operativa staben samverkan och samordning relaterat till händelsen.”*

Vi kan i våra intervjuer se att utforma underlag, omsätta uppdrag och säkerställa uppföljning till huvuddel upplevs ha fungerat även om en kris av denna dignitet stundtals utmanat även denna organisation. Vi uppfattar i intervjuerna att den senare delen, avseende samverkan och samordning relaterat till händelsen, för vissa kan upplevas mer otydlig och att omfattning och utförande har varierat. Flera intervjuade, inklusive tjänstepersoner som ingår i den Operativa stabens ansvar vilket är utmanande dels ur ett kapacitetsperspektiv, dels ur ett kunskapsperspektiv men framför allt att det blir otydligt vad som drivs i linjen och vad som drivs via operativ stab och stabsledningen.

Denna utmaning delar Skellefteå med många andra kommuner och den är något unik då pandemin påverkar samhället på bredden och över lång tid på ett sätt som nästan bara kan liknas med påverkan från ett krig, det är därför klokt att vara försiktig med att dra slutsatser och utforma sin krisledning enbart baserat på erfarenheter från pandemin.

Trots detta så framhåller flertalet att man uppfattar krisledningen som tydlig och att man uppskattar de möten och de produkter och effekter som skapats.

”Yrvaken men kraftfull krisledning de första 2-3 månaderna”

Det är uppenbart att det finns ett behov av att regelbundet tydliggöra vilka uppdrag och mandat som krisledningens olika delar har. Det inkluderar att reflektera över, revidera och tydliggöra i vilken roll man ingår i olika organ eller möten. I intervjuer framkommer att någon upplever sig som gäst eller rapporterande medan huvuddelen tydligt framhåller att man ingår i stabslednings primärt som del av Skellefteå kommunkoncern och inte i egenskap av representant från en förvaltning, bolag eller funktion. Denna inriktning är också vad vi utläser av styrdokument och olika loggar. Det som kan försvåra detta perspektiv är att man inte är van vid den Operativa staben i vardagen och att det normalt sätt inte finns representanter från alla förvaltningar i den Operativa staben, något som bör ses över inte minst utifrån krisens behov.

En observation är att benämningarna "Stabsledningen" respektive "Operativa staben" för en utomstående kan upplevas otydliga eller åtminstone motsägelsefulla i jämförelse med många andra aktörer.

De möten som genomförs i Stabsledningen upplevs som konkreta, vara på bra nivå och ledas på ett sätt som gör att alla kommer till tals.

Beslut upplevs baseras på fakta och att besluten är väl underbyggda.

En styrka ur vårt perspektiv i Stabsledningen är att Kommundirektören är formell chef över förvaltningscheferna vilket möjliggör direkt uppdragsställning och att Kommundirektören har möjlighet att fatta beslut på egen hand även om beslut ofta tas i samförstånd i Stabsledningen. Vissa kommuner har ordningen att Nämndordförande är chef för förvaltningscheferna vilket försvårar inte minst vid tidskritisk ledning.

I intervjuerna framkommer tillfällen när Stabsledningen har haft svårt att komma till beslut och där frågor har dragit ut på tiden med negativa konsekvenser. Ett exempel är stöd till Socialtjänsten vilket beskrivs nämnare längre fram i rapporten.

Något som många lyfter fram är samspelet mellan Kommundirektör och Stabschef samt att många lyfter fram stabschefen som en nyckelperson som haft stor betydelse med sin insats.

Några identifierar att det finns behov av att rotera eller öva fler i befattningarna för att säkerställa redundans, inte minst i den Operativa staben och i förvaltningarnas staber. Vi delar denna uppfattning, inte minst då nästa kris kan behöva bemanning dygnet runt eller kan innebära att delar av personalstyrkan kan vara utslagen av magsjuka eller liknande.

Flera framhåller att de vill öva kriser framöver och att kriser och krisövningar är ett bra sätt att öka samarbetet inom kommunen.

### Kunskap

Pandemin har varit en kris där vi efterhand har lärt oss om smittspridning, effekter av skyddsåtgärder, vaccin osv. Det gör att vi har varit tvungna att fatta beslut på osäkert underlag men också att vi har varit tvungna att ändra beslut och inriktningar. Detta är inte något unikt för Skellefteå utan en realitet för hela världen. Att ha egen kompetens om det sakområde som krisen omfattar är avgörande för att kunna göra kloka avvägningar också på kommunövergripande nivå. Det är omöjligt att kunna förutse alla kriser och behov av kompetenser som kommer att behövas, därför behöver man planera att kunna identifiera, finna och inkludera kompetens i sin krisledning. Inte sällan finns kompetens utanför kommunens organisation. I denna kris har det varit en skriande brist på personal som förstår smittspridning och som har kunskaper om åtgärder för att hantera en pandemi, det har varit gränssättande för krisledningen i Skellefteå men också på många andra platser. Att MAS har kunnat bidra även på kommunövergripande nivå och att MAS funktionen har kunnat stärkas generellt under pandemin är ett utmärkt exempel på att Skellefteå förstår vikten av sakkunskap i beslutsfattning och i framtagande av underlag även om det kan vara utmanande ur ett kapacitetsperspektiv. Detta har sannolikt bidragit till att många upplever att beslut har tagits baserat på fakta

"Längtan efter fakta har varit stort"



i hög grad. I inledningen av en kris behöver nyckelkompetens identifieras och förstärka de olika krisledande nivåerna, både på förvaltningsnivå och kommunövergripande nivå.

### **Krisledningsalternativ**

Varje kris är unik och ställer sina krav på hur krisledningen är utformad, pandemin är ett exempel men vulkanutbrott som lamslår stora delar flygtrafiken är en annan som vi alla har upplevt men knappast förutsett. Vi behöver förbereda oss och träna på några olika alternativ av krisledning, dessa behöver beskrivas i planer och användas vid övningar. Dessa alternativ för krisledning omfattar även att tydliggöra och reglera eventuella behov av förändringar i delegationsordning osv. Genom att ha några grundalternativ blir det möjligt att påbörja krisledningen snabbt och igenkänningen hos medarbetaren är viktigt, inte minst då kriser skapar stress och oro hos många. Men ett av de viktigaste momenten i inledningen av kriser är att värdera vad denna unika kris ställer för krav och hur vi ska anpassa våra krisledningsmetoder. Denna värdering bör göras av stabschef, kommundirektör och några fler som har en god helhetsbild och erfarenhet av kommunen. Vi kan se att detta till del genomfördes av Skellefteå. Vi ser att denna värdering av krisens behov kan införas tydligare i planer. I anslutning till denna värdering kan kommundirektör och KSO också värdera hur samspelet mellan tjänstepersonorganisation och politiker kan anpassas, men det bör även här finnas grundprinciper att utgå ifrån.

#### **→ Identifiera tidigt typ av kris**

Beroende på typ av kris är det inte alltid nödvändigt att krisledning på kommunövergripande nivå behöver aktiveras, det kan snarare i mertalet av kriserna behöva hanteras endast inom en förvaltning eller bolag. Vid identifiering av typ av kris, identifiera även gränssättande förmågor samt hur befintlig krisplan och organisation kan behöva anpassas utifrån den aktuella krisen. Vi rekommenderar att detta moment införs i krisledningsplanen på ett tydligare sätt. Vi ser att Skellefteå tillämpade denna metod under pandemin

#### **→ Starta alltid med alla förvaltningar och funktioner på plats**

Erfarenhet visar att det nästan är omöjligt att vid uppstarten av en händelse kunna identifiera vilka förvaltningar, förmågor eller funktioner som kan komma att beröras eller som kan bidra till en lösning. Det är sedan svårt att inkludera en ny aktör i pågående stabsarbete vilket inte sällan gör att kommunens hela förmåga inte används och att lösningen haltar, det är särskilt svårt vid tidskritisk krisledning vilket också bör vara dimensionerande för utformning av metoder. Vi rekommenderar därför att alla förvaltningar och bolag samt alla funktioner även fortsatt är med i uppstarten av krisledningen, de som efter ett tag bedöms som överflödiga kan då adjungeras men de har då förståelse för krisen och den övergripande planeringen så att de snabbt kan bidra vid behov längre fram. Vi ser att deltagandet från några få förvaltningar i den Operativa staben är ett exempel på detta

#### **→ Överväg att Införa en klassisk krisledningsstruktur med en funktionsindeldad stab**

Kommunen är en stor organisation och det krävs en krisledning med en mer utvecklad stabsförmåga som både kan analysera och förbereda förslag till beslutsfattare samt leda och koordinera verkställandet av beslut eller åtgärder för att uppnå en fastställd målbild. Krisledningsstrukturen kräver en funktionsindeldad stabsorganisation med exempelvis en planeringsfunktion, lägesbildsfunktion, kommunikationsfunktion vilket används av många aktörer i Sverige. Planering behövs för att vara förberedd inför och skapa uthållighet/återhämtning i utdragna kriser. Genom att exempelvis organisera en planeringsfunktion så finns planering hela tiden med vilket skapar framförhållning och beredskap. Detta skapar i sin tur förbättrade förutsättningar för arbetsmiljö, synergieffekter, riskreducering, ökad effekt osv. Funktionsindeldad stab innebär också goda möjligheter att öka uthållighet (för både krisledning och enskilda medarbetare) genom rotation av medarbetare eller skiftgång byggs in i grundstrukturen. Vi rekommenderar att funktionsindeldad stab införs vilket inkluderar utbildning i stabsmetodik, framtagande av strukturer för respektive funktioner inklusive bemanning, systemförståelse för förvaltningschefer och att övning sker. En plan behöver upprättas för detta och vi vill härvid trycka på möjligheten att dra nytta av andra aktörers erfarenheter, styrdokument osv.

### → **Utbilda de som kommer att ingå i stab i stabsmetodik**

Fortsätt att identifiera och utbilda relevant personal i stabsmetodik. Vi ser att Skellefteå har genomfört utbildningar både på förvaltnings och kommunövergripande nivå under pandemin vilket också varit uppskattat. Kortare repetitionsutbildningar bör även införas. För delar av kommunens krisledning som inte tillämpat stabsmetodik bör även dialog och harmonisering ske om hur stabsmetodik ska introduceras så att stabsmetodiken kan stödja förvaltningarnas och bolagens krisledningsförmåga samt hur införande sker på ett stödjande och positivt sätt.

### → **Utbilda i krisen**

Förbered så att stabsmetodikutbildning kan genomföras under kris. Internt eller med extern förmåga.

Detta har genomfördes av Skellefteå under pandemi vilket upplevdes positivt och har ökat krisledningsförmågan under pågående kris.

### → **Skapa förståelse**

Ge de som kommer att påverkas av en stab en kortare utbildning för att förstå hur de kan dra nytta av staben. exempelvis förvaltningsledningar, bolagsledningar och nämnder. Genom att förstå hur systemet är uppbyggt och vilket värde och produkter som olika delar skapar minskar risken för dubbelarbete och möjligheter för alla att se exempelvis synergier ökar.

### → **Inkludera, introducera och bjud in**

Förbered introduktion till staben, utöver stabsmetodik, innan krisen för att snabbt introducera nya medarbetare och på så sätt skapa uthållighet personalmässigt. En erfaren medarbetare kan ha tillikauppgift att stegvis lotsa in och vägleda ny personal allt eftersom, det tar ofta några dagar innan allt faller på plats i en ny miljö som en stab.

Skapa checklista och utse ansvarig för introduktion av nya i staben.

### → **Dra nytta av andra**

Ta del av utbildnings och framför allt övningstillfällen som andra aktörer skapar till exempel kommuner, Länsstyrelsen, Regionen. Erbjud andra aktörer stöd när de drabbas av samhällsstörningar, det är mer kostnadseffektivt än att själva skapa övningar och det skapar ökade möjligheter att få stöd i framtiden.

### → **Träna Stabschefer och Beslutfattare**

Rollen som stabschef är krävande och samspelet ställer krav på träning med rätt individer. Under krisen har förmågan utvecklats och aktuell stabschef har en god förmåga och är uppskattad. Stabschefens roll bör vara att leda den operativa stabens arbete men kan även vara att facilitera möten i Stabsledningen så att förvaltningschefer, bolags VD och kommundirektör kan fokusera på sina uppdrag som chefer och beslutsfattare. Vi föreslår därför att:

- Utbilda stabschefer så att redundant bemanning finns på plats.
- Gör en långsiktig plan som säkerställer försörjning av stabschefer där huvudfokus ligger på träning.
- Dra nytta av träningstillfällen som ges hos andra aktörer, i övningar eller i skarpa händelser för de utsedda stabscheferna. Det måste inte alltid vara i just befattningen stabschef.
- Genomför korta stabsövningar som fokuserar på beslutfattande, framtagande av målbild och fördelning av uppdrag mellan olika förvaltningar och ev. olika staber. Deltagare bör vara stabschefer och beslutsfattare på kommunövergripande och förvaltningsnivå och bör genomföras i mindre kontext. Denna typ av övning innebär också att beslutsfattare får öva på beslutfattande i en begränsad och tillåtande miljö. Genom dessa skapas förståelse och tillit på ett tidsbesparande sätt. Övningarna ger också en konkret bild av vilket behov som de facto finns i form av underlag och hur det behöver vara utformat, alltså fundamentet för stabens arbete.

### ➔ Förbered att förstärka krisledningen externt

Flera frivilligorganisationer erbjuder personal som skulle kunna förstärka Skellefteås krisledning. Dessa har färdiga koncept avseende rekrytering, utbildning, övning, avtal osv. Det omfattar bland annat kommunikatörer (CrisCom), administrativ personal, sambandshandling osv. I kriser där endast ett begränsat geografiskt område är drabbat kan man även tänka att andra kommuner eller liknande aktörer kan förstärka Skellefteå. Det som ofta underskattas är de administrativa och formella åtgärderna när personal lånas in, det gör inte sällan att stödet uteblir då tröskeln blir för hög. I samband med de omfattande störningar av skogsbränder, torka, värmebölja med mera som drabbade Sverige sommaren 2018 utarbetade flera aktörer vägar för att kunna stödja varandra med personal, bland annat länsstyrelserna och räddningstjänsterna. Vi föreslår därför:

- att kompetens/personalbristerna i krisledningen som inte kan lösas av Skellefteå identifieras,
- att beslut fattas hur dessa gap fylls upp,
- att avtal upprättas med relevanta frivilligorganisationer och att dessa inkluderas i övning samt
- att avtal upprättas med andra lämpliga aktörer såsom andra kommuner.

### ➔ Ta vara på förståelse och engagemang i övning

Förståelsen för men också förmågan till krishantering är högre nu än innan krisen på bredden i kommunen, denna förmåga och intresse är färskvara som bör omhändertas inte minst inför kommande behov och uppdrag kopplade till civilt försvar. Vi rekommenderar därför att övnings- och utbildningsplanen uppdateras.

## 9. INFORMATIONSHANTERING

Ett område som varit särskilt utmanande är informationshantering. Det omfattar inte enbart det som vi till vardags kallar kommunikation. Det omfattar att ta emot, sortera och registrera, värdera, fördela till de som behöver informationen men också att omsätta den till ett Skellefteåperspektiv. Pandemin har varit utmanande då beslut, rekommendationer osv ofta har tagits på nationell och regional nivå. Situationen nationellt är sällan den samma som den lokala, inte minst ur ett smittspridningsperspektiv. Men de unika lokala förutsättningarna såsom geografi, demografi, inpendling, närhet till annan nation, hamn med import/export osv. är orsaken till att vi har kommuner med stort självbestämmande. Detta förfarande med stark nationell styrning under kris är ovanligt i Sverige och är inte något som vårt system eller kultur är anpassat för, därför har dessa aspekter varit utmanade för många inte minst för ledningen i våra kommuner. Det har gjort att en stor mängd information förekommer, dels i media dels i olika påbud eller styrningar som kommer in till kommun officiellt eller via olika samverkansytor, formella och informella. Hanteringen av denna informationsmängd, omsätta den till anpassad information som gäller för Skellefteå så att förvaltningar och chefer kan agera utifrån den behöver utvecklas, inte minst i hur den förmedlas och presenteras är utmanande. Pandemin är i vissa stycken extrem avseende detta men informationshantering är generellt ett underskattat område där kompetens finns i kommunen men frågan behöver få större genomslag. Vi ser att utveckling inom detta område skulle kunna ge god effekt kontra den insats det kräver. Hur hanterar vi information helt enkelt?

Bara att kanalisera informationsflödet in till kommunen har varit en utmaning då nya forum och nya aktörer också tillkommer i utvecklingen av krisen. Exempel är information som har överförts från Regionen via MAS men som har betydelse för flera delar av kommunen.

### ➔ Utveckla förmågan till informationshantering

Utred och värdera vilka medarbetare och funktioner som bör omhänderta informationshanteringsens olika moment. Utgå från olika typer av kriser. Utveckla detta i krisledningsplanen.

## 10. OMVÄRLDSBEVAKNING

Skellefteås kommun har haft en god förmåga till omvärldsbevakning vilket det tidiga agerandet under 2020 är ett tydligt exempel på. Omvärldsbevakningen är en förmåga som flera lyfter fram i intervjuerna. Omvärldsbevakning ingår idag på kommunövergripande nivå i uppdraget för Lägesbildsfunktionen i den Operativa staben

”Omvärldsbevakningen skapar en mental beredskap, det uppskattar jag”

### ➔ Befäst och strukturera omvärldsbevakningsförmågan

Ta vara på den goda förmågan genom att identifiera vilka metoder som varit framgångsrika under pandemin och tydliggör uppdraget i krisledningsplanen. Om funktionsindelad stab införs bör förmågan inordnas i funktion 2 varvid det är viktigt att rätt medarbetare knyts till funktionen

## 11. LÄGESBILD

Lägesbilden sammanställs av operativa staben utifrån av rapportering från förvaltningar, omvärldsbevakning och annan information. Lägesbilden har sedan använts i flera olika forum.

Lägesbilden har bland annat underlättat och effektiviserat för de kommunala bolagen eftersom de kan begränsa sina resurser till det som är unikt för sin verksamhet.

Ett exempel på bolag som också kan bidra än mer till Skellefteås lägesbild är Skellefte Kraft som har en nationell mediaanalys för att fånga upp förändringar och nyheter. Skellefteå Kraft kunde tack vare bra omvärldsanalys och lägesbild vara tidiga i sitt agerande. Framför allt kunde de omsätta informationen till sin verklighet, ”vad innebär det för oss”, vilket ledde till beslut om hemarbete och reseförbud.

Under pandemin har former och mallar för rapportering utvecklats. Dessa har under pandemin haft ett kvantitativt fokus där det finns en rad erfarenheter som bör inkluderas i krisledningsplanerna. Efter en tid i långdragna kriser kan värdet och motivationen till rapportering nedgå, då kan spel eller att dela med sig av handlingsplaner vara bra alternativ då dessa moment mer ger en framåtriktande effekt. Detta skulle i Skellefteås fall vara särskilt intressant för bolagen eller för de förvaltningar som inte varit särskilt påverkade av krisen. Genom att beskriva sina handlingsplaner utifrån troligast och farligaste scenario skapas medvetenhet hos övriga i Stabsledningen om vilka förmågor som finns vid bolaget men det kan också utgöra inspiration för den egna planeringen. Vi ser att Skellefteå till del har tillämpats detta men att det kan utvecklas.

Att ta fram en lägesbild som är användbar och ger effekt kräver eftertanke och är inte så lätt som det kan tyckas. Det finns många metoder och skolor där Skellefteås kommun idag använder ett format som fungerar. Generellt brukar man ange att lägesbilden ska omfatta:

- Händelsen
- Konsekvenser
- Åtgärder och resurser
- Aktörer

Lägesbilden omfattar inte sällan mycket information vilket kan göra den svårgripbar, den vill täcka allt. Frågan är hur mycket den används, lägesbilder behöver anpassas ganska hårt utefter den som skall använda sig av den. Lägesbilden försöker ofta täcka alla nivåer och aspekter vilket gör att den inte blir optimal för någon. Det finns en risk att mycket kraft läggs på att ta fram lägesbilden som inte står i paritet med användandet. En aspekt som tas upp i intervjuerna är att det är mycket data i form av siffror som ska rapporteras och sammanställas men också den energi som åtgår för rapportering även om Skellefteå är en aktör som förfinat rapporteringen. Ett fenomen i större organisationer är att lägesbilden bygger på rapporter som anger läget i dåtid vilket sedan sammanställs och presenteras som lägesbilden. Denna lägesbild används för planering och formandet av beslut vilka sedan skall tränga igenom verksamheten fram till medarbetaren, inte sällan är

beslutet inaktuell då verkligheten i krisen har hunnit förändras. Lägesbilden behöver därför vara enkel att uppdatera och snarare ha ett framåtblickande perspektiv än strikt fakta och historiebaserande vilket kan svårt att acceptera för alla. Att krisleda handlar inte sällan om att fatta beslut på bristfälliga fakta tillsammans med väl avvägda antaganden, inte alltid självklart i förvaltningsorganisationer.

Lägesbilden ska snabbt och intuitivt skapa en gemensam bild av situationen och vad den innebär för oss, så att tid och energi i stabsarbetet kan läggas på planering och koordinering av åtgärder i ett framåtsyftande perspektiv. En stabs kraft bör läggas på att ta fram framtida åtgärder som leder till målbilden, ibland kan det kräva en "tillräckligt bra" lägesbild.

### → Utveckla lägesbild

Det finns en mängd olika synsätt vad gäller lägesbilder och en hel del vägledningar som stöd. Under pandemin har omfattning, utformning och framtagning av lägesbild inte utvärderats specifik eller genomgått någon större förändring. Vi rekommenderar att målbilden utvecklas inklusive processen för framtagande och att förvaltningarna inkluderas, rätt framtagen är lägesbild även ett verktyg som går att använda i vardagen. I utvecklingen föreslår vi att följande perspektiv värderas:

- Visuell
- Fakta ska presenteras men det intressanta är innebörden av fakta "Det innebär för oss...", "Vi kommer att behöva..."
- Tydliggöra skillnad på fakta och antaganden
- Nuläget har ett begränsat värde. Däremot så skapar ett bedömt läge om två veckor helt andra förutsättningar för bra stabsarbete och stöd till verksamheten
- Lägesbilden kan visa två olika tidsskeden.
- Statistik är bara intressant om det har ett tydligt syfte.
- Vi är olika människotyper som ska använda lägesbilden, någon är visuell, någon behöver text osv.
- Balans mellan energi som framtagandet kräver och vilken effekt lägesbilden ger.
- Ta stöd av kommunikatörer i utformningen

### → Ersätt rapportering med spel

Vid långdragna kriser skapas helt naturligt en viss utmattning i rapportering. Det är viktigt att regelmässigt visa hur rapportering har möjliggjort agerande och beslutsfattning men också att värdera och justera rapporteringsintervall, format och omfattning av rapportering, inte minst för perifera aktörer i krisen. Inte sällan kan i stället regelbundna spel där perifera aktörer utifrån scenarion visar hur de kan bidra eller hantera händelseutvecklingar ersätta viss rapportering och öka engagemanget. Vi rekommenderar därför att spel och andra aktiviteter övervägs som ett komplement till rapportering för att öka proaktivitet och engagemang.

"Hur skapar man energi i rapportering?"

### → Överväg att tydliggör vem som gör vad men också vem som förbereder vad

Rapportering från förvaltningar fungerar väl. Rapporteringen omfattar normalt verksamheten vid förvaltningarna men sällan vad stab eller ledningsnivån vid förvaltningen gör. Genom att införa principen att lägesrapportera BÅDE vad verksamheten OCH ledning/staben gör skapas insikt om möjliga synergier, samplaneringsbehov, risker för dubbelarbete osv i stabsarbetet på bredden i kommunen. Denna princip omfattar både krisledningen på kommunnivå, förvaltningarna, bolag och nämnderna. Rapportering bör omfatta genomförd, pågående och kommande verksamhet vid förvaltningen OCH vid ledningsnivån: *"Skolorna har genomfört kompetensutveckling under höstlovet, just nu är fokus att säkerställa särskilt stöd till elever med hög sjukfrånvaro, skolorna kommer därefter att fördjupa planeringen om vi måste införa distansundervisning. Förvaltningsledning har utarbetat och spridit riktlinjer för vikarieanskaffning med tanke på smittspridningsriskerna, just nu tar vi fram informationsmaterial till vårdnadshavare som har elever i riskgrupp, vi kommer nästa vecka att ta fram riktlinjer och stödmaterial för hur smittspridningen kan minskas vid lunch och raster"*

Genom att alltid rapportera detta skapas en viktig del av lägesbilden som inte bara visar läget utan också vad som görs och planeras, på detta sätt kan dubbelarbete undvikas men underlag/förslag kan också utarbetas där kunskapen och kraften finns, det skapas goda förutsättningar för fördelning av arbetsuppgifter inom kommunen. Det ger också en trygghet att veta om att andra tänker på problem som jag själv har identifierat eller hört talas om *"Det är lugnt, YYY kommer ta fram en rutin för XXX om ett par veckor hörde jag på mötet, så det behöver vi inte tänka på"*. Principen är att du ska veta vad som sker ovanför dig, bredvid dig och under dig. Detta, tillsammans med målbilden, skapar goda förutsättningar för att ta kunna ta initiativ, känna tillit till organisationen och att kunna fokusera på sitt uppdrag men minskar också stress. Det är särskilt viktigt vid tidskritiska eller pressade förhållanden.

Vi rekommenderar att detta inarbetas i krisledningsplan, stabsmetodik och övningar. Vi kan se att detta till del har tillämpats men utvärderingens avgränsningar medger inte att vi kan värdera djupare, däremot väljer vi att tydliggöra denna metod då vi vet från andra uppdrag att metoden har god effekt i en organisation som en kommun.

## 12. STÖD OCH SAMARBETE INOM KOMMUNEN

Skellefteå är en kommunkoncern med starka aktörer inklusive de kommunala bolagen. Det finns en vilja att i ökad omfattning agera som en samlad kommun, denna vilja framgår i intervjuerna och är också en av de transformeringar som Kommundirektören tillsammans med andra ledande chefer gör för att möta de omfattande förändringar som Skellefteå står inför. Därför är förmågan till stöd och samarbete inom kommunen av särskild vikt och något som många intervjuade uppehåller sig vid och där vi ser att det finns goda möjligheter att förflytta kommunen ytterligare.

Även om pandemin har påverkat hela samhället och alla de kommunala uppdragen så har påverkan varit olika allvarlig, att endast delar av kommunen drabbas av en samhällsstörning är snarare det normala bortom pandemin. Det gör att det med stor sannolikhet finns kapacitet inom kommunen som kan användas för att stärka de delar som drabbats av störningen. Merparten av samhällsstörningarna har ett begränsat tidsförlopp vilket också gör det möjligt att prioritera ned eller helt avbryta delar av den kommunala verksamheten under en tid. Underlag för att kunna göra sådana avvägningar finns bland annat förberett i kommunens pandemiplan. Detta perspektiv gör också att det kan finnas ledningskapacitet som kan omfördelas, exempelvis från samhällsbyggnad som sällan påverkas av störningar och som kan begränsa sin verksamhet under en kortare tid. För att kunna göra dessa avvägningar och samordna på lägsta möjliga nivå är målbilden under krisen viktigt så att alla förstår vad som ska uppnås och på så sätt kan göra avvägningar lokalt utan att behöva samordnas på övergripande nivå

### Beredduppgifter

Det är uppenbart att viljan till stöd och samarbete varit stor under pandemin men också ett område som skapat en del frustration och problem. Vi kan konstatera att förutsättningarna och de praktiska förberedelserna för att kunna genomföra mer omfattande praktiskt stöd mellan kommunens olika delar behöver utvecklas. Stöd kan genomföras på många olika sätt, under pandemin har förflyttning av personal till annan organisatorisk enhet och/eller till andra typer av arbetsuppgifter varit ett genomgående sätt för att stödja varandra.

*"Finns en stor vilja att hjälpa till men vi är inte rustade för att stödja varandra"*

Ett annat sätt är omfördela uppdrag mellan kommunens olika delar. Denna metod innebär att ledningsförmåga, personalkännedom, strukturer osv behålls intakta och att dessa viktiga aspekter kan användas för att stödja lösande av det nya uppdraget. Närhet och relation chef-medarbetare är särskilt viktigt vid påfrestningar i verksamheten vilket gör denna metod lämplig vid kriser och utgör grunden exempelvis inom Försvarsmakten vad gäller stöd. Pandemin har tydligt visat på förmågan hos Skellefteå kommun att ställa om verksamheten vilket gör att denna metod ofta är att föredra. Vi kan se exempel där Skellefteå tillämpat denna metod och att det har uppfattats positivt av flera intervjuade.

En annan princip är att ge förvaltningar men också bolag beredduppgifter. Med beredduppgifter menas uppgifter som normalt sätt inte ingår i förvaltningens uppdrag men som skall förberedas innan kris för att med en given omställningstid kunna lösas under kris. Det kan omfatta att överta en uppgift från annan förvaltning, att stärka upp vissa funktioner, avdela personal osv. Beredduppgifterna kan vara konkreta vilket underlättar planering men också förståelse och motivation hos medarbetare men kan också vara mer vaga vilket åtminstone ger vissa möjligheter till förberedelser på ledningsnivå.

Under pandemin har olika former av stöd genomförts, inte sällan genom att stärka upp eller genom att låna ut personal. Ett exempel är Kultur och Fritid som varit vaccinationsvärdar men som också fick beredduppgiften att kunna stödja förskolan med medarbetare från Kulturskolan.

### **Central bemanning**

En vanlig metod är att kompetensinventering genomförs och att personal med nyckelkompetens omfördelas inom kommunen med stöd av en central bemanningsfunktion. Denna metod prövades av Skellefteå kommun med begränsad effekt och en hel del friktioner om vi ska förstå de intervjuade rätt, en erfarenhet som Skellefteå delar med flera andra kommuner. En av utmaningarna är att behoven ofta uppstår med kort om tid för förvarning och att närmaste chef inte alltid involveras utan att kontakt tas direkt med medarbetaren vilket skapar missförstånd och oklarheter. Vi kan se att detta bland annat var fallet under julen 2020. Aktörer som har fått detta att fungera har lagt stor vikt vid introduktion och välkomnande av den nya personalen men också att i förväg förankra inställningen att vi alla är kommunanställda, inte att vi tillhör en viss del av kommunen.

Ett behov som lyfts fram i intervjuerna där central bemanning skulle kunna vara ett bra alternativ är en chefspool. Chefer är ofta generalister som förhållandevis lätt kan flyttas och stärka upp annan del av organisationen. Denna princip tillämpades till del men primärt inom förvaltningarna, denna förmåga hade kunnat vara ett bra alternativ under pandemin även på kommunövergripande nivå. De långtgående effekterna av att som chef ha fått verka i en annan del av kommunen är ofta mycket goda och något som stärker Skellefteås vilja att vara en gemensam aktör.

Ett exempel som i huvudsak har uppfattats positivt är "Du är viktig kampanjen". Kampanjen riktades primärt till externa som hade förmåga att kunna stödja i omsorg och skola men den gav även effekt inom kommunen där medarbetaren blev medvetna om behoven i andra delar av kommunen.

### **Push-Pull**

En utmaning under kriser är att den som är utsatt för prövning ofta har svårt att formulera vad den behöver stöd med, detta leder till att omgivningen inväntar en tydlig behovsbild som sällan kommer varvid situationen förvärras. Att kunna formulera behov och att kunna ta emot stöd på ett effektivt sätt är något som ofta underskattas. Erfarenhet från kriser visar att metoden att stödjande enheter i stället föreslår vad de kan stödja med i form av ett smörgåsbord är mer effektivt. Det handlar bland annat om att den enhet som är utsatt för prövning inte känner eller har överblick över de förmågor som stödjande enheter har. Det ger också de stödjande en möjlighet att från början tänka igenom och formulera vad de på ett effektivt sätt kan bidra med, helt enkelt lösningar som är genomförbara i verkligheten och som är möjliga att genomföra med någon form av snabbhet. Enheten som är utsatt för prövning sluter sig också under påfrestningen och försöker inte sällan springa snabbare vilket skapar en nedåtgående spiral. Ett sätt att underlätta och öka förståelsen för denna möjlighet är att delge varandra de olika handlingsalternativ som olika aktörer har vid scenarion vilket beskrivs tidigare i rapporten, spel har många goda effekter.

Ett exempel där ovanstående sannolikt hade kunnat underlätta är den fördröjning och friktion som uppstod när Socialtjänsten anmälde rätt läge och behov av stöd. Socialtjänsten hade svårt att formulera sitt behov och delar av kommunen upplevde inte att Socialtjänsten hade uttömt alla sin alternativ.

I intervjuerna framkommer tydligt viljan till ökat samarbete och att stödja varandra inom kommunen men att strukturerna för det inte alltid finns på plats. Vi kan se tydliga exempel på samarbete och synergier mellan olika delar av kommunen. Många vill samarbeta men samarbete tar också energi, vi föreslår därför att stöd och samarbete inom kommunen beaktas särskilt, inte minst hur bolagen kan inkluderas och användas

ytterligare. Denna förmåga kommer vara avgörande för Skellefteå framöver givet den omställning som kommunen befinner sig i.

→ **Utveckla förmågan att stödja varandra mellan förvaltningarna.**

Stöd mellan olika delar av kommunen kan genomföras på flera sätt, *ett av dessa* är omfördelning av personal vilket har övervägts och genomförts. Vi rekommenderar därför att Skellefteå tar fram metod och rutiner för hur personal kan flyttas under kris. Att göra detta förberett under kris medför ofta stora friktioner, risk för tillbud och att långsiktig personaltillgång kan äventyras även om syftet är gott vilket Skellefteås kommun har upplevt under pandemin. Vi föreslår att erfarenheter och metoder från andra aktörer tas tillvara, att arbetstagarorganisationerna inkluderas och att scenariospel används. Förberedelserna bör omfatta: avtal, ersättningar, information till medarbetare innan kris att kommunen har möjlighet att omfördela personalen och hur detta går till, rutiner för att lämna ifrån sig personal, ta emot personal, rutiner för information till medarbetare, osv.

→ **Ge bereduppgifter och flytta uppdrag**

→ **Överväg chefspool**

→ **Tillämpa smörgåsbordsprincipen vid stöd**

→ **Förbered att ta emot stöd**

## 13. FACKLIG INKLUDERING

Fackliga parter upplever att de har blivit väl inkluderade i krishantering under pandemin inte minst på central nivå. De framför att dialogen har varit bättre än normalt och att de upplever att de i hög grad har kunnat bidra inför beslut eller vägval. Det har blivit inkluderade i strukturen som har använts under krishantering där de kunnat vara en aktiv partner till arbetsgivaren. De framför att de ofta har blivit lyssnade på innan beslut fattats och att de har kunnat förbättra och bidra i beslutsunderlag men också att de har blivit informerade vid övriga tillfällen. Det finns undantag från detta där vissa delar av kommunen inte har anammat den inkluderande kulturen som vuxit fram under pandemin enligt de fackliga parterna. Skyddsombud har deltagit i riskbedömningar vilket bidragit både till förankring men också kvalitetssäkring och minskade risker både för medarbetare och för verksamheten.

”Vi har blivit lyssnade på”

Vi kan se att arbetsförhållanden varit i fokus för många delar och nivåer i kommunen även om pandemin av naturliga skäl har varit utmanande för arbetsmiljön. Det framkommer flera tydliga exempel där strävan efter god arbetsmiljö är tydlig men också att den upplevda tryggheten/arbetsmiljön varit en faktor som flera chefer värderat och åtgärdat.

”Vi har fått ge input”

Vi ser att samspelet mellan arbetsgivaren och fackliga parter avsevärt har utvecklats under pandemin och att detta kan få stor betydelse för Skellefteå framöver om detta vårdas och omsätts i vardagen. Fackliga part framför att de i huvudsak upplever sig lyssnade på, att de blir respektfullt behandlade och att det finns en inkluderande kultur som också har strukturer som förstärker kulturen som utvecklats

”Det har nästan varit lite roligt”

→ **Värdera hur samarbetet med fackliga parter kan omsättas i vardagen**

Vad behöver vi göra för att ta fasta på erfarenheterna in i vardagen? Vilka processer behöver förändras? Hur får vi detta att fungera i fler delar av kommunen?



## ➔ Utforska och fastställ i planer hur fackliga parter kan ingå som en aktiv och stödjande part i krisledningen utan att rollfördelningen äventyras

De erfarenheter och metoder som nu finns kan införas i de styrande dokumenten för krishantering. Det kan göras tillsammans med fackliga parter och anpassas till olika typer av kriser. Utforska och kom överens om hur samverkan skall genomföras under tidsintensiva eller störda förhållanden så att styrkan som nu finns i Skellefteå omhändertas.

## 14. PLANERING

Vid kriser är planering och att kunna tänka i olika tidsperspektiv en avgörande förmåga. Vi kan se att detta är en av framgångsfaktorerna i Skellefteå kommun under pandemin. Vi ser att förmågan enkelt kan utvecklas vilket påtagligt skulle stärka Skellefteås krisberedskapsförmåga ytterligare.

Pandemin har inneburit att stora delar av verksamheten har tvingats ställa om sin verksamhet inte minst i omsorg och skola. Ganska snart utvecklades förmåga att ta fram troliga scenarion och att ta fram handlingsalternativ, ofta långt ute i verksamheten men också på förvaltningsnivå. Strukturer för denna typ av planering har varierat och vuxit fram organiskt. Det är tydligt i intervjuerna att många uppskattar planeringen, inte minst när den har genomförts på tvären eller tillsammans med stödfunktioner eller bolag. Det är också tydligt att planeringen har genomfört stötvis med perioder där endast begränsad planering förekommit.

”Jag vill kunna ligga lite mer före”

Den Operativa staben har på kommunnivå genomfört planering vilket varit nyttigt och uppskattad från förvaltningarna och bolagen. Dessa initiativ lyfts fram i många intervjuer som något man vill ha mer av. Vi ser att detta skulle kunna kompletteras med spel i Stabsledningen på de olika scenarion och handlingsalternativ som tagits fram

Vi ser att de kommunala bolagen utgör inte bara förmågor inom busstrafik, energi osv utan att flera av dem dessutom har god krisberedskapsförmåga vilket i högre grad skulle kunna användas för att stärka den kommunkoncerngemensamma krisledningen, inte minst kopplat till planering.

Skellefteå har goda förutsättningar för att ta planeringsförmågan hela vägen både på kommun- och koncernnivå. Det kan göras genom att befästa, utveckla och öva planering i ökad omfattning med avstamp i de dialoger om handlingsalternativ, scenarion och framtid som förs redan idag. Vi rekommenderar därför att Skellefteås kommun utvecklar planeringsförmågan ytterligare och inkluderar den i den funktionsindelade staben om den införs.

### ➔ Inrätta planeringsfunktion

Med utgångspunkt i den goda och uppskattade förmågan till planering rekommenderar vi att en planeringsfunktion skapas och bemannas genomtänkt. Om funktionsindelad stab införs utgör funktion 5 den naturliga hemvisten.

Planeringsfunktionen identifierar och formulerar händelseutvecklingar (ibland kallat scenarion) och tar fram olika handlingsalternativ utifrån händelseutvecklingen. Handlingsalternativen beskrivs och för och nackdelar med handlingsalternativet tas fram. Planeringsfunktionen redovisar för krisledningen fortlöpande när händelseutvecklingar med tillhörande handlingsalternativ är framtagna. Det är viktigt att inkludera alla funktioner/förmågor (kommunikation, logistik osv.) i planerna men att planerna inte är för detaljerade. Planeringsfunktionens produkter gör att krisledningen dels är mentalt förberedd och trygg med att det finns planer, dels har en betydligt kortare startsträcka vid händelse. Vid en utveckling i krisen kan krisledningen se vilken förberedd händelseutveckling som mest liknar den aktuella utvecklingen och därmed se vilka handlingsalternativ som finns. Detta utgör krisledningens startpunkt och agerandet kan justeras och detaljplaneras med liten arbetsinsats, ”A plan is nothing, planning is everything”. Planeringsfunktionen kan även innehålla en spelfunktion.

Funktionen bör genomföra analys men den skall leda fram till planer, därför bör den snarare ses som en planeringsfunktion. Denna planeringsfunktion hanterar planering kopplat till krisledning på medellång och lång sikt (ibland kallat omfallsplanering). Planeringsfunktionen tänker i veckor – månader, beroende på krisens karaktär. Planeringsfunktionen kan tänka utifrån farligast och troligaste händelseutveckling. Planeringsfunktionen kan också planera utifrån inriktningar från Stabschefen baserat på krisledningens speciella behov.

Planeringsfunktionen bör också fortsätta att ta fram möjliga händelseutvecklingar, scenarion, som kan underlätta för förvaltningarna. Scenarion underlättar förvaltningarnas planering och tillför ett tydligt värde till kommunens olika delar, detta kan användas för att i ökad omfattning inkludera de kommunala bolagen. Scenarion öppnar även upp för gemensam planering över förvaltnings- och bolagsgränserna.

Bemanningen av planeringsfunktionen handlar till stor del om rätt människor, inte mängden tid till förfogande eller antalet människor. I planeringsfunktionen bör människor ingå som tänker "tillräckligt bra", förstår hela verksamhetens bredd och som är lösningsfokuserade. Planeringsfunktionen är en funktion där det är möjligt att genomföra på deltid. En välfungerande planeringsfunktion utgör ett mycket värdefullt nav för kommunens arbete, särskilt då den flyttar fokus framåt in i proaktivitet och kan skapa beslutsunderlag till beslutsfattare. Men funktionen är svår att skapa ad hoc under en kris.

Skellefteå vill i högre grad dra nytta av planering därför bör förmågan utvecklas organisatoriskt.

## 15. STÖDFUNKTIONER

En av utmaningarna under pandemin är att behoven av stöd i verksamheten till del har förändrats även om huvuddragen och grundförmågor är de samma. Verksamheten har inte varit mottaglig för större förändringar, införande av nya system eller förändrade metoder men i vissa fall har även en del verksamheten varit hårt belastad varvid normal rapportering och dialog med stödfunktionerna varit tvungen att begränsas, ibland uttalat och ibland outtalat. Detta har varit hanterbart för stödfunktionerna under en begränsad tid men när pandemin kom att bli långvarig behövde utvecklingsprojekt och samordning mera återgå till det normala vilket för vissa delar av verksamheten blev utmanande. Samtidigt finns förståelse för att Skellefteå behöver fortsätta sin utveckling för att möta de långsiktiga samhällsförändringarna, att bromsa detta under två år är inte möjligt. Denna balans har till stor del hanterats i dialog men har också lett till en del friktioner.

Det finns flera goda exempel på hur stödfunktionerna har kunnat stödja verksamheten i de snabba förändringar som har behövts genomföras. Det är påtagligt i intervjuerna att denna typ av stöd, när stödfunktionerna kliver fram och proaktivt stödjer är uppskattat. Ett exempel är gemensam planering och scenarioframtaganden där skola, fastighet och städ skapade beredskap för att smidigt kunna hantera sannolika händelser. Det finns flera exempel som är relaterade inte minst till lokaler, IT stöd med mera. Flera uttrycker att man skulle vilja ha mer av det framåtriktade och proaktiva stödet under kriser, det behovet behöver undersökas närmare.

Stödfunktionerna i kommunen är omfattande, kommunikation beskrivs under ett eget avsnitt men är en av de som många lyfter som välfungerande, nära verksamheten, enkla att samarbeta med och som skapat effekt.

En annan stödfunktion är HR som finns både centralt och i förvaltningarna. Lön, rekrytering och förhandling finns centralt placerade och vid varje förvaltning finns HR funktion. Personalchefen har ingått i Stabsledningen med förhandlingschefen har ingått i den Operativa staben.

Samordningen och samskapandet däremellan är något som flera lyfter fram som utmanande under pandemin. En oklarhet som kan behöva tydliggöras är hur beslutsfattande och rapportering i HR relaterade frågor ska hanteras. En erfarenhet från andra utvärderingar är att det inom HR relaterade frågor finns ett särskilt behov av att vara tydlig med vad som hanteras i förvaltning och vad som hanteras centralt, exempelvis riktlinjer för hemarbete, samordning med fackliga parter vid riskanalyser, flytt av personal mellan olika verksamheter, förändrade kostnadsersättningar osv. Det är en balans att utgå från lokala behov och att

försöka hantera frågor på liknande sätt men pandemin har också ställt höga krav på delkompetenser inom HR som ofta är singelkompetenser som finns centralt. Det finns exempelvis en upplevd osäkerhet vad Personalchef beslutar om och vad Kommundirektör beslutar om, i synnerhet när förvaltningar har olika vilja eller tillämpningar. Vi kan se att dessa aspekter behöver samordnas i högre grad men också kommuniceras och utvärderas kontinuerligt, det är inte möjligt att under en så komplex kris som pandemin skapa en plan för hur HR funktionen ska fungera. HR stödet behöver hela tiden dynamiskt kunna anpassa hur stödet utförs i högre grad än vad som framkommer i utvärderingens intervjuer. Några exempel där ovanstående sannolikt hade kunnat förbättra genomförande av stödet är framtagande av process för rekrytering under pandemin men som inte efterlevdes, avvägningen av flytt av personal till socialtjänsten och den centrala bemanningsfunktionen. Det finns behov av en mer samlad HR funktion men vi kan också se att utveckling har skett under pandemins gång, hur HR informerar, rapporterar men också drar nytta av varandras metoder och erfarenheter är områden som kan utvecklas ytterligare.

Stödfunktioner behöver både vara specialister och generalister, men också kunna växla roll och perspektiv direkt. Vid kriser är bemanning från stödfunktioner ofta ett generellt behov i själva staben men där en reach-back till hela funktionens förmåga och unika kompetens är helt avgörande för att kunna stödja med råd och förslag som omfattar och bottenar i hela yrkeskunnandet, lagar, best practice osv. Detta behov och ämnets komplexitet är påtagligt inte minst inom HR funktionen. Därför ställer en uppdelad HR funktionen central-lokalt krav på hög samordning och smidig användning av singelkompetens mellan de olika delarna av HR funktionen.

Flera intervjuade anger att stödet inom förvaltningen från HR har upplevts som bra. Några områden som framhålls är stöd till chefer i förvaltningar med riskanalyser. En annan sak som flera lyfter som positivt är att Skellefteå under pandemin mer tänkte anställning i stället för tillfälliga lösningar. Ytterligare ett positivt område är bemanningsplanering vilket kan utvecklas ytterligare för att stärka Skellefteås krishanteringsförmåga, inte minst genom att ta fram bemanningsalternativ utifrån scenarion samt regelmässigt genomföra spel på dessa.

Vi kan se att stödfunktionernas agerande under kris är ett område som generellt behöver övas.

- ➔ **Utvärdera särskilt hur stödfunktionerna kan utveckla sitt stöd under kris**
- ➔ **Analysera vilka framgångsfaktorer som finns vid kommunikation och överför dessa till övriga stödfunktioner**
- ➔ **Utveckla hur HR samordnat kan stödja verksamheten vid händelser som ställer krav på hög dynamik, exempelvis kris**
- ➔ **Vidareutveckla förmågan att ta fram bemanningsalternativ samt spela på dessa regelmässigt.**
- ➔ **Se över hur sakområdesnätverk utanför kommunen kan stärka stödfunktionerna**
- ➔ **Krisöva stödfunktionerna**

## 16. KOMMUNIKATION

Kommunikationslandskapet har under pandemin varit utmanande för alla aktörer. Olika pandemistategier, motstridiga uppgifter som understöds av påverkansoperationer, svårighet för invånare och målgrupper att urskilja vem som är avsändare osv. har ställt höga krav på kommunens kommunikationsförmåga både gentemot invånare, målgrupper men också intern till medarbetare och verksamheter.

Kommunikationsinsatserna är ett av de områden som tydligt lyfts fram som positivt i intervjuerna, dels effekten av kommunikationen dels vilket stöd som verksamheten fått från Informationsenheten vid kommunikationsavdelningen.

Kommunikation har samordnat kommunikationsresurserna som finns i kommunen vilket inneburit att kommunikationen har varit koordinerad och synkroniserad samtidigt som stödet har funnits nära verksamheten, inte minst inom skola och omsorg. I detta har kommunikationschef, chefen för informationsenheten, kommunikationsrepresentant från varje förvaltning, chefen kundtjänst och pressstrateg regelmässigt ingått. Genom att inkludera chefen för kundtjänst har också invånarnas informationsbehov fångats upp tidigt vilket skapat goda förutsättningar för att säkerställa att kommunikation är relevant och för att förstå hur den tas emot av invånarna. Kommunikationschefen och stabschefen har regelbundet haft bedömningsmöten vilket underlättat koordineringen och hur kommunikationen kan stödja kommunens strävan och agerande.

Kommunikation har kunnat tillämpa stabsmetodiken och även genom detta varit en uppskattad aktör i den interna krisledningen. En sak som framkommer i intervjuer är att det för kommunikation har underlättat med de tydliga roller som funnits under pandemin.

Kommunikation är en av de stödfunktioner som tidigare har krisövat vilket skapat tydlig effekt och något som varit påtagligt för flera intervjuade. Detta kan med fördel spridas till andra delar av stödfunktionerna.

Kommunikation vid en kommun har inte minst vid kriser ett tvådelat uppdrag, det omfattar dels att informera och vara transparent till invånarna om vad kommunen gör inte minst med tanke på att invånarna är uppdragsställare och de som finansierar kommunens verksamhet, det omfattar också det som kallas kriskommunikation. Kriskommunikation handlar om att kommunikation är ett aktivt verktyg som kan användas för att uppnå kommunens målbild vid en kris men den kan också understödja kommunens agerande generellt under krisen. Dessa två uppgifter står sällan mot varandra och vi kan inte heller se att så har varit fallet i någon större omfattning under pandemin. Vid kriskommunikation kommuniceras normalt:

- Vad har hänt?
- Vad gör kommunen?
- Var kan man få mer information?
- Finns det någon uppmaning till invånarna eller någon målgrupp?

Ett exempel på hur Skellefteå lyckats väl med transparens är att den information som riktades till medarbetarna låg externt på hemsidan fullt tillgänglig för invånare, samverkanspartners och granskning. Informationsenheten hade sedan tidigare planerat att flytta informationen från intranätet till den externa hemsidan och pandemin aktualiserade denna flytta av informationen till den externa hemsidan. Flytten blev nödvändig då många medarbetare arbetade rörligt och inte hade bärbar dator eller mobiltelefon i den utsträckning som skulle varit nödvändig för att kunna ta del av informationen. Pandemin ställde också höga krav på ett gott informationsläge hos alla medarbetare nästintill i realtid då rekommendationer och ny kunskap om smittspridning, åtgärder, vaccinering osv. ständigt ändrades.

Vi kan se att Skellefteå kommun har lyckats väl med att kommunicera i samklang med omgivande aktörer vilket varit väsentligt under pandemin och i linje med kommunens vilja som uttryckts i inriktningsbeslut. Omfattande samordning har skett med regionen vad avser budskap osv. Skellefteå kommun har skapat goda förutsättningar för samordning genom att ingå i de kriskommunikationsnätverk som Länsstyrelsen håller samman men förmågan till kriskommunikation har också ökat genom detta forum.

Skellefteå införde under pandemin kommunikatör i beredskap (KIB) för att under kvällar och helger primärt för att bevaka sociala medier men även för att finnas tillgängliga för verksamheten utanför arbetstid eftersom behovet av snabba kommunikationsinsatser, eller förberedande insatser, var stort under lång tid under pandemin. Detta har haft god effekt men också avlastat andra delar av kommunen.

En av de stora utmaningarna för det svenska samhället och inte minst Sveriges kommuner är tillit och samhällskontraktet. Sverige tillhör ett av de länder i världen där invånarna har högst tilltro till staten och vi har en stark tro att staten kommer att stödja för oss under prövningar. Denna bild är något funnits under lång tid och något som många tar för givet men det sker en snabb förändring vilket ställer nya och höga krav inte minst på kommunikationsförmågan i en kommun. Vi lever idag i ett samhälle med ökad polarisering där olika aktörer aktivt undergräver förtroendet för offentliga aktörer, det kan omfatta statsaktörer eller internationella intresseaktörer såsom de pågående påverkanoperationerna i samband med Rysslands krig i Ukraina, att socialtjänst i Sverige kidnappar muslimska barn eller organiserad brottslighet. Vi befinner oss i ett valår där det är sannolikt att olika aktörer kommer att försöka undergräva förtroendet för Skellefteå kommun eller den demokratiska valprocess vi genomför, vi vet sedan tidigare att utländska aktörer försöker påverka utgången av politiska val och Sverige har nyligen ansökt om NATO medlemskap. Nyckeln här är att förstå alla händelser, små som stora, satsningar eller kriser kommer att exploateras av olika aktörer för att uppnå sina syften vilket ofta inkluderar att undergräva förtroendet för Skellefteå kommun. I samband med pandemin har vaccinationsdebatten varit ett område där statens kommunikation och åtgärder har ifrågasatts, lokalt såväl som nationellt. Slutsatsen är att kommuner idag behöver ha en god förmåga till kommunikation och att kommunen alltid ska utgå från att händelser kommer att exploateras för att minska tilltron, det behöver ingå som en huvudaktivitet för kommunikation att möta och hantera dessa försök. Skellefteå har goda förutsättningar för att utveckla denna förmåga givet de positiva effekterna och omdömena från pandemin.

En utmaning under kriser som vi har sett i flera andra pandemiutvärderingar, där några varit inriktade specifikt på kommunikation, är att nå alla relevanta målgrupper och att nå dem med den information som är relevant för just dem, exempelvis invånare med funktionsvariation, äldre, invånare med annat språk än svenska, vårdnadshavare osv. Skellefteå tycks ha använt de forum och kanaler som funnits på plats innan krisen vilket ofta är en framkomlig väg men vi kan också se att forum och kanaler har utvecklats under pandemin, men utvärderingen kan inte värdera utfallet givet avgränsningarna. En målgrupp där ytterligare utveckling och ansträngningar behöver tas är brukare och anhöriga inom LSS.

#### ➔ **Skapa förutsättning för att kunna öka kommunikationskapaciteten**

Tillgång på kommunikatörer vid kriser kan ökas genom att dels delta i olika samverkansforum, övningar och genom att stödja andra aktörer när de drabbas av kriser, dels genom att skriva avtal med aktörer såsom CrisCom för att långsiktigt säkerställa utbildade och övade kommunikatörer utöver den förmåga som finns inom kommun. Vi rekommenderar att Skellefteå kartlägger behovet av kommunikatörer för krisberedskap och civilt försvar samt tar tillvara på de samarbeten som skapar effekt utanför kommunen. Ett exempel är att Skellefteå under pandemin har tagit in stöd i form av konsult för att projektleda men också stöd från kommunikationsbyrå för att öka kapaciteten.

#### ➔ **Ta fram budskapsplattformar för typhändelser utifrån RSA**

Många kriser är betydligt mer tidskritiska än pandemin. Härvid är förberedda och med samarbetspartners samordnade budskap en metod som har utvecklats på flera håll i landet, inte minst vid Samverkan Stockholmsregionen. Vi rekommenderar att Skellefteå utvecklar detta vidare i samklang med relevanta aktörer.

#### ➔ **Öka förmågan att möta påverkanoperationer och försök till att minska tilliten till kommunen**

#### ➔ **Erbjud stöd till andra aktörer som drabbas av samhällsstörningar**

Genom att erbjuda stöd till andra aktörer som drabbas av samhällsstörningar ökar också Skellefteå kommuns kriskommunikationsförmåga. Att stödja andra utgör ett mycket bra komplement till övningar och det ökar

också möjligheten att få stöd tillbaka. Det är också ett bra sätt att ta del av andra aktörers metoder, mallar, erfarenheter osv. Vi föreslår att det i planering och budget avsätts tid och medel för detta, det är en ekonomiskt effektiv investering.

- ➔ **Formalisera KIB så att detta kan användas som ett verktyg vid behov**
- ➔ **Säkerställ att alla målgrupper kan nås med anpassade budskap, inte minst inom LSS**

## 17. RISK OCH SÅRBARHETSANALYS & KONTINUITET

Engagemanget och förståelsen för kriser bland medarbetarna i Skellefteås kommun är tydligt för envar som upplevt pandemin. Skellefteå har nu möjlighet att ta tillvara den kunskap och intresse som finns i förvaltningarna för att utveckla Risk och sårbarhetsanalys (RSA) vidare. Det finns behov av att tydligare inkludera långdragna kriser och de insikter om sårbarheter i verksamheterna som nu finns på bredden. Risk och sårbarhet är en viktig sak men kanske än viktigare är kontinuitetsarbetet i förvaltningarna, hur förvaltningen kan bedriva sin kärnverksamhet (eller kanske den mest kritiska verksamheten) vid störningar, oavsett vad störningen beror på. Under krisen har denna förmåga avsevärt utvecklats och här finns många insikter som behöver fångas upp och omsättas i planer, åtgärder eller kanske kommande övningar.

Att aktivt använda dokument och genomförda analyser under kris snabbar dels på kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning men säkerställer också att viktiga aspekter och detaljer inte tappas bort.

- ➔ **Revidera RSA utifrån förändrad omvärld och erfarenheter pandemin**

Under pandemin har risker och hotbild utvecklats dels utifrån förändringar i samhället och levnadsmönster, dels utifrån aktörer som drar nytta av pandemin bland annat inom cyberattacker, kriminalitet osv. Utifrån dessa förändringar rekommenderar vi att RSA revideras.

- ➔ **Integrera RSA och kontinuitet i förvaltningarnas verksamhetsplaner och årshjul**

Vi rekommenderar att åtgärder för att ytterligare integrera kontinuitet och RSA i verksamhetsplanering, årshjul och uppföljning vidtas.

- ➔ **Redovisa kontinuitetsplanering för nämnder**

En av nämndernas uppgifter är att följa upp förvaltningen. Ett bra sätt att öka kommunen samlade krisberedskap är att regelbundet redovisa kontinuitetsplaner och hur dessa utvecklas för nämnden. Vi föreslår därför att denna möjlighet värderas.

## 18. SAMVERKAN

Skellefteå har aktivt använt samverkan med andra aktörer för att öka sin egen förmåga men också för att uppnå den gemensamma målbilden i samhället under pandemin. Kommunen har använt befintliga forum med näringsliv, civilsamhälle, andra kommuner osv vilket är en effektiv metod under kris. Det är svårt att skapa fungerande samverkan under kriser via nya forum.

Samarbete, informationsdelning och erfarenhetsdelning mellan kommunerna har haft stor betydelse för Skellefteå vilket även beskrivs under avsnittet nätverk. Samarbetet har varit särskilt nära med Region Västerbotten.

### Skyddsutrustning

Under inledningen av krisen delade Regionen med sig av en begränsad mängd skyddsutrustning via sjukhuset till Skellefteå kommun. I ett senare skede inrättade Skellefteå tillsammans med bland annat Regionen och Umeå kommun en inköpsorganisation för skyddsutrustning i Västerbottens län. Skellefteå och Umeå kommun bidrog med upphandlare medan regionen hanterade logistik och lagerhållning.

Denna typ av samarbete där Skellefteå tillsammans med de större aktörerna såsom Regionen, Länsstyrelsen eller Umeå skapar en förmåga som även kan användas av andra kommuner eller andra aktörer i länet är kännetecknande för hur Skellefteå kommun uppfattas av andra aktörer inom krisberedskapen. Skellefteå är en aktör som ofta tidigt identifierar behov och som ansvarsfullt adresserar frågor i exempelvis de regionala samordningsorganen såsom Inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) som leds av Länsstyrelsen. Pandemin har inneburit en omfattande samverkan inte minst på regional nivå och externa aktörer lyfter fram att Skellefteå utvecklat vilka forum som vilka frågor ska tas och på vilket sätt.

Samverkan har skett med regionen vid flera tillfällen i veckan och formatet har också utvecklats under krisens gång men har också skett via flera olika delar av kommunen. Samverkan har bland annat omfattat smittspridning, rekommendationer, skyddsutrustning, överföring av patienter för att avlasta sjukvården, vaccin med mera.

Samverkan med Regionen har kunnat genomföras genom nära dialog och med relation som medgett att Regionen också har kunnat delta vid kommunens Operativa stab vid några tillfällen för att beskriva Regionen lägesbild och bedömning vilket varit värdefullt, inte minst i början av pandemin.

Samverkan med regionen har omfattat en mängd områden vilka varierat i takt med pandemins utveckling såsom provtagning i hemmet, vaccination där hälsocentralerna runt om Skellefteå haft stor betydelse för vaccinationsgraden och för att öka tillgängligheten för Skellefteåinvånarna men även samarbeten som inneburit vissa friktioner såsom det långdragna beslutet att kunna vaccinera egen personal.

Relationen med regionen har fördjupats över tid, dels i och med sjukhuset och hälsocentralerna i kommunen dels genom att projektet "God och nära vård" har löpt parallellt under pandemin och varit en bra sammansvetsare vilket till stor del har kunnat överbrygga de nya digitala dikena.

Skellefteå har under pandemin lyckats utveckla och sprida samverkan till flera delar av kommunen vilket underlättat trycket på MAS men också på den Operativa staben. Kommunen har kunnat delta med både omsorgs och skolverksamheten direkt i samverkan bland annat genom att Elevhälsochefen som verkar nära skolersamheten har haft nära samarbete med smittskydd på Regionen. Elevhälsochefen har varit inkluderad i vissa av den Operativa stabens möten men också i samverkan med fackliga parter. Detta har skapat goda förutsättningar för precision och snabb återkoppling men också för hög iterationen som varit väsentlig i en pandemi där många rekommendationer eller kunskapsinsikter har utvecklats i ett högt tempo.

I jämförelse med många andra kommuner har Skellefteå haft bättre förutsättningar för kvalitativ samverkan med sjukvården genom närhet till sjukhus och hälsocentraler men också genom att kommunen har utvecklat flera strukturerade vägar in i kommunen för Regionen. Många andra kommuner har fått information endast via MAS samt Länsstyrelsens ISF vilket ökat belastningen på en redan kritisk MAS funktion.

Ett annat område som har haft stor betydelse för regionen och dess kapacitet att vårda covidpatienter är att kunna överföra patienter till kommunens vård för att frigöra vårdplatser. Denna dialog förs kontinuerligt men har varit särskilt betydelsefull under pandemin.

Samarbeten utvecklas inte sällan under kriser och ett exempel på det är att Skellefteå nu ingår i vårdhygiennätverket.

En funktion som av Regionen lyfts fram som särskilt betydelsefull är vaccinsamordnaren vid Skellefteå kommun.

Näringslivet har varit en väsentlig del av kommunens krishantering då effekterna på näringslivet delvis varit stora men också därför att näringslivet har förmågor som varit av vikt för att hantera/mildra pandemin bland annat vad avser skyddsutrustning. Skellefteå har framgångsrikt använt sina befintliga forum för samverkan med näringslivet. Efter hand har olika satsningar och paket tagits fram för att stimulera och underlätta för näringslivet, vilka i huvudsak har uppfattats positivt av näringslivet även om det är svårt att vidta åtgärder som träffar rätt eller som kompenserar bortfall på ett någorlunda rättvist sätt.

→ **Överväg att krisöva med Regionen**

Samarbete med regionen fungerar väl men det finns begränsad erfarenhet att gemensamt hantera en tidskritisk händelse som ställer stora krav på sjukvården

→ **Värdera vilka forum och samarbeten som skall vidmakthållas efter pandemin, inte minst med Region Västerbotten**

Flera samarbeten har fördjupats och format har utvecklats men nya samarbeten har också uppstått under pandemin. Vi föreslår därför att dessa samarbeten och format värderas och formaliseras.

→ **Överväg att särskilt utvärdera och utveckla förmågan till samarbete med näringslivet under kris.**

Vi föreslår att samarbetet med näringslivet före och under kris utvärderas för att kunna använda näringslivets förmåga fullt ut i nästa kris där näringslivets förmåga kan vara avgörande.

→ **Överväg att särskilt utvärdera och utveckla förmågan till samarbete med civilsamhället under kris.**

Skellefteå har samarbetat med civilsamhället på flera sätt och via olika delar av kommunen. Under utvärderingen framkommer samarbetet med civilsamhället och dess förmågor men utvärderingen har inte inkluderat civilsamhället i intervjuer. Samtidigt ser vi att civilsamhället haft stor betydelse vid större händelser såsom flyktingvågen, skogsbränderna 2018 men även under pandemin. Vi föreslår därför att samarbetet med civilsamhället före och under kris utvärderas närmare.

## 19. NÄTVERK

Att kunna ta del av andras metoder, bolla utmaningar och få ett perspektiv av en person som delar mina utmaningar eller har liknande befattning har haft mycket stor effekt under pandemin, så även för många i Skellefteå. Inte minst har ambitionen att agera i samklang med omgivningen och med i linje med regionala och nationella aktörer ställt krav på att förstå hur andra avser agera men också med vilken argumentation de gör vägvalen. Att smittspridningen har varierat och att många ganska snart identifierade att man kan lära sig mycket genom att studera hur de som tidigt utsattes för smittan agerade och det utfall det gav är något som är speciellt med pandemin och som gjort att nätverken har varit både uppskattade och väsentliga för en god krishanteringsförmåga.

Många individer och chefer i Skellefteå har formella nätverk där de ingår såsom socialchefer, rektorer men många har också haft eller utvecklat informella nätverk utifrån studiekamrater, tidigare kollegor, grupper på sociala medier osv. som haft minst lika stor betydelse. Det framkommer tydligt i utvärderingen att de som inte haft dessa nätverk har saknat dem och fått anstränga sig för att skapa dem för att kunna lösa sina uppdrag.

Givet detta är stimulans och uppmuntran av formella och informella nätverk en åtgärd som starkt bidrar till kommunens krisledningsförmåga. Nätverken skapar också förmåga att tidskritiskt få in nyckelinformation direkt till den som har behovet, något som alltid är utmanande med hierarkiska strukturer

Några av de nätverk som använts är nätverk för socialchefer, inköpschefer, kulturchefer, kommundirektörer, kommunikatörer osv.

→ **Värdera vilka forum och samarbeten som skall vidmakthållas efter pandemin**

Flera nätverk har fördjupats och format har utvecklats men nya samarbeten har också uppstått under pandemin. Vi föreslår därför att dessa samarbeten och format värderas och formaliseras.



## 20. STÖD TILL NYCKELPERSONER

Oavsett vilka åtgärder som vidtas för personalplanering så kommer vissa medarbetare och befattningshavare att bli särskilt belastade i kriser. Vissa går att förutse men alla typer av kriser och händelser går inte att planera. Dessa nyckelpersoner är ofta chefer eller personer med specialkunskap eller särskilda kontakter. De utsätts under krisen för stor arbetsbörda med långa dagar, stort ansvar vilar ofta på deras axlar dels formellt, dels den egna insikten om att besluten de fattar, eller inte fattar, kan leda till liv eller död.

En åtgärd som Skellefteå gjort för att stödja nyckelpersoner är att prioritera bort andra arbetsuppgifter vilket uppfattats positivt. Men kommunen har också lyckats stärka upp nyckelpositioner under pandemins gång vilket inte är enkelt. En annan åtgärd är att utbildningen "Hållbara chefer" inte ställdes in utan omformades till digitalt genomförande och genomfördes 1/mån. Ytterligare en åtgärd var införandet av Kommunikatör i beredskap vilket underlättade för kommunikatörer, kommunikationschef, stabschef med flera.

De olika förutsättningarna och den avsevärt varierande graden av exponeringen från den livshotande smittan har skapat svårigheter inte minst i kommunikation och signaler inom detta område.

"Hur balanserar man behovet av hög och sänkbart skrivbord hemma samtidigt som kollegan tillbringar stora delar av dagen i skyddsmask?"

Vi upplever att Skellefteå i jämförelse med andra kommuner i högre grad har förstått och vidtagit åtgärder för att stödja nyckelpersoner. Vi ser att dessa åtgärder nu behöver inkluderas i planer och övningar, inte minst då personalförsörjning kommer att vara viktigt för kommunen under lång tid. Hur en arbetsgivare hanterar medarbetares om utsatts för prövning kan skapa många positiva eller negativa ringar på vattnet. Vi ser därför att detta behöver säkerställas och utvecklas ytterligare i Skellefteå.

### ➔ Förstärk stödet till nyckelpersoner

Att tidigt identifiera vad som kommer vara nyckelförmågor och vilka som kommer vara hårt belastade, skapa plan och förbereda nyckelförmågor innan en kris. Stöd till hårt belastad nyckelpersonal såsom chefer, MAS osv. behöver utvecklas. Det kan handla om att tillföra ställföreträdande chef, det kan vara att tillföra administrativt stöd, det kan vara att tillföra kvalificerade handläggare/medarbetare som kan bli en mindre stab/stöd åt nyckelpersonen. Detta behöver planeras innan krisen så att detta är en förmåga som finns på plats hos HR. Uppdra därför åt HR att vid kris regelmässigt identifiera vilka dessa nyckelpersoner är. Förstärk upp runt dessa personer antingen med administrativt stöd eller med någon eller några seniora personer som kan avlasta och/eller ge råd till nyckelpersonen. På detta sätt kan den kritiska förmågan att fortsätta, uthållighet skapas och risken för sjukfrånvaro, dålig arbetsmiljö osv. reduceras.

### ➔ Fortsätt att erbjuda samtalsstöd

Erbjud samtalsstöd till medarbetare som ingår i krisledning eller som av annan anledning kan ha påverkats under krisen. För den som fattat avgörande och svåra beslut eller som av annan anledning kan komma att känna emotionell belastning bör samtalsstöd inte erbjudas frivilligt utan ingå som en del av krisledningssuppletet. Efter att krisen är över bör krisledningen samlas för att fånga upp eventuella reaktioner och för att gemensamt "stänga" händelsen, detta kan oftast göras av krisledningens chefer utan stöd.

Samtalsstöd var en av de åtgärder som Skellefteå tidigt och regelmässigt erbjöd nyckelpersoner vilket varit positivt.

### ➔ Säg tack

Erkännande och tacksamhet utgör viktiga aspekter för den som har dragit ett stort lass. Bakom en sådan medarbetare finns ofta anhöriga som möjliggör insatsen, glöm inte bort dem.

## 21. LÄRANDE OCH UPPFÖLJNING

Under kriser lyckas ofta de bäst som kan anpassa sig efter krisens natur, för detta krävs ett reflekterande förhållningssätt, lärande och uppföljning som leder till anpassning. Skellefteås kommuns krishantering utvecklades under krisen vilket framkommer i flera intervjuer men det är också uppenbart sett till de förändringar som skett inte minst inom skola och omsorgsverksamheterna.

Inom omsorgen genomfördes utvärdering internt om hur sommarbemanning löstes ut, parallellt genomförde fackliga parter motsvarande utvärdering. Naturligtvis kan och bör dessa samordnas men exemplet visar primärt på en utbredd vilja att lära sig av det man genomfört. Det har funnits ett lärande, en vilja och förmåga att göra anpassningar och förändringar. Rambolls uppdrag att genomföra en lärande utvärdering utgör ett annat exempel på att kommunen inser värdet av att ständigt utvecklas. Samtidigt finns berättelser om att det saknas en struktur och organisering av en uttalad lärande funktion som kan bidra med ett reflekterande förhållningssätt.

### → Ge utvärderingsuppdrag i krisen

Ge uppdrag till en funktion i staben att regelmässigt genomföra uppföljningar och utvärderingar under krisens gång och lägg in dessa i stabsarbetsplanen. Genomför både metodutvärderingar och effektutvärderingar. Metodutvärderingar syftar till att reflektera över arbetssättet, exempelvis användandet av visuella hjälpmedel, involvering av rätt kompetenser, samtalsklimat mm. Effektutvärderingar syftar till att följa upp och mäta hanterings effekter, givet de åtgärder som tagits nås önskad effekt eller behövs något annat göras? Inför funktionsindelad stab kan detta uppdrag tillfalla funktion 5.

### → Odlia förbättringskulturen

Under kriser behöver metoder hela tiden förfinas, tas bort och nya införas. Det går inte att förutse alla eventualiteter. Det är därför framgångsrikt att skapa en kultur av att alltid, i alla moment oavsett tidspress, utvärdera för att se vad som kan förbättras på alla nivåer. Det gäller att skapa ett ägarskap, en vilja hos medarbetaren att bli bättre. Att utvärdera en stabsorientering tar exempelvis endast 30 sekunder. Det finns idag även flera digitala verktyg som kan underlätta utvärdering och ägarskap och se till att alla kommer till tals, exempelvis Menti.

### → Inför utvärdering i krisledningsplan

Genom att föra in lärande och uppföljning som punkt på agendor, som ett definierat möte som kan läggas in i stabsarbetsplanen säkerställs att ständiga förbättringar innan faller bort eller prioriteras ned.

## 22. ÖVRIGT

Nedan finns förslag eller överväganden som vi vill lyfta fram inför fortsatt arbete men som kan kopplas till flera av observationerna ovan:

### → Ta emot hjälp

Ett vanligt problem i kriser är oförmågan att ta emot hjälp. Det har varit tydligt även under Covid-19 pandemin. De aktörer som är mest drabbade av en kris är fullt upptagna med att lösa krisen varvid förmågan att introducera och kommunicera med annan aktör eller dennes personal blir mycket liten. Därför bör förmågan att ta emot hjälp förberedas innan krisen. Förberedelserna kan omfatta praktiska saker som inlogg i IT system, introduktionsgenomgångar, beslutsvägar, avtal osv. De senaste två till tre åren har förmågan att stödja en utsatt aktör utvecklats avsevärt i Sverige. Det finns idag pooler, organisationer, mekanismer för att tillföra allt från vattentankar, telekommunikationsmaster, krisstödspersonal, kriskommunikatörer till stabspersonal osv. Ta vara på den möjligheten innan krisen.

Erfarenhet visar att omgivningens vilja att stödja, såsom spontanfrivilliga, civilsamhälle, företag, myndigheter osv. snarare kan utgöra en belastning om förmågan att kanalisera och dra nytta av stödet inte finns på plats innan krisen.

### → Upprätta funktion för stöd

Upprätta funktion som förbereder hur Skellefteå ska ta emot hjälp och som ansvarar detta under kriser. Ett särskilt viktigt område att förbereda är juridiska och avtalsperspektiv, här finns mycket som redan är analyserat och framtaget av andra aktörer.

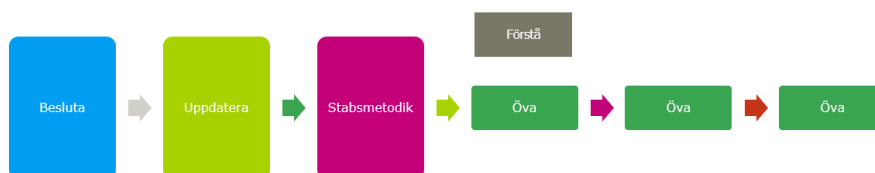
### → Ta vara på erfarenheter inom logistik

Under pandemin har förnödenhetsförsörjningen utvecklats avsevärt. Ta vara på dessa erfarenheter internt men också från andra kommuner och aktörer. Lärdomar från pågående pandemi bör även vägleda vilken materiel som ska prioriteras i lagerhållning inför liknande kriser framöver.

### → Upphandla redundant

Krisen har visat på vikten av att ha flera leverantörer av såväl tjänster som produkter. Vikten av flera alternativa logistikkedjor för att säkerställa försörjning vid avbrott har också blivit uppenbar. Vi rekommenderar därför att alternativa försörjningskedjor och alternativa leverantörer regelmässigt inkluderas vid upphandlingar så långt som möjligt

## 23. FÖRSLAG PÅ VÄGEN FRAMÅT



Ramboll föreslår att kommunen **beslutar** genom att välja ut de rekommendation som är lämpliga givet helheten i Skellefteås kommun samt beslutar om att en plan upprättas för hur dessa åtgärder skall införas i krisledningen.

Därefter **uppdateras** styrdokument, krisledningsplan osv.

Därefter utbildas de som ingår i krisledningsorganisationen i **stabsmetodik och hur de olika krisledningsalternativen fungerar**.

Därefter genomförs **små övningar ofta**, där Skellefteås kommun även drar nytta av andra aktörers utbildningar och övningar. **Parallellt skapas förståelse** hos chefer och andra som påverkas av krisledningen genom spel och mindre utbildningar så att de förstår hur samspelet ökar Skellefteås förmåga att hantera kriser.