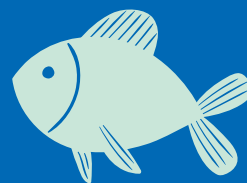




Utvärdering pandemin Covid-19

– Övergripande analys av kommunens hantering utifrån ledning, styrning och samverkan

Emelie Hindersson och Andreas Pettersson
Centrum för forskning om samhällsrisker
Karlstads Universitet



**Simma inte i stim,
håll avstånd!**

Utvärdering pandemin Covid-19

- Övergripande analys av kommunens hantering utifrån ledning, styrning och samverkan

Innehållsförteckning

Inledning	3
<i>Utvärderingsmetod och datamaterial</i>	4
Intervjuer	4
Dokumentstudier	4
Analysmetod.....	5
Kommentar till utvärderingsmetoden.....	5
<i>Fokusområden för utvärdering</i>	5
Lista över fokusområden	5
<i>Utvärdering av en långsträckt pandemi</i>	6
Övergripande kronologi över utvärderingsperioden.....	6
Utmaningar för utvärderingen	7
Analys och rekommendationer	8
Lärdomar från pandemin	8
Utmaningar och förbättringsmöjligheter	10
Förutsättningar för att tillvarata erfarenheter och dra lärdomar	10
<i>Fokusområde Ledning och styrning</i>	11
Organisering av krisledning, mandat, roller och krisledningsgruppen	12
Organisationens uthållighet i sin ledningsförmåga under pandemin	15
Informationsflöden mellan tjänsteorganisation och politiken.....	18
<i>Fokusområde kriskommunikation</i>	18
Kommunikation centralt under pandemin.....	19
Kommunikationsområdet i covid-gruppen	19
Hantering av informationsbrist och tidig smitta	20
Målgrupper som är svåra att nå och kommunikation på andra språk	21
Omställning till digitalt arbetssätt	22
Kommunikationskanaler.....	22
Utmaningar:	24
<i>Fokusområde lägesbild</i>	25
Intern lägesgenomgång i covid-gruppen.....	25
Rapportering av lägesbild.....	25
Mall för lägesbild	26
Kommunens nytta av samlad lägesbild	26
<i>Fokusområde samverkan</i>	26
Covid-gruppen ett forum för samverkan.....	26
Utmaningen med mellankommunal samverkan i verksamheter och roller	27
Extern samverkan genom formella och informella kanaler	29
<i>Fokusområde dokumentation</i>	30

Bilagor

- Bilaga 1: Tidslinje med smittkurvor under utvärderingsperioden
- Bilaga 2: Presentation Redovisning Utvärderingsuppdrag Covid-19 Fagersta kommun 221005

Inledning

Våren 2020 tvingades Fagersta kommun, tillsammans med resten av Sverige och världen att ställa om för att hantera konsekvenserna av smittspridningen av en ny coronavirus-variant orsakande sjukdomen Covid-19. Ingen visste då hur omfattande och under hur lång tid, pandemin skulle komma att påverka kommunen.

Pandemin har varit en extraordinär händelse som drabbat alla delar av kommunens verksamhet och alla delar av samhället. Samtidigt har pandemin drabbat specifika delar av kommunens verksamhet extra hårt. Kommunens medarbetare som intervjuats i denna utvärdering ger alla en samstämmig bild av att pandemin varit prövande för kommunen, kommunmedarbetare och innevånare men också att kommunens arbete under pandemin i sig bidragit till att stärka kommunens organisation och krishanteringsförmåga.

Arbete under pandemin ger ett bra utgångsläge för utvärdering med målsättning att identifiera styrkor, svagheter, förmågor och brister och att tillvarata lärdomar för att ytterligare stärka kommunens förmåga att hantera framtida händelser.

Syftet med uppdraget har varit att bistå Fagersta kommun och NVK med en övergripande analys hur aktörerna hanterat Covid-19 pandemin i sin organisation utifrån perspektiven ledning, styrning och samverkan.

Utvärderingsprocessen (intervjuer, avstämningar) och dess resultat (redovisning och rapport) är delsteg i processen med organisatoriskt lärande. Lärandeperspektivet har lyfts av beställaren som en viktig målsättning med den här utvärderingen och utvärderarna hoppas att utvärderingen också gett utrymme till egna reflektioner och lärande. Det är utvärderarnas förhoppning att resultaten av utvärderingen kommer kommunen till nytta i det fortsatta krisberedskapsarbetet.

Målet med uppdraget har varit att lämna:

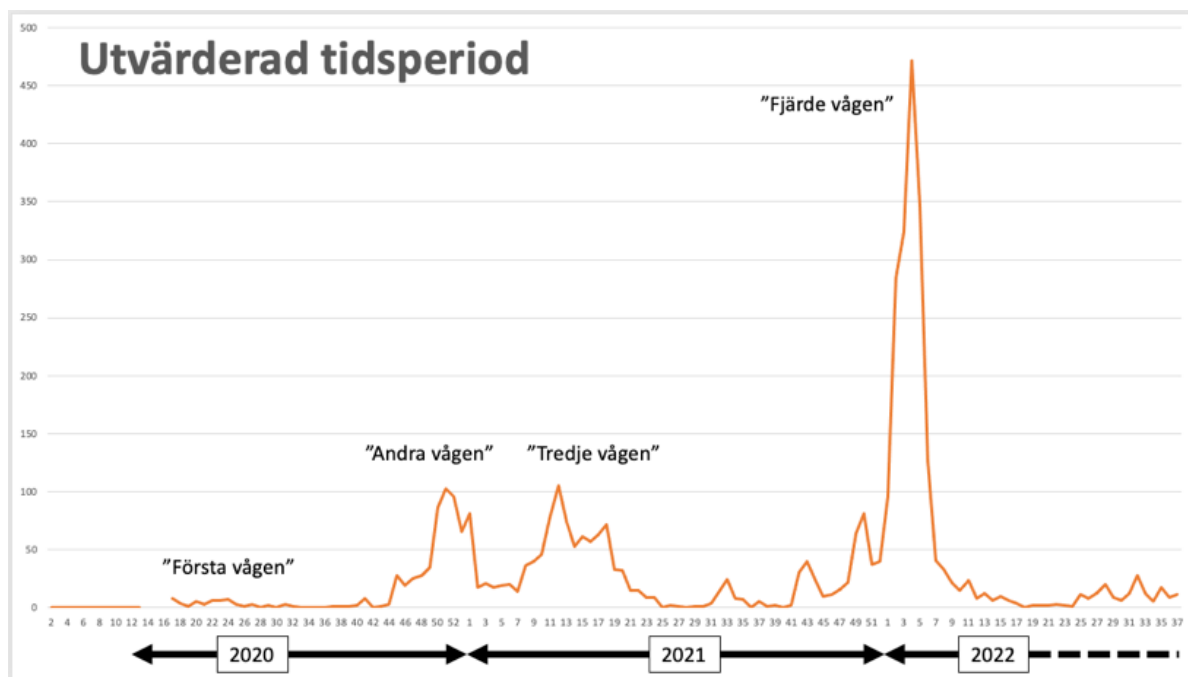
- Övergripande slutsatser kring styrkor, förmågor, brister i kommunens krisledningsförmåga.
- Rekommendationer för fortsatt arbete, samt förslag på åtgärder som kan stärka kommunens krisledningsförmåga.

Tidsperioden som utvärderingen avser är från pandemins början i kommunen, i mars 2020 och fram till och med slutet av pandemins "fjärde våg" i februari 2022 (Figur 1).

Uppdraget startades upp under januari 2022 och levererades i oktober 2022, tog ungefär 280 timmar och inkluderade fyra delavstämningar med beredskapssamordnare och slutredovisning för kommunen.

Utförare av utvärderingsuppdraget var Emelie Hindersson och Andreas Pettersson från Centrum för forskning om samhällsrisker vid Karlstads universitet, inom ramen för en upphandling.

"Det har varit ett lärorikt arbete att genomföra utvärderingsuppdraget. Alla respondenter har varit villiga att dela med sig av information och bidra konstruktivt till utvärderingen. Vi utvärderare vill passa på att tacka alla respondenter för att ni ställt upp med er tid och energi för utvärdering!"



Figur 1. Utvärderingsperioden. Kurvan visar antal inrapporterade nya Covid-19 fall i Fagersta till Folkhälsomyndigheten per vecka, Datakälla: FHM

Utvärderingsmetod och datamaterial

Datansamlingen har utgjorts av intervjuer med medarbetare som haft roller i kommunens krisledningsorganisation och kompletterats genom dokumentstudier av material som tillgängliggjorts utvärderarna, samt viss kompletterande inhämtning av data från kommunens och andra berörda aktörers publikt tillgängliga webbsidor och sociala medier.

Intervjuer

Intervjuer hölls med 14 personer (fortsättningsvis i utvärderingsrapporten benämns de respondenter). Urvalet av respondenter gjordes av beställaren och innefattar personer som identifierats av beställaren ha haft viktiga roller kopplade till ledning och styrning av kommunens krishanteringsarbete.

Intervjuerna har hållits via webbmötesverktygen Zoom samt Teams. Intervjuerna har varit semistrukturerade med utgångspunkt i en intervjuguide utformad efter uppdragets fokusområden. Intervjuerna har inte spelats in utan intervjuanteckningar har förts under intervjuerna. Vid varje intervju har två utvärderare antecknat och så att anteckningarna i efterhand skulle kunna jämföras. Frågor som uppstått i analys av intervjumaterialet har tagits vidare till avstämningar med beställaren. För varje intervjutillfälle har avsatts 90 minuter. Några uppföljningsfrågor har hanterats via e-post.

Dokumentstudier

Dokumentstudierna har bestått i att utvärderarna tagit del av planer, mötesdokumentation och kommunikationsmaterial från beställaren. Det har även inhämtats data från kommunens informationsflöden, från samverkande organisationer samt smittspridningsstatistik från Folkhälsomyndigheten.

Analysmetod

Insamlad data analyserades i en kvalitativ metod där en första del var av utredande karaktär och presenterades som en redogörelse för händelseutveckling och hantering under utvärderingsperioden (se Tidslinje, bilaga 1).

I en andra del gick materialet igenom och det identifierades styrkor, förmågor och brister i kommunens krisledningsförmåga utifrån angivna fokusområden och andra kommentarer från respondenterna.

Kommentar till utvärderingsmetoden

Då utvärderingen har skett efter den utvärderade perioden och till stor del tar sin grund i respondenternas berättelser och upplevelser får utvärderingen till viss del formen av en självvärdering.

Fokusområden för utvärdering

Som del av uppdragets utformning angavs ett antal fokusområden av speciellt intresse för beställaren. Fokusområdena som anges nedan har diskuterats av beställarna och utvärderarna med målsättningen att uppnå samsyn om tolkning. Fokusområdena har under utvärderingsprocessen genomgått ett par mindre anpassningar och något område har tillkommit med grund i vad som framkommit under datainsamlingen. Anpassningarna har diskuterats i avstämningsmöten mellan beställarna och utvärderarna.

En intervjuguide med grund i uppdragets fokusområden har tagits fram inom ramarna för utvärderingen. Guiden har uppdaterats något under utvärderingens gång för att bättre fånga speciellt intressanta områden som framkommit under intervjuerna.

I redovisningen av analys och rekommendationer i kommande avsnitt har utvärderarna valt att flytta om något bland fokusområdena samt att anpassa rubriksättningar för att bättre fånga datainsamlingens resultat.

Lista över fokusområden

Ledning och styrning av arbetet

- Tydlighet i det övergripande krisledningsarbetet, inriktning, mål och syfte med arbetet
- Organiseringen av krisledningen, mandat, roller och krisledningsgruppen
- Organisationens uthållighet avseende ledningsförmåga under pandemin
- Tillfälligt inrättad tjänsteperson i beredskap (TiB) (mars-juni, 2020)
- Informationsflöde mellan krisledningsorganisation och politiken
- Vilka beslut fattades och när?
- Kontaktvägar till kommunen

Kriskommunikation

- Hur har kriskommunikationen fungerat hos kommunen?
- Vilka kommunikationskanaler och kommunikationsvägar har använts?
- Har man nått ut på andra språk?
- Vilken förmåga har kommunen att delta i digitala möten?

Lägesbild

- Hur har man arbetat med lägesbilder, vilka lägesbilder har man arbetat med?
- Har de egna lokala lägesbilderna varit ett bra underlag för krisledningen?

Samverkan

- Hur har samverkan fungerat inom kommunkoncernen?
- Hur har samverkan fungerat med andra aktörer?

Dokumentation

- Finns planer/rutiner för att dokumentera, har dessa använts och hur har de i så fall fungerat?

Lärdomar

- Vilka lärdomar har dragits av hanteringen av pandemin?
- Har man själva identifierat styrkor och svagheter?
- Har man själva identifierat utvecklingsområden?

Utvärdering av en långsträckt pandemi

Övergripande kronologi över utvärderingsperioden

Det här utvärderingsuppdraget har fokuserat på perioden från det att Covid-19 pandemin kom in som styrnings, lednings och samverkansfråga på den kommunala agendan och utvecklades till vad som kan kallas "första vågen" under våren 2020, till slutet på pandemins "fjärde våg" under våren 2022, i samband med vilket pandemin nationellt inte längre sågs som samhällsfarlig. Det är här värt att påpeka att arbetet med att hantera pandemin och pandemins effekter fortsatt även efter denna period.

- *Pandemins första våg* i kommunen, under mars till maj 2020, präglades av att kommunen fick tidig smitta på vårdboende och hanteringen kring detta. Denna första våg präglas också i Fagersta, i likhet med för alla svenska kommuner, av informationsbrist, uppstart och organisering av kommunal pandemihantering, införandet av tidiga restriktioner och hantering av brist på skyddsmaterial.
- *Pandemins andra våg* inträffar i kommunen under hösten 2020 efterföljande en period av gradvis återgång till det normala. Under den här perioden sker en betydligt snabbare smittspridning än under våren men med ett bättre utgångsläge då det gäller information, skyddsmaterial och införandet av restriktioner.
- *Pandemins tredje våg* i inträffar i kommunen under våren 2021 och detta är den första våg som framför allt drabbar skolan bland de kommunala verksamheterna där utbrott av klustersmitta sker. Vaccinationen är igång sedan årsskiftet vilket bidrar till att skydda de allra mest utsatta inom vård och omsorg, samtidigt börjar vaccinationseffekter märkas kopplat till villighet att följa restriktioner hos allmänheten.
- *Pandemins fjärde våg* inträffar i kommunen under årsskiftet och våren 2022. Den här vågen markerar den allra högsta smittspridningen av Covid-19 i Fagersta under den utvärderade perioden. Den här vågen ser ett mycket ansträngt personalläge framför allt på grund av sjukdom hos personal i kombination med restriktioner.

Se även Bilaga 1 - Tidslinje med smittkurvor under utvärderingsperioden.

Utmaningar för utvärderingen

All datainsamling inom uppdraget har genomförts under 2022 och gäller då hela utvärderingsperioden. Med bakgrund i detta har ett antal grundläggande utmaningar blivit tydliga:

Respondenterna har till viss del haft svårt att dra sig till minnes och sortera intryck, känslor och åsikter kronologiskt till specifika tidsperioder och skeenden, det har kommit till uttryck genom att tidsangivelser varit svåra att placera exakt och att respondenterna uttryckligen har svårt att minnas detaljer, i situationer som inträffat och när förändringar i arbetssätt skett. Det är här rimligt att anta att tiden som passerat mellan tiden som utvärderas och utvärderingens genomförande till viss del formar utvärderingens resultat. Detta är också något som belyser vikten av välfungerande rutiner för löpande dokumentation av krishanteringsarbetet under en utsträckt kris. I denna utvärdering har den relativt omfattande dokumentation som skett genom krisledningsgruppens mötesanteckningar varit mycket värdefull för att bygga upp en kronologi kring händelseförlopp (se vidare avsnittet om dokumentation). Kommunens informationsflöden genom webbplats och sociala medier ger också en värdefull bild av delar av arbetet (se vidare avsnittet om kommunikation).

Inledningsvis nämndes att arbetet under pandemin i sig ansetts ha stärkt kommunens organisation och krishanteringsförmåga. Detta har blivit tydligt genom att pandemins utdragenhet medfört att lärdomar, erfarenheter och arbetssätt organiskt prövats, omprövats och utvecklats i kommunen under pandemin. Det som upplevts som ett stort problem under början av utvärderingsperioden behöver inte kvarstå som ett problem senare under pandemin. Ett exempel på ett område där tydlig förändring skett under pandemins gång är införandet av först tillfällig och sedan fast TiB-organisation (se vidare avsnitt om TiB under Ledning och styrning av arbetet). Då kommunens utvecklingsarbete är kontinuerligt finns viss risk att specifika slutsatser eller rekommendationer som lämnats i denna utvärdering kan vara åtgärdade och inaktuella redan vid rapportens lämnande.

De två utmaningarna ovan sätter fokus på frågan när det är lämpligt att utvärdera arbetet under en utsträckt kris. Väntar man för länge kan relevanta skeenden ha fallit i glömska och börjar man för tidigt kan krishanteringsarbetet fortfarande vara under formering och utveckling.

Analys och rekommendationer

Denna del av utvärderingsrapporten innehåller redogörelse för respondenternas svar och utvärderarnas analys. Inledningsvis kommer avsnitt som sammanfattar lärdomar som kommunen dragit av pandemin samt reflektioner om identifierade styrkor och svagheter och utvecklingsområden. Efter detta redogörs för utvärderingens fokusområden.

Där analysen underbyggs med citat från respondenter anges citaten kursivt och inom citationstecken. Citaten är nedtecknade under intervjuer. Respondentsvaren är avpersonifierade för att inte röja identitet.

Lärdomar från pandemin

Alla respondenter är helt eniga om att stora lärdomar dragits under pandemihanteringen. Lärdomarna som tas upp är kopplade både till detaljer i krishanteringen och till de stora dragen, det som alla kommuner och många andra typer av organisationer haft att hantera under pandemin.

En övergripande fråga är om pandemihanteringen varit en krishantering, en hantering av extraordinär händelse eller något annat? Covid-19-pandemin tydliggör krishanteringssystemens brister då det gäller hanteringen av utdragna händelser. Frågan om vad som händer i en organisation när hanteringen av en samhällsstörning går från att vara avvikelser till att bli det nya normala ger ytterligare perspektiv på utmaningar inom krishantering.

En utmaning med just Covid-19-pandemin ligger i att hanteringen av pandemin, smittspridningen och viruset inte bara varit utdraget och varierat över tid utan också medfört en rad sammankopplade utmaningar eller störningar som behövt hanteras. Respondenterna har gett en rad exempel på sådana utmaningar för kommunen under pandemin:

- Smitthantering (tidig smitta i sårbar verksamhet)
- Information (inledningsvis brist på, senare utmaningar att sortera)
- Restriktioner (införandet av, snabba växlingar mellan)
- Kommunikation (bemöta felaktig information, svårnådda målgrupper)
- Skyddsmaterial (brist på, användning av, lagerhållning)
- Bemanning (omflyttning personal, oro, utmattning)
- Vaccin (tillgång, distribution, fortsätta hålla i och hålla ut trots ökad vaccinationsgrad)

Det är inte förvånande att respondenterna har gett lite olika svar på den övergripande frågan om pandemin varit en kris för kommunen. Pandemin har definitivt inte varit en normal situation utan snarare en samhällsstörning eller extraordinär händelse - en händelse som utsätter kommunens organisation, eller delar av den, för stor påfrestning, enligt kommunens krisledningsplan¹. För vissa roller, personer och funktioner under vissa perioder har arbetet definitivt legat närmre vad man skulle kunna kalla en kris. Respondenterna är dock också överens om att pandemin inte varit en "vanlig" kris.

¹ Plan för hantering av extraordinära händelser – För mandatperioden 2019–2022. Antagen KS§325, 2019-12-03, Dnr. KS 2019/0321

"Samhällsstörning, ja! Kris? Jag vet inte. Vi har inte pratat om det som kris i kommunen. Störda förhållanden ja, absolut. Vi har inte heller pratat om hanteringen som krisledning."

Den goda sammanhållningen och viljan att hjälpas åt- en framgångssaga

De största framgångsfaktorerna som tagits upp av respondenter är att det i Fagersta kommun finns en god sammanhållning, ett stort engagemang och en vilja att hjälpa till. Detta har också framgått tydligt för utvärderarna från respondenternas berättelser om arbetet. Samtliga respondenter lyfter medarbetare och funktioner i kommunen som gjort ett dedikerat och slitsamt jobb

"Det är tack vare alla de som har jobbat "på golvet" och slitit hårt under två års tid som kommunen tagit sig igenom pandemin."

"Sammanhållningen är det viktigaste, vi kan sitta och ha krisledningsnämnd och diskutera i staber med mera men inget av det funkar om det inte finns sammanhållning, viljan, följsamheten. Personalen är den främsta faktorn till att det fungerat så bra som det gjort."

"Bra högsta ledning som brinner för de här frågorna!"

Den lilla kommunen på gott och ont

Flera respondenter kommer in på att en övergripande förutsättning för ledning och styrning av kommunen är det nära samarbetet, de korta beslutsvägar och andra fördelar som följer av att vara en mindre kommun. Men "den lilla kommunen" innebär även utmaningar som ställs på sin spets i en krissituation när arbetsbördan ökas: Samma personer ska utföra arbete av stor omfattning och med höga krav samtidigt som det är en inbyggd sårbarhet att vara få - det blir ett nyckelpersonsberoende.

Pandemin har varit unik på många sätt och det är viktigt att ta tillvara erfarenheter och ta med den här typen av scenarier i det fortsatta beredskapsarbetet. Målet bör vara en krisledningsorganisation som är anpassad för ett brett scenario av kriser, som är tydlig och samtidigt anpassningsbar och följsam mot krisens karaktär. Utmaningen i den lilla kommunen ligger där i vilka faktiska anpassningar som över huvud taget är möjliga i en krisorganisation beroende av ett begränsat antal nyckelpersoner.

Kommunikationsområdet- ett av pandemins viktigaste

En ytterligare framgångsfaktor är att kommunikationsfunktionen från uppstarten av pandemihanteringen ingått i kommunens covid-grupp. Detta lyfts som en styrka och flera respondenter håller också vikten av välfungerande kommunikation som en av de viktigaste lärdomarna från arbetet under pandemin.

"Att vi har samsyn och bra dialog och bra kommunikation utåt och hela tiden jobbar efter de rekommendationerna smittskydd har just då har varit en framgångsfaktor"

Förmågan till proaktivitet i kommunikationen, att göra hänvisningar till ursprungskällor och att lära från andra pekade ut som framgångsfaktorer som har bidragit till effektivt kommunikationsarbete i krishanteringen, trots relativt begränsade resurser.

Utmaningar och förbättringsmöjligheter

- Sårbarheter kopplat till nyckelpersonsberoende och uthållighet

”redundansen i organisationen är det som varit bräckligt, skulle det varit massiva utbrott då är vi ömtåliga.”

”Människors uthållighet – nu har det fungerat, men hade vi orkat mycket mer?”

- Pandemihantering av det här slaget- fanns inte med i planer, mallar och rutiner.

”Något man inte förställt sig i sina planer, man bröt ny mark, problem och hinder uppstod och hur ska man förutse det där?”

- Informationsbrist

”Nyckfullheten och oberäknelighet i informationen och restriktioner”.

”Brist på information och olika påbud och besked.”

- Skyddsmaterial - lagerhållning

”Det finns mycket mer att göra, ett exempel kan vara det här med förbrukningsmaterial, där var det verkligen inga beredskapslager etc. vi började med egen framtagning av skyddsmaterial i Fagersta.”

- Stabsorganisering och stabsmetodik

Utvärderarna ser en förbättringspotential i fortsatt intern diskussion om vad stabsorganisering och stabsmetodik innebär och hur en anpassad stabsmetodik kan användas, anpassad till händelsens karaktär och kommunens förutsättningar, för utökad tydlighet och transparens i krislednings- och krishanteringsarbetet.

Förutsättningar för att tillvarata erfarenheter och dra lärdomar

Fagersta kommun har visat upp ambition och vilja att ta tillvara erfarenheter och lärdomar från hanteringen av pandemin. Den här utvärderingen ser vi som ett konkret exempel på detta, liksom andra utvärderingsåtgärder under pandemin. Det har funnits en levande diskussion och följsamhet i organisering och hantering av pandemihanteringen på olika nivåer i kommunen.

Några respondenter har reflekterat över att det inte uttryckligen diskuterats hur erfarenheter ska tas tillvara i "covid-gruppen". Det har inte varit tydligt för alla att och hur dokumentation gjorts/skulle göras för att möjliggöra utvärdering. Här finns utvecklingspotential.

”Man har lärt sig otroligt mycket utan att egentligen ha någon plan om det hela, vi har lärt oss samarbeta mycket bättre.”

Fokusområde Ledning och styrning

I stora drag anser respondenterna att det funnits en tydlighet i det övergripande ledningsarbetet under utvärderingsperioden och att det har varit tydligt vilken inriktning, mål och syfte som arbetet haft. Eftersom majoriteten av respondenterna själva deltagit i ledningen och dokumentationen varit upprättad av kommunledningen, kan detta ses som en delvis intern bedömning av egen prestation och en sammanställning av reflektionerna kring densamma. För att helt reda ut frågan om Fagersta kommun agerat med tydlighet i det övergripande ledningsarbetet under pandemin skulle behövas en mycket mer omfattande utvärdering, både med en kvantitativ ansats (fler respondenter) och kvalitativ avseende respondenternas relation till ledningsarbetet och djup i analys.

Utvärderarna har valt att lyfta några perspektiv på tydlighet i ledarskapet utifrån till exempel de svenska grundprinciperna i krishantering och MSB:s vägledningar för ledning och samordning i kris². Konkret kan det handla om hur krishanteringen organiserats och hur transparent organisationen och hanteringen varit liksom hur hanteringen kommunicerats.

Det har ställts stora krav på ledarskapet som ställs inför situationer som det inte har hanterat tidigare. Besluten om vägval behövde göras snabbt och med de förutsättningar och resurser som funnits givet kommunens storlek och beaktande av vilken beredskap som fanns sedan tidigare för den här typen av händelse (omfattning i både tid och bredd).

Har Fagersta kommun uppfyllt målet med sitt ledningsarbete under pandemin? På ett sätt är det faktum att man valt att inte aktivera krisledningsnämnden utan fortsatt arbetet under pandemin i linjeorganisationen, givet med arbetsinsatser utöver det vanliga hos både ledning och personal, ett mått på att man har klarat av att hantera händelsen. Man har kunnat leda och i de allra flesta fall bedriva normal verksamhet, man har verkat för att krishanteringsåtgärder som vidtagits av olika aktörer såväl som informationen till allmänheten samordnats och man har deltagit i samverkan på regional nivå³. Men man har tvingats göra anpassningar där man tillfälligt stängt ner viss verksamhet för att hindra smittspridning, på grund av restriktioner eller för att stärka upp annan verksamhet vilket påverkat utförandet av det kommunala uppdraget. Respondenterna ger ändå en samlad bild att verksamhet i stort kunnat genomföras trots pandemin, det har varit tufft, de har periodvis gått på knäna och det har ibland varit extrem arbetsbelastning. Arbetsbelastningen har varit hög för många personer i hela kommunen, det är respondenterna noga med att påpeka.

² Ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser: en nulägesbeskrivning av MSB:s stöd, <https://rib.msb.se/filer/pdf/26588.pdf>

³ MSB:s Handbok i kommunal krisberedskap ger dessa tre exempel på ansvar en kommun behöver ta under en samhällsstörning.

Organisering av krisledning, mandat, roller och krisledningsgruppen

Förutsättningar och behov av organisering

Kommunen har valt att inte aktivera sin krisledningsnämnd under pandemin, även om förberedelser gjordes för att så skulle kunna bli fallet genom att nämnden sammankallades och informerades om läget. Kommunen hade vid pandemins början en gällande plan för hantering av extraordinära händelser som innehåller beskrivningar av kommunens tänkta organisering under extraordinär händelse. Planen anger att kommunen så långt det är möjligt ska hantera extraordinära händelser i normal organisation⁴. Den planen har man valt att inte aktivera, men det går ändå att se överensstämmelser med planen och hur kommunen valt att organisera sig.

Respondenterna anger att det tidigt uppstod ett behov att bryta ut Covid-frågan ur den ordinarie verksamheter då andra frågor mer eller mindre drunknade i covid-relaterade frågor och det uppkom behov av tydligare struktur av pandemihanteringen.

”Vi jobbade under pandemin helt i linjen men kände ett behov av att koordinera och kommunicera.”

Man valde här på kommunchefens initiativ att organisera ledningen kring covid-frågan i en separat "covid-grupp".

Det har inte varit helt tydligt för alla respondenterna vad gruppen kallats och om det varit en grupp eller ett mötesforum, ett "tema för möten med utökad ledningsgrupp", benämnde en respondent arbetet. Av andra respondenter har termer som covid-samordning, arbetsgruppen och särskild ledningsgrupp använts.

”Vi hade aldrig något namn på den, det var covid-möten helt enkelt”

”Jag har varit med i den övergripande kommunledningsgruppen under pandemin, ej med i den ordinarie ledningsgruppen”

Störst osäkerhet kring organisering kopplat till covid-gruppen har funnits bland de som inte deltagit i gruppen eller som av olika anledningar (anställda senare under pandemi-hanteringen till exempel) inte varit direkt delaktiga i gruppen. Men även för de som varit delaktiga i covid-gruppens arbete under hela utvärderingsperioden har det berättats om olika terminologianvändning.

Ett fåtal av respondenterna har lyft dessa otydligheter som ett faktiskt problem och det har varit tydligt för alla som ingått i mötesgruppen vad syftet och målet varit. Men det finns mer osäkerhet hos respondenterna kring om det var känt utanför de som var direkt inblandade om att den här gruppen fanns och vilka frågor som behandlades och inte behandlades där. Några respondenter uppger att de reflekterat över detta och utvärderarna skulle vilja trycka på att tydlighet kring organiseringen av krishanteringen är viktigt kopplat till transparens i ledarskapet och ur samverkansperspektivet, med såväl kommun-interna som externa aktörer.

⁴ Plan för hantering av extraordinära händelser – För mandatperioden 2019–2022. Antagen KS§325, 2019-12-03, Dnr. KS 2019/0321, s.4

"Vi talade aldrig om att vi hade dom här mötena. Det var nog inte en medveten strategi. Tror bara inte att man tänkte i dom banorna. I efterhand skulle det nog inte skada om informationen fanns."

Fortsättningsvis i utvärderingsrapporten kommer vi av tydlighetsskäl att benämna mötesgruppen "covid-grupp".

Bemanning och mandat

Kommunchefen är sammankallande för krisledningen i kommunens krisorganisation enligt plan och gick också in som samordnare i "covid-gruppen". Vid behov av ersättare för den samordnande funktionen utsågs denna av kommunchefen.

Krisledningsorganisation enligt plan	"Covid-gruppen"
Kommunchef	Kommunchef
Förvaltningschef Utbildning och fritid	FC Utbildning och fritid (+ersättare)
Förvaltningschef Social	FC Socialförvaltningen (+ersättare)
HR-chef/Kanslichef	HR-chef
Näringslivschef	Näringslivschef
Upphandling och servicechef	Upphandling och servicechef
Ekonomichef	Välfärd och service (ny från aug 2021)
Förbundschef NVK	MAS
Kommunikationsstrateg	Förbundschef NVK
Beredskapssamordnare	Kommunikationsstrateg / Kommunikatör
	Beredskapssamordnare (ersättare)

Figur 2: Jämförelse mellan planlig krisledningsorganisation och "covid-grupp"

Covid-gruppen bemannades från början av kommunchefen och bestod av representanter från kommunens förvaltningar (från början förvaltningschefer, sedan fick de utse representanter för avlastning och kontinuitet) och breddades med nyckelpersoner. Bemanningen av covid-gruppen anges ha varit i stort sett den samma under hela pandemin men vissa personer har försvunnit från gruppen och ersättare har kommit in. Andra variationer i gruppens sammansättning har berott på aktuella frågor och här anges materialförsörjning som exempel. Likheten mellan covid-gruppen och kommunens krisledningsgrupp enligt plan är slående och visar på utmaningen för mindre kommuner med ett fåtal nyckelpersoner som i praktiken måste gå in i specifika roller.

"Vi gick in med linjestrukturen i princip."

Då covid-gruppen i stort bestått av chefer i linjestrukturen har gruppens mandat inte skilt sig nämnvärt från linjeorganisationen. Som nämnts i avsnittet om organisering finns det delvis olika bilder bland intervjupersonerna kring om covid-gruppen varit ett beslutsfattande eller

beslutsstödande forum, för vissa har covid-gruppen varit synonymt med kommunledningsgruppen och för andra har den varit mer av en informations och samverkansgrupp som har handlat om att hantera covid-frågan.

"...man kunde diskutera och ta beslut på en gång kommunchefen satt ju ändå där, utifrån hur det såg ut."

"Det är svårt att särskilja beslut som togs i corona-gruppen och det som skedde i linjen."

Respondenterna har svarat att de upplever att krisledningsorganisationens förutsättningar, till exempel storlek, roller och mandat och rutiner har varit tillräckliga för hantering av krisen. Men i några fall har sårbarhet i bemanning, hög arbetsbelastning och konkurrerande verksamheter gjort sig påminda (läs mer i följande avsnitt).

Värt att nämna här är att beredskapssamordnaren vid uppstarten av arbetet höll på att planera för överlämning till vikarie och att ett beslut fattades att arbete med ordinarie beredskapsfrågor medvetet prioriterades framför att delta i pandemihanteringen. Vikarierande beredskapssamordnare gick in i covid-gruppen från vikariatets start (juni 2020-augusti 2021). Men upplägget av såväl beredskapssamordnarens ordinarie roll som vikariens har varit splittrad med anledning av att tjänsten under utvärderingsperioden var delad mellan två kommuner. Vikarien hade dessutom ytterligare delar av sin tjänst splittrad på verksamhet som hanterade pandemifrågor. I vissa fall har det varit samordningsvinster, tex deltagande i länets ISF, medan andra har konkurrerat om tiden.

"Ganska vanligt att jag blev dubbelbokad. I långa loppet har inte lösningen med min tjänst varit så bra, men den var ju tillfällig."

Jämförelse med stabsorganisation och att arbeta efter stabsmetodik

Respondenter anger att det inte fördes något resonemang att efterlikna krisledningsorganisation i "covid-gruppen" men att styrdokumentet också finns där i bakhuvudet hela tiden. Liknande resonemang syns i frågor kring huruvida och till vilken grad "covid-gruppen" använt sig av stabsmetodik och jämförelser mellan covid-gruppen och en stabsorganisation.

"När det gäller kommunens arbete har vi inte kallat det stabsläge men i praktiken har vi haft just det då KC nyttjat den kommunala ledningsgruppen och chefer för tät avstämning, vi har bedömt att detta varit rätt sätt att hantera krisen."

"Vi jobbar ju inte på annat sätt under kris än i vanligt fall."

Redan innan pandemin har ett arbete pågått i kommunen (beredskapssamordnarens ansvarsområde) med att synliggöra stabsarbete, att arbeta fram rollkort för funktionerna och så vidare. Det finns exempel på respondenter, speciellt de som har omfattande och färsk utbildning i stabsmetodik, som resonerar kring nyttan av att arbeta mer utefter stabsmetodik, att det finns en nytta i stabsmetodiken i strukturfrågor och att den kan vara till nytta hela tiden i vardagliga arbetet.

"I ledningsgruppen i vardagen, kommunikationsenheten i sin vardag delar av det då, hela tiden."

Det framgår också att det finns olika stor förståelse för vad stabsorganisation och stabsmetodik innebär.

Ett exempel på ansats till att använda stabsmetodik som arbetssätt syns i mötesanteckningarna från covid-gruppens andra möte, den 13 mars 2020. Där finns anteckningen "Satt upp stabslapparna på tavlan" och en bifogad bild på lapparna: "samlad lägesbild", "initiala åtgärder", "inriktningsbeslut", "målbild", "organisationsöversikt", "arbetsplan", "samverkansplan", "omfallsplan" och "informationsplan". Inledningsvis anges det också av respondenterna ha förts diskussioner kring loggning av händelser (se vidare avsnitt om dokumentation). Men utifrån vad utvärderarna tagit del av har inte stabsmetodik använts kontinuerligt under pandemihanteringen.

Några respondenter anger att pandemin påverkat hur de ser på stabsmetodik:

"Vi har stabsmetodik mer i vardagen mer och vi har pratat mer om det."

Regelrätt stabsorganisation med full "NATO-struktur" i bemanningen av funktioner⁵ och stabsmetodik är mycket resurskrävande och det finns några respondenter som resonerat kring detta under intervjuer:

"Vissa delar är väldigt fyrkantig och kanske bättre i en stor stab med många aktörer, hos oss är vi så små, så få personer, det blir mer flytande. Vi får plocka russinen ur kakan."

"Vi behöver titta på kompetensen och de personer som jobbar i gruppen, hur kan man skruva utifrån personers förutsättningar? Det måste vara en organisation som funkar för de personer som är med."

Några respondenter som har erfarenhet av krishantering sedan tidigare resonerar kring vilka typer av händelser som stabsorganisation mest kan komma till nytta:

"Jag har mest sett nyttan då man sitter i den stora staben. Staben 2014, då satt vi verkligen i stab, så många aktörer. Hur ska vi synliggöra var man kommer ifrån, funktioner etc."

Organisationens uthållighet i sin ledningsförmåga under pandemin

Såväl respondenter som utvärderarna menar att Fagersta kommun uppvisat medvetenhet om uthålliga strategier för hantering av krisen. Under krisens gång har det funnits tydliga behov av anpassning av krisledningen, både då det gäller händelsens intensitet och karaktär och kommunens behov och förutsättningar, t ex vid perioder där specifika frågor behövt större utrymme, materialfrågan är här ett exempel. Respondenterna har berättat om att diskussion om anpassning av krisledningen varit levande under hela pandemihanteringen och justeringar har gjorts löpande. Justering av mötestäthet, extra möten under helgdagar och deltagare i covid-gruppen är exempel på följsamhet.

"Organisationen har varit fantastiskt uthållig"

⁵ Muntlig referens beredskapssamordnare 221005

En del respondenter kommer in på minnen och erfarenheter som dragits av skogsbrandshantering och jämför hanteringen av de två kriserna:

”Den (skogsbranden) var koncentrerad till en kort tidsperiod, det var nog en snabbare gång i händelsen. Det här har ju varit en lång och utdragen sak med fokus på trötthet och uthållighetsfrågor mer. Vi gjorde inventering och planering för att flytta personer men behövde aldrig aktivera det”.

Men det har också lyfts frågetecken kring om kommunen hade kunnat hantera ytterligare påfrestning i form av intensivare smitta eller annan typ av kris parallellt. Kommunens hantering har vilat på att många personer har gjort sitt yttersta under långa perioder. Det har även handlat om orosfrågor i personalen, speciellt bland de personalgrupper som jobbar i särskilt smittutsatt verksamhet. Orosfrågorna i personalgruppen har i några fall lett till ärenden där fackliga företrädare varit inblandade.

”så som pandemin utvecklade sig ja, då har det varit uthålligt: det mesta kunde ju hanteras dagtid. Annars hade vi inte alls haft någon uthållighet. Då hade vi behövt gå skiftgående.”

”Övertygad om att vi inte under alla delar haft 100%-ig tacksning, utan medarbetare har fått ställa upp och hjälpa till lite extra.”

Kopplat till belastningen för enskilda personer finns frågan om nyckelpersoner och sårbara funktioner. Det syns här en förståelse för den lilla kommunens utmaningar och att verksamheter och personal gör sitt yttersta för att det ska fungera. Det lyser igenom en stark tilltro till varandras arbetsinsatser och lojalitet. Samtliga respondenter har vid ett tillfälle eller flera kommit in på specifika personer, verksamheter eller funktioner som varit "fantastiska" och "otroliga" eller "avgörande" för att hantera specifika situationer eller bidra till att kommunen som helhet tagit sig igenom pandemin. Exemplet skulle kunna göras många men flera lyfter fram arbetsmarknadsenhetens insatser i att gå in och stötta inom vård och omsorg under fjärde vågen för att ge ett specifikt exempel. I många fall är det också just personer i nyckelroller som lyfts, MAS och kommunikationsfunktionen får utgöra exempel som nämnts av de flesta respondenter. Den lilla kommunens sårbarhet visar sig samtidigt vara dess styrka.

Det har lyfts fram flera olika förslag för att minska sårbarheten och effektivisera arbetet: utökad samverkan, utökning av arbetet med kontinuitetsplanering, olika typer av ersättare, utbilda och ge kunskap till många fler, är exempel. Det är väldigt svårt att öva uthållighet.

Även här kommer någon in på stabsmetodik och att användandet av ett gemensamt språk och struktur kring krishantering bland annat syftar till att utöka uthålligheten. Införandet av en tillfällig och sedan permanent TiB-organisation i Fagersta under pandemin ses av utvärderarna som en tydlig åtgärd som också stärker uthålligheten i ledningsorganisationen och införandet av TiB tas också upp av respondenterna som en viktig åtgärd.

Tjänsteperson i beredskap (TiB)

Införandet av rutin för tillfällig TiB-organisation och sedan arbetsordning för permanent TiB-organisation har varit en av de största förbättringarna i Fagersta kommuns krisberedskaps- och krishanteringsarbete. Det vittnar respondenterna enigt om.

Orsaker bakom införandet av TiB har angetts vara avlastning av chefsorganisationen, ett behov att skapa en kommunikation med SOS-Alarm och spridning av kunskap om krisberedskapsarbete till flera personer i den kommunala organisationen. TiB är främst till för externa aktörer.

"Det är väldigt bra att ha en väg in till kommunen för kallelser, möten etc."

"Det underlättar enormt att ha en TiB-organisation även i en liten kommun, sedan kostar det ju lite att ha en."

Vid pandemins början hade Fagersta ingen TiB-organisation även om planer anges funnits även sedan innan pandemin på införandet av en permanent TiB-organisation. Det anges inte heller funnits TiB under skogsbranden utan då var kontaktpunkten in till kommunen dåvarande kanslichef.

TiB dyker upp i dokumentationen i mötesanteckningar från "covid-gruppen", onsdagen den 18 mars, 2020. I anteckningen finns tjänsteperson i beredskap med som särskild mötespunkt och under mötet informerades covid-gruppen om syfte och uppdrag.

Bemanning av tillfällig TiB anges i mötesanteckningarna ska fördelas på 7 tjänstepersoner/chefer i kommunförvaltningens ledningsgrupp med en veckas beredskap i taget och med start från fredag den 20 mars och 14 veckor framåt i första hand. KC bemannar första veckan. KC har i egenskap att vara "överst på listan" i praktiken varit ständig TiB under pandemin innan införandet av den tillfälliga TiB-organisationen och den största skillnaden mellan informell "KC-TiB" och den tillfälliga TiB-organisationen ligger i minskad belastning av KC och minskad sårbarhet i funktionen TiB. Tillfällig TiB avslutades i slutet av juni 2020 då läget i pandemin var lugnare och kommunen gick tillbaka till "KC-TiB" med eventuell förstärkning av en mindre grupp.

Införande av fast TiB-organisation i Fagersta uppges blivit väldigt fördröjd med en initial förhoppning att organisationen skulle träda i bruk våren 2021 men där beslutet kom att dröja till hösten 2021. En respondent kopplar fördröjningen till den omorganisering av linjeorganisationen som skedde i kommunen under pandemin. Kommunen har även genomfört en flytt till nya lokaler under pandemin. Bemanning av fast TiB anges ha haft målbilden ca 7 personer med fördelning över kommunens förvaltningar. Rent praktiskt har bemanningen skett genom att personer tillfrågats eller själva visat intresse att ingå i TiB.

De respondenter som är delaktiga i den fasta TiB-organisationen anger att uppdraget är tydligt och att det finns tillräckliga beskrivningar av funktioner och rutiner, dessa har kompletterats över tid i och med att man varmkört organisationen. Personer i TiB-organisationen genomgår också utbildningar i krisberedskap.

"vi har kompletterat med mer och mer saker löpande, det känns som beredskapssamordnaren har varit på tå här."

Överlämningar mellan TiB sker varje vecka och hela TiB-organisationen träffas i TiB-avstämningar ca en gång i kvartalet. TiB är också med på U-Sam möten. TiB dokumenterar det som inträffat under TiB-veckan i WIS.

"KC tycker det är jättebra avlastning, jag tycker också att det jättebra, man träffar personerna och får utbildning."

"Jag tror det är bra att få en helhetsbild, utbildningar, erfarenheter av samverkan."

Informationsflöden mellan tjänsteorganisation och politiken

Arbetet under pandemin visar att det finns stort förtroende mellan politiken och tjänsteorganisationen i Fagersta. De snabba vändningarna och att direktiv kommit på presskonferenser kl 14 varje dag har gjort det nödvändigt att fatta många snabba beslut. Det framgår i intervjuer att ett av syftena med valet av den organisering man gjort har varit ett smidigt beslutsfattande med möjligheten att fatta snabba ordförandebeslut.

"Vi har nog slagit rekordet för antal ordförandebeslut om man ser sammanlagt från 2020. Det har varit exceptionellt läge, en extraordinär händelse."

Som nämnts tidigare har kommunen valt att inte aktivera sin krisledningsnämnd under pandemin. Nämnden har dock sammankallats vid ett par tillfällen för information om läget, bland annat i uppstarten av arbetet då nämnden också informerades om möjligheten att den skulle kunna aktiveras beroende på hur pandemin utvecklades. Frågor har kunnat ställas när information getts och man har fått svar.

"Politiken har informerats och det har inte varit så mycket frågor åt andra hållet, jag upplever att det funnits en stor tilltro från politiken till tjänstemannaorganisationen, det har inte funnits någon anledning att ifrågasätta."

En viktig kontaktväg mellan tjänstemannaorganisationen och politiken under pandemin anges varit täta avstämningar mellan KC och KSO. Tjänstemannaorganisationen och politiken har också gått ut med gemensamma skrivelser för att skapa tydlighet kring att politiken stått bakom arbetet och de åtgärder som tagits under pandemin.

Fokusområde kriskommunikation

Fagersta kommun har två kommunikatörer som arbetar nära tillsammans med en tydlig arbetsfördelning sinsemellan, men överlappande kompetens och möjlighet att ersätta varandra i alla kommunikationsuppgifter. De är inte med i ordinarie ledningsgrupp men har under pandemihanteringen varit en central resurs och då varit del i den sk covid-gruppen (läs mer nedan). Kommunikatörerna i länet har ett välfungerande kriskommunikatörsnätverk som varit till nytta under pandemin.

Fagersta kommun hade vid pandemins start en antagen kriskommunikationsplan⁶. Planen som reviderats under januari 2020 av beredskapssamordnare och kommunikationsstrateg innefattar beskrivning av kommunikationsfunktionens ansvar och uppgifter vid inträffad extraordinär händelse, checklistor och riktlinjer för kriskommunikation.

Bilden som getts av respondenterna av om och i så fall till vilken grad kriskommunikationsplanen använts under pandemin är att planen inte varit helt relevant för denna typ av

⁶ Kriskommunikationsplanen som tillgängliggjorts utvärderarna är upprättad 2020-01-21 (KS 2020/022) och antogs av KS 2020-04-14 §104

händelse (ofta i jämförelse med skogsbranden), utan att det snarare varit kunskapen bakom planen som kommit till nytta under pandemin. Under pandemin, i december 2021, har också en ny kommunikationspolicy tagits. Processen med den nya kommunikationspolicyn har pågått under en längre tid för att sedan aktualiseras under senare delen av pandemin genom det tydliga kommunikationsbehovet pandemin skapat, även om planen i sig inte anges direkt koppla till kommunens krishantering.

Kommunikation centralt under pandemin

Kommunikation är en viktig aspekt i kommunal krishantering och kanske framför allt under en utdragen och periodvis lågintensiv kris som inledningsvis präglats av brist på information och otydlighet från nationella myndigheter, och senare av ett överflöd av information och snabba växlingar i rekommendationer och restriktioner.

"När smittan kom in i kommunen vart det storm på alla kanaler men kommunen har valt att vara väldigt öppen med sin kommunikation"

Det framgår med stor tydlighet av respondenterna att kommunikationsområdet varit ett centralt område inom kommunens pandemihantering och också ett område som på det övergripande planet, och trots många utmaningar, upplevts fungerat mycket bra. Kommunikationsfunktionen har från uppstarten av pandemihanteringen ingått i kommunens covid-grupp vilket lyfts som en styrka, flera respondenter lyfter också vikten av välfungerande kommunikation som en av de viktigaste lärdomarna från arbetet under pandemin. Flera respondenter har också lyft att MAS har haft en viktig roll kopplad till kommunikation.

"Våra kommunikatörer har varit fantastiska!"

"Otroligt bra samarbete med kommunikationsenheten!"

"Väldigt noga med kommunikation, det är en lärdom. Idag skulle man tänkt mer på kommunikation än i början på pandemin, jag tycker att vi hade god kommunikation utifrån vad vi kunde säga."

Kommunikationsområdet har identifierats som en sårbar funktion. Någon respondent lyfter i samband med det frågan om vilken roll TiB kommer att ha då det gäller kommunikationsfrågor.

"...däremot är det lite sårbart med enbart två kommunikatörer. När de är lediga, det finns t.ex. ingen jourhavande kommunikatör i kommunen som vissa andra kommuner har."

Kommunikationsområdet i covid-gruppen

Covid-gruppen har varit ett viktigt forum för internkommunikation och samordning av externkommunikation. Beslutet att kommunikatörsfunktionen skulle vara med i gruppen var enligt intervjupersonerna "givet" och vilar på en förväntan att kommunikation skulle bli en kritisk funktion under händelsen. Denna förväntan framgår till viss del vara grundad i lärdomar från arbetet under skogsbranden där kommunikation beskrivs varit utmanande. Kommunens planerliga krisorganisation innefattar kommunikationsstrateg på ledningsnivå och kommunikationsfunktion inom stabsorganisation. Att kommunikatörerna har funnits

med i det övergripande ledningsarbetet under pandemihanteringen har inneburit att kommunikationsfunktionen *"har varit med om hur det varit och hört direkt vad som hänt"*.

"Det fanns en tanke omedelbart att det skulle krävas mycket kommunikation i frågan."

Pandemin- och pandemihanteringsens natur har också medfört att MAS spelat en viktig roll även då det gäller informationsflödet till- och inom kommunen. Att både MAS och kommunikatörer ingått i covid-gruppen lyfts av flera respondenter som en avgörande faktor till att kommunikationen upplevts fungera så bra som den gjort då MAS varit en avgörande informationskanal in till gruppen, informationen har sedan behandlats av gruppen, för att tas vidare ut i organisationen av gruppens deltagare och vidare till interna och externa kanaler genom kommunikatörerna.

"Plattformen vi haft med alla chefer, kommunikatörerna och MAS:en har gjort att informationen kommer ut snabbt."

En annan aspekt av organiseringen av krishanteringen kopplat till kommunikation är att själva organisationsaspekterna och vilka som varit inblandade ej kommunicerats så tydligt varken internt i kommunen eller externt. Några av respondenterna, både sådana som ej varit del av covid-gruppen men även de som varit det, har reflekterat över att det skulle ha kunnat vara en fördel att kommunicera ett sådant budskap. Argument för det är kopplade till tydlighet och transparens i ledarskapet och ur samverkansperspektivet (detta tas även upp i kapitlet om Organisering av krishanteringen).

"Vi talade aldrig om att vi hade dom här mötena. Det var nog inte en medveten strategi. Tror bara inte att man tänkte i dom banorna. I efterhand skulle det nog inte skada om informationen fanns."

Hantering av informationsbrist och tidig smitta

Under våren 2020 var en viktig aspekt av kommunikationsarbetet att förhålla sig till informationsbrist som rådde under tiden samhället i stort formerade sig kring pandemisituationen och vad den skulle kunna tänkas innebära. Bristen på information i starten av en krissituation leder i sig till en ökad efterfrågan på information och här gäller det att vara snabbt på bollen och äga frågan för att inte alternativa tolkningar ska ges utrymme, något som är mycket utmanande då man själv befinner sig i en informationsbrist. Initialt beskriver respondenterna att situationen varit frustrerande då det gäller kommunikation från myndigheter och region.

"...tanken är att de ska sammanställa och gå ut med information, så har det inte fungerat!"

"Man har inte tagits på sängen mer än alla andra som tagits på sängen av en pressinformation från FHM."

För att ställa situationen på sin spets fick kommunen också tidigt in smittan i en sårbar verksamhet vilket ökade kraven på snabb, effektiv och korrekt kommunikation. Kommunen har här tidigt gjort två kommunikativa val: att så långt som möjligt "spela med öppna kort"

och "berätta vad som händer", och att hellre berätta att det inte finns någon ytterligare information än att inte säga något alls.

"att inte ha något att säga är också att ha något att säga"

Det var också en uttalad strategi att så långt det var möjligt hänvisa till ursprungsinformationen snarare än att tolka och återberätta vad som sagts av myndigheter.

"...vi resonerade om att det var bättre att vi gick ut med kommunikationen än att den sprids på annat sätt."

Den förmågan till proaktivitet och att göra hänvisningar till ursprungskällor pekas ut som framgångsfaktorer som har bidragit till effektivt kommunikationsarbete i krishanteringen, trots relativt begränsade resurser.

En utmaning och åtgärd för att hantera den som respondenter lyfte fram var bemötande och hantering av ett tufft medieklimate och kritiska kommentarer. Där har man valt en strategi att använda personligt tilltal. Till exempel att skriva under svar på inlägg med namn och funktion. Respondenterna upplever att strategin har fått bra utfall.

Även inom kommunikationsområdet har pandemiarbetet tydliggjort vikten av samverkan, både då det gäller att inspireras och låna idéer från andra och för att eftersträva kommunikativ samsyn i länet. Här nämns särskilt länets kriskommunikatörsnätverk som en viktig resurs.

"...att hämta inspiration och goda exempel från andra och dela med sig av egna kommunikationsprodukter till andra."

"...märkte av hur andra förde ut information och snodde bra idéer."

Från att ha präglats av informationsbrist i början övergick informationsläget senare till att snarare handla om att behöva sälla bland för mycket information och att också hantera snabba ändringar i informationsläget.

"...strid ström av information och föreskrifter."

Målgrupper som är svåra att nå och kommunikation på andra språk

Frågor om kommunikation på andra språk och hur man kan nå målgrupper som av olika orsaker är svåra att nå har diskuterats i covid-gruppen. När det gäller kommunikation på andra språk har man dels använt sig av kommunikationsprodukter som tagits fram av myndigheter och andra externa aktörer. Här nämns speciellt översättningar genom region Västmanland och tolkservice Västerås som arbetat med bland annat illustrationer på andra språk. Kommunen har också tagit fram informationsfilmer på andra språk. Respondenterna uppger att kommunikation på andra språk skett på ett tillräckligt och ändamålsenligt sätt. Från covid-gruppens mötesanteckningar framgår att åtgärder har tagits i de fall kommunen nåtts av signaler att specifika målgrupper inte nåtts av viktig information.

Omställning till digitalt arbetssätt

Omställningen till ett digitalt arbetssätt beskrivs ha gått relativt lätt. Den största frågan beskrivs ha varit teknisk i att ge alla som behövde tillgång till Teams licenser att använda programvaran. För den externa kommunikationen har det inte rört sig så mycket om en omställning då merparten av kommunikationen varit digital redan innan.

Även politiken beskrivs ha varit snabb i övergången till att mötas på distans, en möjlig faktor som spelat in här anges vara att KSO från början varit positiv till lösningen. En utmaning har varit för ledamöter i nämnder och fullmäktige att vänja sig vid att använda teams.

"Beslutsprocesserna har gått bra, utmaningen har varit att vänja sig vid praktiken"

Flera respondenter har tagit upp under intervjuerna att övergången till ett digitalt arbetssätt under pandemin varit positiv för kommunen, man har tvingats lära sig ett nytt arbetssätt med vad man ser som långsiktigt positiva följder. Kommunens digitalisering har inneburit lärdomar som kommer att leva kvar, bland annat genom möjligheten till distansarbete, något som såväl tjänstemän som representant för politiken lyfter fram som en positiv lärdom. Möten och samverkan av andra slag kan nu i större utsträckning ske digitalt och därmed spara både tid och minska klimatpåverkan.

"Mycket bättre på att träffas digitalt. Har tagit tillvara det, sparar mycket tid, blir mer effektiv."

"Vi är lite hybrid nu, de som kan i kommunorganisationen arbetar nog hemifrån i högre grad nu. Även digitala möten med länsaktörer."

Respondenterna identifierar också en del utmaningar där en viktig skillnad i och med övergång till ett digitalt arbetssätt var att de informella mötena i korridorer och fikarum avtog och att inte alla möten, som exempel på grund av syfte eller sekretess inte lämpar sig för en digital plattform. Några intervjupersoner reflekterar också över att pandemin skapat ett beroende av digitala verktyg som måste fungera.

"Frågor där man behöver resonera har de digitala mötena lite begränsningar."

"Hur hade vi kunnat arbeta under en annan kris där digitala nätverk varit utslagna."

"Hur kan vi kommunicera och samverka om näten ligger nere?"

Kommunikationskanaler

I stort anges pandemin ha inneburit att man arbetat med samma kommunikationskanaler som i linjearbetet, framför allt kommunens webbplats, sociala media, e-post och intranät. Det är tydligt för utvärderarna att kommunen arbetat aktivt med information/kommunikation genom kommunhemsida och ett mycket aktivt Facebook-flöde. Pandemin har också delvis föranlett anpassade sätt att kommunicera, som exempel direkt telefonkontakt, brev och utskrivna information.

Kommunens intranät Komin! har använts för den breda interna kommunikationen, där nämns som exempel att en FAQ om Covid-19 funnits som uppdaterats med information från

kommunens olika delar representerade i covid-gruppen och en sida där MAS löpande informerat om pandemin.

Deltagare i covid-gruppen har själva varit kommunikationskanaler ut till sina förvaltningar och verksamheter, där många av frågorna kopplat till pandemin hanterats, och utöver detta har specifika möten med exempelvis enhetschefer eller fackliga representanter arrangerats. Kommunikation med politiken har skett formellt genom att krisledningsnämnden sammankallats för information vid ett par tillfällen samt inom den ordinarie mötesstrukturen mellan KC och KSO. När det gäller extern kommunikation har KC och politiken även gått ut med gemensam information till kommunens innevånare.

Vid införandet av tillfällig och senare permanent TiB-organisation sattes ett särskilt TiB-nummer upp som också nås genom kommunens växel. Införandet av TiB uppmärksammades i kommunen men har inte kommunicerats särskilt till kommuninvånare. Samverkande organisationer anges ha kommunens TiB-nummer.

Interna kommunikationskanaler

- Möten, APT:er. Har i vissa verksamheter övergått till digitala träffar men andra verksamheter har behövt finnas på plats under pandemin, t ex vård- och omsorg. "Det gäller hela tiden att ha en chef på plats och bra dialog med personalen!"
- Kommunens intranät Komin! Här nämns specifikt FAQ och MAS:en informerar.
- Ledningsgrupper
- Nyhetsbrev och e-postutskick
- Digital direktkommunikation (teams, mail, etc)

Externa kommunikationskanaler

- www.fagersta.se
- Facebook (kommunens facebookside men även specifik kanal för näringslivsfrågor)
- Media
- Trycksaker: Affischer, postrar, roll-up, vykort, knappar.
- Telefonkontakt
- Samverkansmöten

Exempel på kommunikationsinsatser

- Vykortet "Det här gäller dig: Håll i och håll ut" (vecka 20-21, 2020)
- Skrivelse Vad gör vi tillsammans under covid-19 tillsammans med fackförbunden (v.20, 2020)
- Gemensam skrivelse med politiken
- FAQ webben (v.20-21, 2020)
- Affisch för verksamheter och skyltar för badplatser: "Tänk på avståndet", "Simma inte i stim, håll avstånd" (se denna rapports omslag) och affischen "Håll i och håll ut" (v.23, 2020)

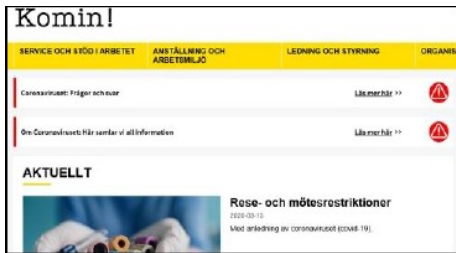


Fig X. Informationssida på kommunens intranät Komin!



Fig X. Exempel informationsflyer



Fig X. Exempel Affisch

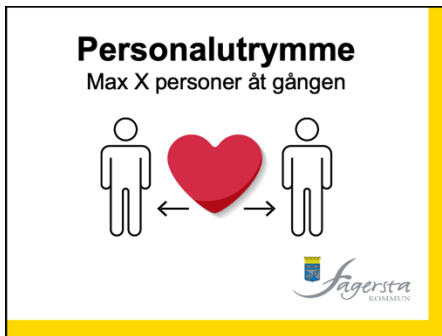


Fig X. Exempel informationsskylt personalutrymme



Fig X. Exempel informationsflyer

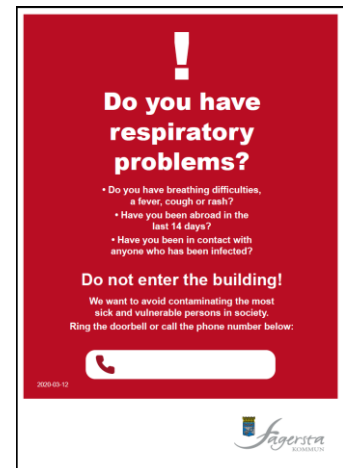


Fig X. Exempel informationsflyer engelska

Utmaningar:

Det är värt att notera att majoriteten av respondenterna i denna utvärdering varit del av covid-gruppen och som sådana haft god tillgång till information och kommunens kommunikationsarbete inom frågan. Målbilden för denna utvärdering har inte varit en effektutvärdering av kommunens kommunikation utan snarare en självvärdering i det att den fokuserar på vad respondenterna själva uppfattar som bra och mindre bra samt i de fall utmaningar noterats genom mötesanteckningar.

När man använder sig av digitala plattformar för information är det viktigt att ta i beaktande vem som har tillgång till informationen och vem som inte har det. Då det gäller informationen på kommunens intranät Komin! finns exempel från dokumentationen att vikarier som togs in i kommunen upplevde att de inte kom åt relevant information och inte

heller Komin. Medarbetare från kommunalförbund kan vara andra som inte kommer åt kommunens interna information.

Fokusområde lägesbild

Enligt MSBs Handbok för kommunal krisberedskap⁷ syftar lägesbilder till att ge underlag för rapportering till andra nivåer eller forum samt utgöra stöd för den enskilda aktörens agerande. Lägesbilden ger alla inblandade aktörer en gemensam bild av läget och innehåller information relaterat till händelsen i form av exempelvis resurser, åtgärder, prognoser och uppfattningar.

Intern lägesgenomgång i covid-gruppen

I intervjuer med respondenterna framgår lite olika tolkning av termen lägesbild och dess innebörd. Den interna lägesrapporteringen i covid-gruppen benämns sällan lägesbild av intervjupersonerna och det har inte funnits någon egentlig lägesbildspunkt på dagordningen. Men mötena i covid-gruppen har inletts med en lägesgenomgång från de medverkande verksamheterna, vilken har upplevs ha varit till stor nytta.

"Varje möte i covid-gruppen har börjat med att man går laget runt och det har varit jätteintressant."

I de fall lägesgenomgången kopplas till begreppet lägesbild görs detta i relation till reflektioner om till vilken grad arbetet i covid-gruppen följt, eller formats utifrån kunskap om stabsmetodik.

Rapportering av lägesbild

De flesta intervjupersonerna kopplar begreppet lägesbild till den rapportering som har gjorts till Länsstyrelsen, "den formella lägesbilden", i några fall Socialstyrelsen eller Folkhälsomyndigheten och i ytterligare något fall MSB. De flesta intervjupersoner uttrycker kännedom om lägesbilden som rapporterats in till Länsstyrelsen. Kännedom om lägesbilden som rapporterats till Socialstyrelsen finns framför allt hos de som varit direkt inblandade i rapporteringen av denna.

Lägesbild till Länsstyrelsen har under största delen av pandemihanteringen sammanställts av KC och rapporterats in i WIS av kommunikatörerna. Vid inrättandet av fast TiB-funktion ändrades rutinen till att det var TiB som rapporterade, vilket uppfattas som en avlastning när förändringen skedde, men att det möjligtvis inte varit tillräckligt förankrat i TiB-gruppen att det skulle ingå i TiB-rollen. Lägesbilden till Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten har sammanställts och rapporterats av MAS.

Det har uttryckts önskemål om att funktionerna att sammanställa lägesbild och rapportera denna behövt delegeras tydligare och tidigare.

⁷ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samlat-stod-till-kommuner/handbok-i-kommunal-krisberedskap/>

Mall för lägesbild

Frågan om det har funnits någon mall för arbetet med lägesbild kopplas även den framför allt till lägesbildsmallen från Länsstyrelsen. Det har inte funnits någon intern mall som gått ut till alla vid insamlingen av material till lägesbilden utan det anges ha sett lite olika ut.

"Det har varit mycket upp till varje person som varit med på mötet att beskriva läget"

Kommunens nytta av samlad lägesbild

Den samlade lägesbilden som kommunen fått tillbaka från Länsstyrelsen anges inte varit grund för lärande, mycket kopplat till att denna varit anonymiserad så det gick inte att få tips om vart kommunen kunde vända sig för stöd eller ta del av goda idéer. Det större värdet för kommunen har snarare legat i framtagandet av de olika delar som skulle rapporteras in.

"Vi hanterade lärande på annat sätt, det växte fram en samverkan för lärande mellan olika funktioner i kommuner"

Fokusområde samverkan

Intervjupersonerna tar utan undantag upp att grundförutsättningen för samverkan i Fagersta varit goda, både angående vilka aktörer som varit inblandade som att ha getts tid och möjlighet till samverkan. Kommunens storlek medför att personer involverade i krisledningsarbetet har nära till varandra och känner till varandra, kontaktvägarna blir korta. Flera personer tar också upp att de, då de funnits i kommunens organisation länge, har kännedom om arbetsordningar och väl utvecklade nätverk då det gäller både inomkommunal och extern samverkan.

"Man är en känd person med bra samarbeten redan, det är en bra förutsättning för samverkan under kris!"

Pandemin som typ av händelse anses också gett samsyn och tydliggjort ett gemensamt behov av samverkan då den slagit brett mot olika verksamheter, givet vissa hårdare än andra, och skapat en rad behov att samverka över förvaltningsgränserna. I stort är intervjupersonerna överens om att det funnits förståelse, samsyn och god dialog då det gäller inomkommunal samverkan. Intervjupersonerna menar att samverkan mellan kommunens verksamhetsdelar stärkts av arbetet under pandemin. Även den externa samverkan beskrivs ha fungerat bra, givet att det under perioder också funnits utmaningar, som exempel under pandemins inledning då det bredare samhällsläget var förvirrat.

Covid-gruppen ett forum för samverkan

Covid-gruppen beskrivs av flera respondenter som ett samverkans och informationsforum. Ett argument då det gäller valet att bryta ut pandemifrågan från det ordinarie ledningsarbetet och arbeta med denna i en covid-grupp har just varit att kunna komplettera covid gruppen med de verksamheter och kompetenser inom kommunkoncernen som behövs för att kommunens hantering av covid ska kunna ske så bra som möjligt. Covid-gruppen skapar som sådan i sig ett forum för samverkan mellan kommunens förvaltningar och verksamheter utanför kommunen, det gäller framför allt NVK och SDR där representanter från kommunalförbunden också har medverkat i covid-gruppen. Det har också blivit tydligt

att covid-gruppen som sådan har bidragit till att utveckla kommunens samverkan under pandemin genom att olika delar av kommunkoncernen löpande "tvingats" sitta ner tillsammans och arbeta utifrån ett gemensamt problem för att finna gemensamma lösningar. Samverkan mellan kommunen och kommunalförbundet NVK som beskrivs närmare nedan utgör här ett gott exempel.

Utmaningen med mellankommunal samverkan i verksamheter och roller

En övergripande utmaning för Fagersta som lyfts av flera av intervjupersonerna är de roller och verksamhetsdelar i kommunens organisation som bygger på mellankommunal samverkan, exempelvis kommunalförbund. Intervjupersonerna upplever att det finns stora värden i att flera kommuner samverkar inom specifika områden, speciellt då det gäller mindre kommuner, men lyfter också att detta ibland kan ställa till det under krissituationer som berör flera av de samverkande kommunerna. En speciell utmaning för Fagersta kommun och för berörda samverkansorganisationer är här också att dessa sträcker sig över regions- och länsgränser och därmed kan behöva förhålla sig till delvis skilda riktlinjer.

Under en kris eller extraordinär händelse av det här slaget, som kräver samtidig hantering i alla berörda organisationer kan konkurrensen om resurser bli en begränsande resurs. Specifika roller och verksamhetsdelar som är aktuella för Fagersta kommun inom det här området är:

- Rollen beredskapssamordnare, som tidigare varit delad mellan Fagersta och Norbergs kommuner;
- Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (NVK) som är ett kommunalförbund mellan Fagersta och Norbergs kommuner;
- Västmanland-Dalarna miljö- och byggförvaltning (VDALA) som är en kommungemensam förvaltning för Avesta, Fagersta och Norberg; samt
- Södra Dalarnas räddningstjänstförbund (SDR) som innefattar kommunerna Fagersta, Avesta, Hedemora och Norberg.

Av de fyra ovan är det framförallt rollen beredskapssamordnare och kommunalförbundet NVK som lyfts av intervjupersonerna haft en central roll kopplat till styrning och ledning av kommunens pandemiarbete. Både beredskapssamordnare och representant för NVK har varit del av kommunens covid-grupp. Den sårbara rollen beredskapssamordnaren haft och förutsättningar för rollen i Fagersta kommun under pandemin har redogjorts för i stycket Ledning och Styrning.

Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund, NVK

NVK är ett kommunalförbund mellan Fagersta och Norbergs kommuner

Driftansvar för:

- verksamhetsfastigheter
- allmännyttiga bostäder
- kommersiella fastigheter samt övrig mark, såsom markreserv, skogar och allmän platsmark
- idrotts- och fritidsanläggningar
- gator och vägar
- parker och lekparkar
- vatten- och avloppsanläggningar

Svarar även för kommunernas:

- om- och nybyggnadsverksamhet inom de områden man har driftansvar för
- renhållningsverksamhet
- IT-service och bredbandsutbyggnad
- samordnade städverksamhet

Samverkan mellan kommunen och NVK lyfts av intervjupersoner från kommunen såväl som förbundet som en i sig mycket positiv utveckling under arbetet med pandemin.

Grundförutsättningarna för samverkan mellan Kommunen och NVK beskrivs historiskt sett inte varit optimala men pandemin har medfört att parterna pratat med varandra på ett djupare sätt än vad som skulle skett annars och att det skapat bra förståelse och goda förutsättningar för framtiden. Att representant från NVK skulle ingå i kommunens covid-grupp har setts av respondenterna som naturligt och ett måste.

En stor del av samverkan har handlat om NVK-personal i utförligheten, arbetsordningar och säkerhetsåtgärder men också frågor om resurser och samordning av inköp, information och kommunikation.

"Vi har personal i utförligheten som måste vara på plats, trots alla restriktioner, det har varit en utmaning från början"

Arbetet under pandemin har också medfört funderingar och insikter både hos kommunen och NVK kopplade till relationen mellan kommunalförbundet och kommunerna under en krisituation och att detta behöver utvecklas. En utmaning som lyfts är att samarbetet med NVK fungerar bra i praktiken men att det saknas styrdokument inom krisberedskapsområdet. Specifika exempel som ges här är krisorganisation för NVK, NVKs medverkan i Fagersta kommuns krisorganisation, samordning av Fagersta kommuns TiB-organisation och NVKs jourverksamhet.

Samverkan mellan Fagersta och NVK beskrivs i nuläget som mycket bra av respondenter från både kommun och NVK.

"Man har mer tänkt på NVK som en del av kommunen"

"Vi har haft ett stort utbyte och lärande av varandra"

Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, SDR

SDR är ett kommunalförbund mellan Fagersta, Avesta, Hedemora och Norbergs kommuner. SDR ansvarar för räddningstjänst enligt LSO, tillsyn (t ex. LBE) och skadeförebyggande arbete i Fagersta.

Representant för SDR har varit del av covid-gruppen under del av pandemin i egenskap av vikariat som beredskapssamordnare under en period då ordinarie beredskapssamordnare varit föräldraledig. Flera intervjupersoner har tagit upp att typen av extraordinär händelse har medfört att SDR haft en mindre tongivande roll under pandemin än vad det är troligt förbundet skulle haft under en annan typ av händelse, exempelvis skogsbrand. SDR nämns i mötesdokumentationen specifikt kopplat till omfall (brand) i smittad verksamhet, men omfallsplanerna har inte behövt användas under utvärderingsperioden.

Västmanland-Dalarna miljö- och byggförvaltning, VDALA

VDALA är en kommungemensam förvaltning som jobbar med miljö-, bygg- och planfrågor i Avesta, Norberg och Fagersta. Förvaltningen har sin fysiska hemvist i Avesta kommun och arbetar med:

- Boende, byggande och samhällsplanering
- Miljöskydd, hälsoskydd och livsmedel
- Kartor och mätning
- Naturvård
- Hållbarhet
- Energi- och klimatrådgivning

VDALA har framför allt tagits upp av intervjupersonerna då det gäller förvaltningens ansvarsområde miljöskydd, hälsoskydd och livsmedel samt i något fall specifika byggnadstekniska frågor. Intervjupersoner lyfter att VDALA upplevs som relativt osynliga i Fagersta när det gäller krishanteringsfrågor och kopplar detta till att det är kommunen där förvaltningen eller förbundet har sin hemvist som främst ansvarar för att allt finns på plats. Intervjupersonerna identifierar själva ett behov av att hitta bra och snabba ingångar till VDALA då det gäller krisberedskap och krishantering.

Representant från VDALA har inte ingått i kommunens covid-grupp och har heller inte intervjuats i denna utvärdering.

Extern samverkan genom formella och informella kanaler

Vid sidan av de egna kommunala verksamhetsdelarna har det funnits ett behov av samverkan med en rad externa aktörer från nationell till lokal nivå. Samverkan har skett genom en rad formella samverkansföretag och genom mer informella personliga nätverk och kontakter.

Det har funnits vilja och möjlighet till samverkan vilket är en styrka och en hanteringsstrategi för att motverka sårbarheter.

Specifika nätverk som tagits upp:

- Chefsnätverk och yrkesrolls nätverk:
 - Socialchefs nätverket i Västmanland och nationellt
 - MAS-nätverket
 - Skolchefs nätverk
 - Kriskommunikatörs nätverket
- Länsstyrelsen
 - ISF, USAM, Lägesbildsrapportering
- Regionen
 - Smittskydds enheten
- SKR
- Socialstyrelsen
- Folkhälsomyndigheten

Fokusområde dokumentation

Kommunens krishanteringsplan⁸ innehåller ett kortfattat stycke om dokumentation som pekar på att dokumentation kan ske analogt eller digitalt men så långt det är möjligt bör ske i WIS. Krishanteringsplanen anger som bilaga mall för dokumentation. Utredarna har tillhandahållits en mall för logg (figur x) och en mall för mötesanteckningar (figur x).

The image shows a log template titled "Logg" for "Covid-19 (Corona-sirus)". It features a table with columns for "Datum", "Titel", "Typ", "Aktivitet", and "Kommentarer". The "Typ" column includes a list of checkboxes for "Information" and "Beslut".

Datum	Titel	Typ	Aktivitet	Kommentarer
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		
		<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Beslut		

Figur. Loggmall

The image shows a meeting minutes template titled "Mötesanteckningar" for "Covid-19 och Sars CoV-2". It includes fields for "Datum" (2020-03-02) and "Anordnande förde:". Below are sections for "Diskussioner" and "Beslut", each with multiple horizontal lines for text entry. There is also a "Nästa möte" field at the bottom.

Figur. Dokumentationsmall mötesanteckningar

Dokumentation med avseende styrning och ledning kopplat till kommunens hantering av pandemin har främst skett genom mötesanteckningar från covid-gruppen samt i förekommande fall genom dokumentation i linjen.

⁸ Plan för hantering av extraordinära händelser – För mandatperioden 2019–2022. Antagen KS§325, 2019-12-03, Dnr. KS 2019/0321

Mötesanteckningarna från covid-gruppen har tillhandahållits utvärderarna med start onsdagen den 11 mars, 2020 till och med den sista anteckningen onsdagen den 23 februari, 2022. Totalt rör det sig om 134 mötesanteckningar från covid-gruppens arbete fördelade enligt nedan.

2020	2021	2022
Antal mötesanteckningar: 79st	Antal mötesanteckningar: 42st	Antal mötesanteckningar: 13st

Mötesanteckningarna under pandemins första månad, mars 2020, använder med ett undantag, det första mötet som dokumenterats onsdagen den 11 mars, 2020, inte mallen mötesanteckningar ovan utan förekommer i något varierande form och under varierande benämning som minnesanteckningar, avstämning och mötesanteckningar.

Mötesanteckningarna under mars redovisar deltagare på respektive möte men inte vem som fört anteckningar. För ett par av mötesanteckningarna under mars överensstämmer inte datum i dokumenttiteln med datum i rubriksättningen.

Intervjupersoner anger att det i början fanns en intention, baserad i tidigare erfarenheter från arbetet med skogsbranden 2014 och kunskap om stabsmetodik, att föra logg. Denna intention anges senare övergivits på grund av att loggarbetet skulle bli allt för omfattande och belastande, ”arbetssättet var inte realistiskt”.

I mötesanteckningarna från covid-gruppen för fredagen den 13 mars, 2020 konstateras med anknytning till dokumentation att rutiner kring minnesanteckningar kommer att krävas. En av punkterna på agendan är också loggning under vilken det antecknats ett beslut om att det ska finnas en övergripande logg samt en var för utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och NVK. Det framgår inte från fortsatta mötesanteckningar om och i så fall hur frågan om loggning togs vidare efter det. Utvärderarna har tagit del av logg från socialförvaltningen innehållande Covid-19-relaterad epostkommunikation och inlägg på kommunens intranät Komin, där det första inlägget är daterat 27 februari, 2020 och det sista 29 mars, 2020.

Från och med covid-gruppens möte daterat 6 april har mötena övergått till att ske helt digitalt (över Teams) och anteckningarna följer en ny mall. Resterande mötesanteckningar följer denna mall stringent.

Innehållsmässigt tar mötesanteckningarna snabbt formen av intern lägesbild eller lägesrapport för kommunen, typiskt uppdelad på de olika organisatoriska enheter som mötesdeltagarna representerar, ofta också innehållande planerade åtgärder. På ett övergripande plan är utvärderarnas intryck att mötesanteckningarna ger en utförlig och informativ bild av covid-gruppens arbete. Beslut som ska tas eller har tagits i anknytning till gruppens arbete dokumenteras i mötesanteckningarna på ett informellt och informativt sätt snarare än formellt. Dokumentationen från covid-gruppens arbete ger bilden av att gruppen varit ett internt informations- och samverkansforum för kommunen. I vissa fall hade det varit önskvärt med en tydligare, mer formell dokumentation kring vissa av de beslut som tagits i kommunen med anledning av pandemin, det kan exempelvis röra sig om beslut kopplat till stängning av anläggningar.

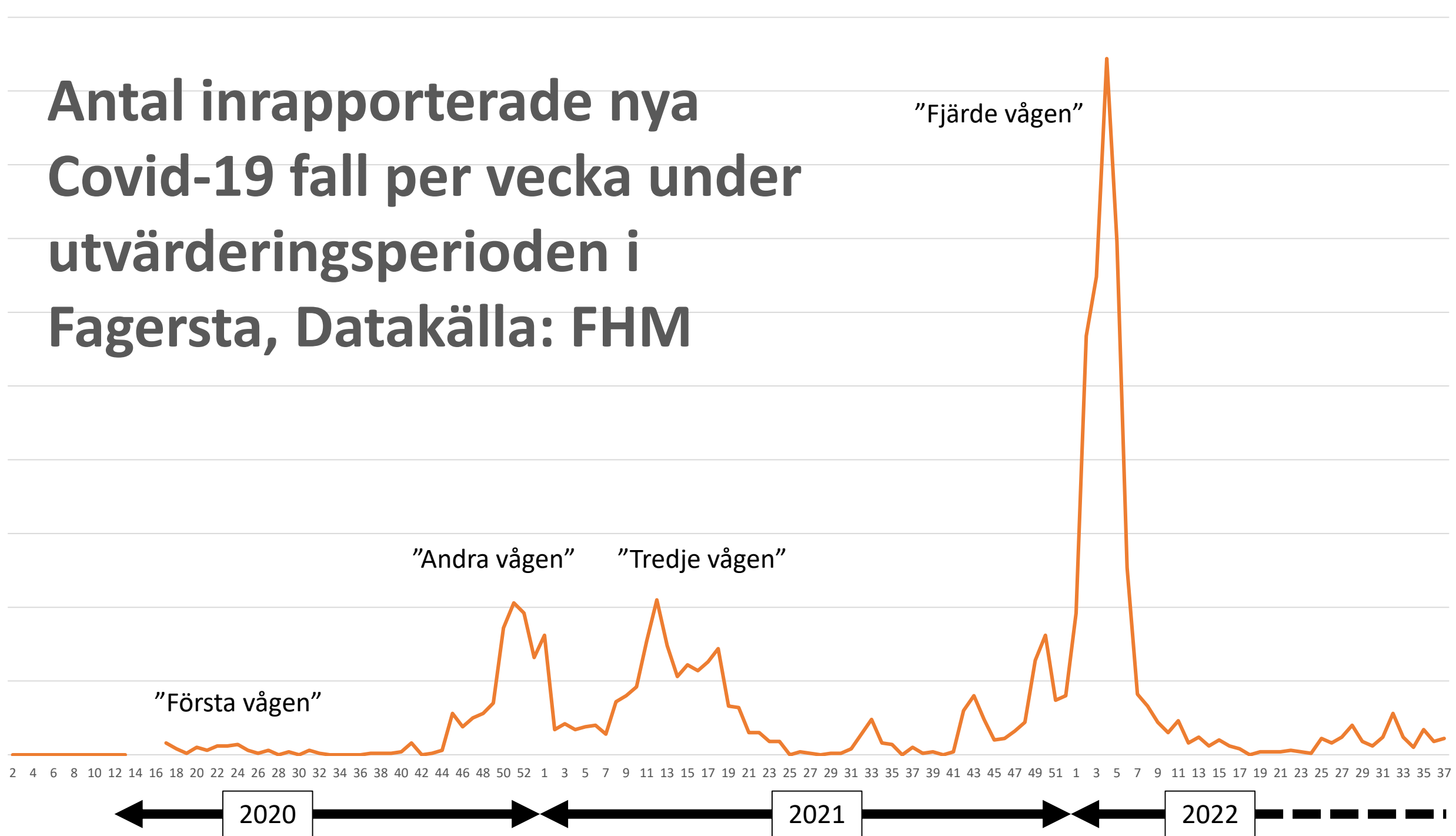
Det har inte funnits någon dokumentationsfunktion eller formellt utsedd att föra dokumentation i covid-gruppen. Dokumentationen har huvudsakligen utförts av gruppens medverkande kommunikatörer med förklaringen att ”det blev så”. Här finns ett potentiellt

problem då åtagandet att dokumentera kan vara en så pass krävande uppgift att den då begränsar möjligheterna att komma med andra former av inspel i gruppens arbete.

De intervjuade personerna visar bred förståelse för att dokumentation är viktigt och flera lyfter också flera argument till varför det är viktigt med en god dokumentation kopplat till arbetet, exempel här är att kunna rekonstruera händelseförlopp som annars kan vara svåra att minnas i detalj och att underlätta för nya personer att sätta sig in i arbetet.

Dokumentationen har också, nämner någon, gett arbetet i covid-gruppen stadga. Det framgår tydligt i flera intervjuer att kännedom om stabsmetodik såväl som tidigare erfarenheter från skogsbranden 2014 spelar in i att skapa förståelse kring varför det är viktigt med dokumentation.

Antal inrapporterade nya Covid-19 fall per vecka under utvärderingsperioden i Fagersta, Datakälla: FHM

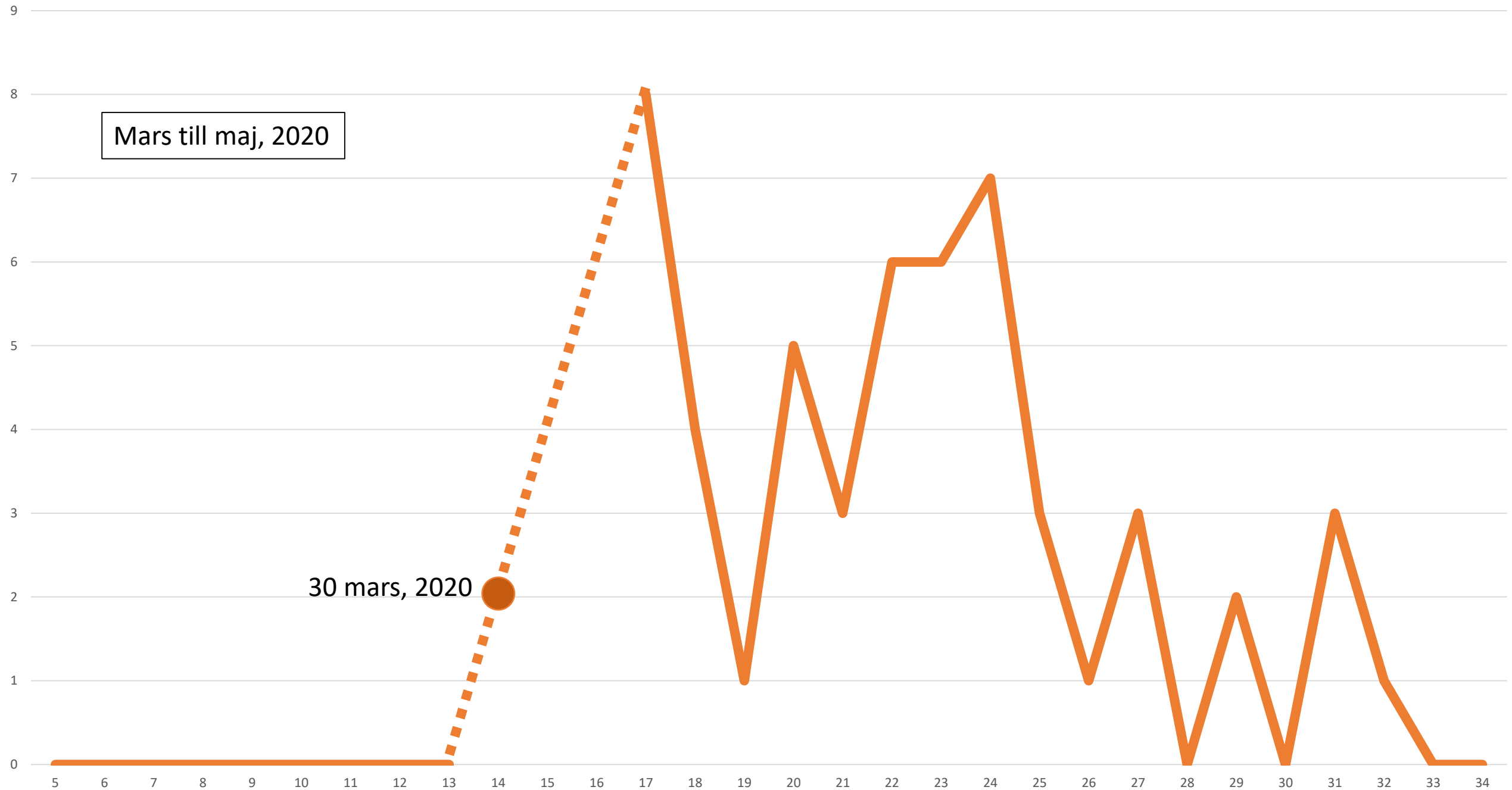


”Första vågen”, våren 2020

v.5	Första Covid-19 fallet i Sverige
	Första Covid-19 fallet i Västmanland
v.11	Samhällssmitta Västmanland, Covid-gruppen har sitt första möte, Besöksförbud på kommunens äldreboenden
v.12	Socialstyrelsen efterfrågar lägesbild 19/3, MSB efterfrågar lägesbild 20/3, Informationspunkt om tillfällig TIB-organisation under möte med covid-gruppen, Tillfällig TIB införs 20/3, Inventering av skyddsmaterial sker
v.13	”Panik i hemtjänsten”, Kommunen förbereder distansarbete, Allmänheten efterfrågar kommunikation från kommunen
v.14	Smitta vårdboende (v.14 30/3 - v.20 13/5), oroliga medarbetare, brist på skyddsutrustning, stängning av idrottshallar, covid-gruppen träffas på distans från och med nu
v.15 (6/4–12/4)	”Stökigt på vårdboende”, Krisledningsnämnden sammankallas för information och förberedelse, Extramöten med covid-gruppen under påskhelgen
v.16 – v.17 (13–26/4)	Akut brist på skyddsutrustning, hot om skyddsstopp, hårt klimat i lokalmedia och sociala medier
v.18 (27/4–3/5)	KF på distans
v. 20 (11–17/5)	Drabbad avdelning på vårdboende förklarad smittfri, Medarbetarläget ansträngt, Vykort till kommuninnevånare
v. 21 (18–24/5)	Bra lagerstatus skyddsmateriel, leverans handsprit
v. 22 (25–31/5)	Lugnare läge, lägre mötesfrekvens på covid-gruppen

Denna period ingår delvis även i Förstudierapport: ”Kommunens hantering av konsekvenserna till följd av covid-19 pandemin

Antal inrapporterade nya Covid-19 fall per vecka under "Första vågen" i Fagersta, Datakälla: FHM



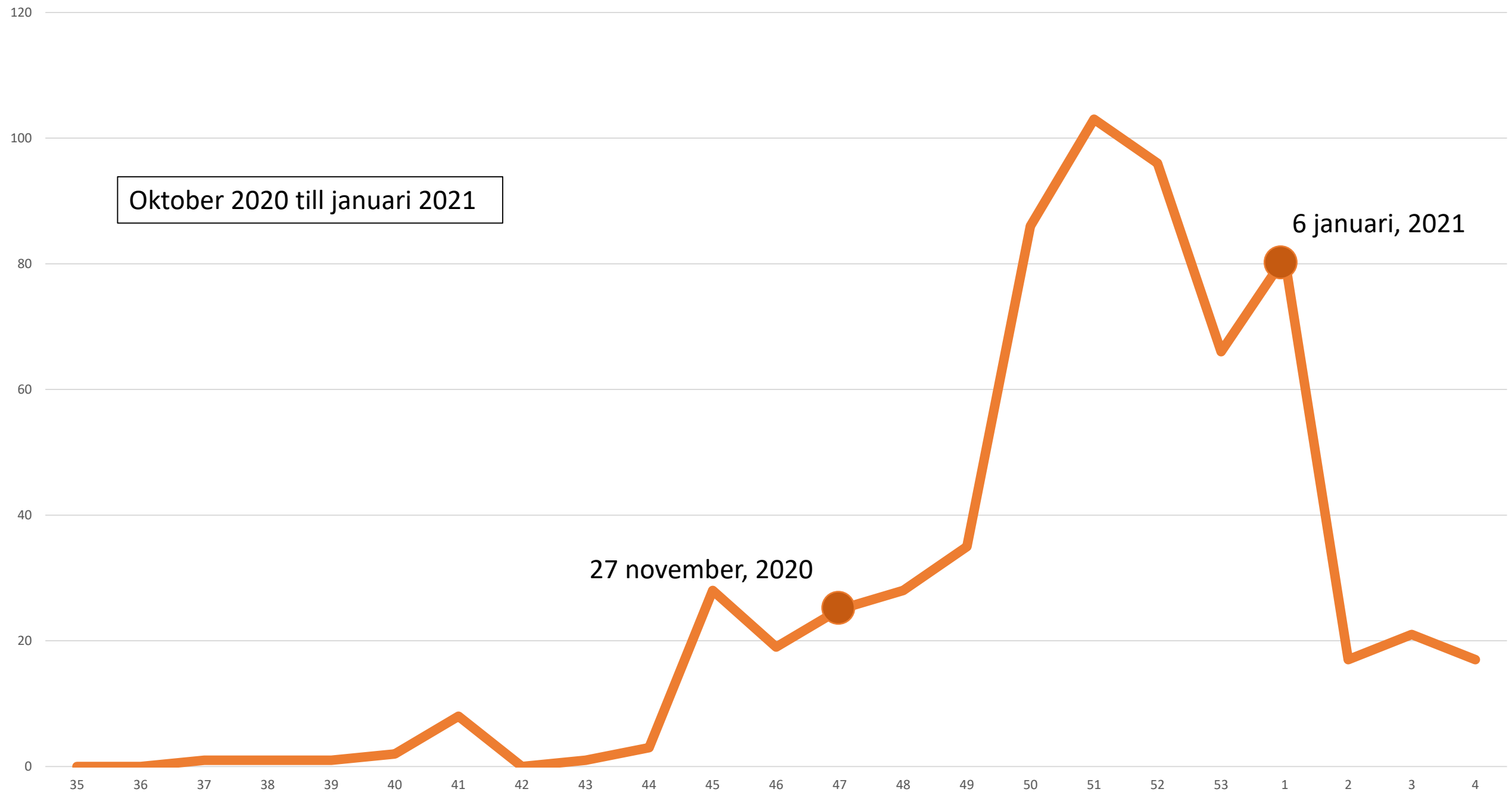
Mars till maj, 2020

30 mars, 2020

”Andra vågen”, hösten 2020 och våren 2021

v.42–v.43 (12/10–25/10)	Tuffare läge igen i grannkommuner, sjuka medarbetare, smittspårning i verksamhet, beredskap att stänga boende. Utdelning av kampanjknappar
v.45-46 (2-15/11)	Avstämningsmöte i kriskommunikatörsnätverket med anledning av ökad smittspridning, nya lokala allmänna råd (undvik fysisk kontakt utanför de man bor med, undvik att delta på möten och visas på platser där människor samlas). Länsstyrelsen: Begränsning på 50 personer vid allmänna sammankomster. Intensiv kommunikation med anledning av nya allmänna råd.
v.47 (16-22/11)	Snabb ökning av covid-19 i hela landet. Smitta vårdboende. Särskilda lokala restriktioner på max 8 personer vid fysiska möten. Restriktionerna förlängs.
v.49-51 (30/11-20/12)	Ansträngt personalläge, sjukskrivna medarbetare i vård och omsorg och skola (inte bara Covid-19). Högre elevfrånvaro än normalt. Veckorna 50, 51 och 52 har högsta antal nya inrapporterade Covid-19 fall per vecka under 2020 i Fagersta. Handlingshjälpen igång igen (14/12)
v.52 (21-27/12)	Arbetet inför kommande vaccinering påbörjas.
v.1 (4-10/1)	”Trots ett generellt högt smittläge i kommunen under julen har verksamheterna klarat sig ganska bra.” Vaccinationerna har kommit igång (6/1) enligt prioriteringslistan och vaccinationsplanen anses ha fungerat bra.
v.4 (25-31/1)	Kommunrevisorerna startar första utvärdering av kommunens covid-hantering. Bökit läge med snabba kast i rekommendationer. Samverkansproblem med vårdcentralen. Distansundervisning för högstadiet. Vaccination fortgår.

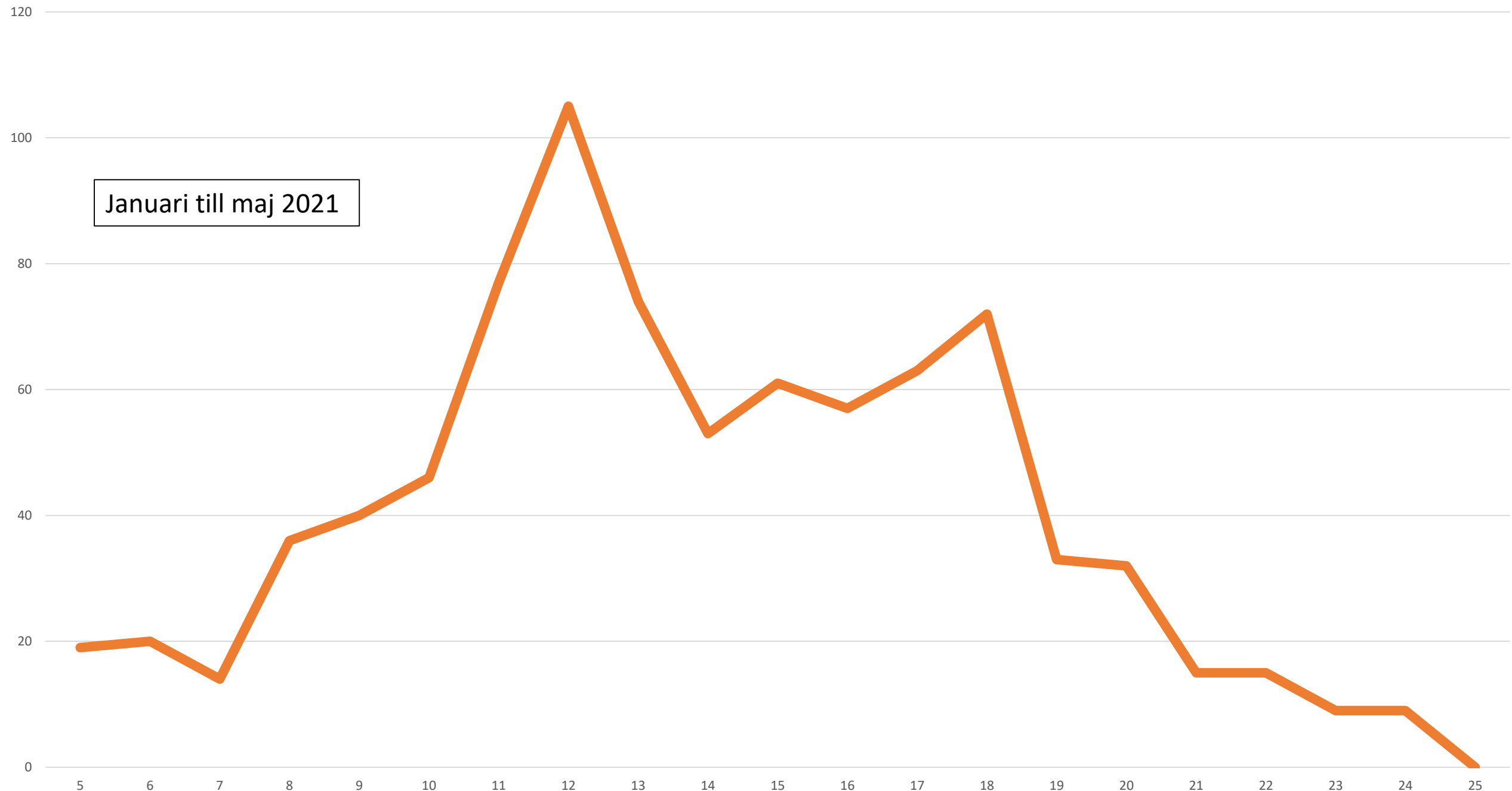
Antal inrapporterade nya Covid-19 fall per vecka under "Andra vågen" i Fagersta, Datakälla: FHM



”Tredje vågen”, våren 2021

v.5 – v.8 (1-28/2)	Relativt lugnt men oro för sportlov och brittisk covid-variant. ”Man känner sig förberedd för en tredje våg.”
v.9 (1-7/3)	Ökad smitta igen. Klustersmitta på skola. Olyckliga signaler från FHM att det nu är fritt fram att besöka äldreboenden, går ej ihop med smittläge och lokala restriktioner i Västmanland.
v.10 – v.13 (8/3-4/4)	”Oroväckande smittoläge.” Denna gång skolan värst drabbad. Ansträngt bemanningsläge. Även smitta hos personal i räddningstjänsten men normalt läge råder där.
v.14 (5-11/4)	Smittoläget ser bättre ut men är fortfarande högt i länet, smittan på skolorna börjar klinga av men läget är fortsatt tufft. Påsklovsvecka.
v.18 (3-9/5)	Hög smittspridning i Fagersta igen. Ordförandebeslut om vaccinering av personal på arbetstid. Mycket ansträngt läge inom delar skolan.
v.20 – v.21 (17-30/5)	Lugnare läge, ”hanterbart”, Nya direktiv gällande munskydd/andningskydd beroende på tillgång till ventilation i byggnader. De lokala restriktionerna kommer inte att förlängas.

Antal inrapporterade nya Covid-19 fall per vecka under "Tredje vågen" i Fagersta, Datakälla: FHM



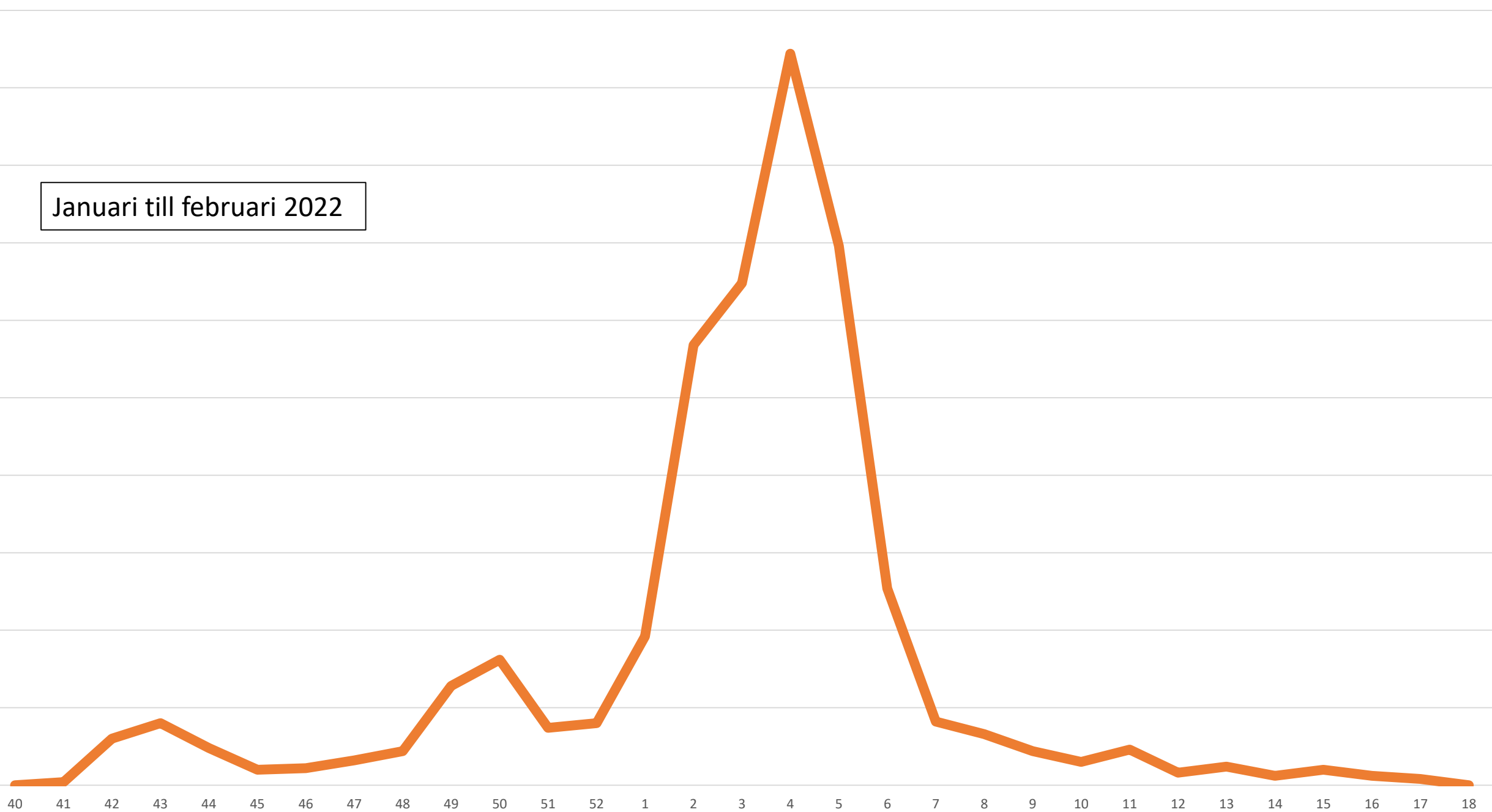
Januari till maj 2021

”Fjärde vågen”, årsskiftet och våren 2022

v.39 (27/10 – 3/11)	Låg smittspridning i Fagersta och närliggande kommuner, restriktionerna hävs, affischer plockas ner. Presskonferens med information om påfyllnadsdos tre. Veckomöten med covid-gruppen tar paus fram till början på december.
v.49 - 52 (6-12 – 2/1)	Veckomöten med covid-gruppen återupptas 8/12 för att följa smittspridningsläget som nu börjat öka. Skyltarna sätts upp igen. Smittläget allt värre i Västmanland under december. Bekräftat fall av omikron i Västmanland. TIB ingår i mötesanteckningarna för första gången (22/12) sedan officiellt införande av TIB-organisation.
v.2 (10 – 16/1)	Smittspårning i skola, smittspårning och bekräftad smitta på vårdboende, bemanningsläget extremt svårt inom vård och omsorg, ”Otroligt många positiva medarbetare de senaste två veckorna trots munskydd”, ”otroligt många personer i verksamheterna med symptom”, ”alla jobbar övertid just nu”
v.3 (17 – 23/1)	Mycket besvärligt läge inom vård och omsorg, 25-50% av personalstyrkan borta, chefer har beredskap. Alltjänst stärker upp. Relativt lugnt läge i skolan men frånvaron börjar öka, ansträngt inom förskolan. Vädjan om att inte besöka boenden om man inte måste. Covid-gruppen sammanträder digitalt tre gånger den här veckan.
v.4 (24 – 30/1)	Vecka fyra är den vecka under pandemin som har högst spridning, 472 positiva provsvar, av Covid-19 i Fagersta under utvärderingsperioden. Fortsatt mycket hög belastning på vård och omsorg. Personal som varit sjukskriven börjar komma tillbaka. HR undersöker arbetsrättsliga grunder att flytta personal mellan verksamheter. Vissa förskolor upp till 50% personalfrånvaro.
v.5 (31/1 – 6/2)	Ansträngt läge i skolan, Läget inom vård och omsorg ansträngt men ”betydligt bättre”
v.6 (7/2 - 13/2)	Restriktionerna släpps (dock ej inom vård och omsorg) då Covid-19 inte längre ses som samhällsfarlig. Återgång till fysisk närvaro från distansarbete inleds.

Antal inrapporterade nya Covid-19 fall per vecka under "Fjärde vågen" i Fagersta, Datakälla: FHM

Januari till februari 2022





Utvärdering Covid-19 Fagersta kommun

5 oktober 2022

Andreas Pettersson
Emelie Hindersson

Centrum för forskning om samhällsrisker (CSR)

- Fokus på samhällets förståelse och hantering av risker över hela riskskalan.
- Består av forskare från olika akademiska discipliner och representanter med bakgrund i offentlig förvaltning och näringsliv.
- Kommuniserar och samverkar för att bidra till lärande inom samhällssäkerhetsområdet.
- RiskLab – en lokal och samling av pedagogiska verktyg för att kommunicera om och diskutera komplexa frågor på ett enkelt och engagerande sätt.
 - Riskköping – samhällsplaneringsmodell med riskperspektiv i fokus
 - Floodville- interaktiv översvämningsmodell med rinnande vatten
 - Riskvandringar med olika teman



Utvärderingsuppdraget

Syftet: att bistå Fagersta kommun och NVK med en övergripande analys hur aktörerna hanterat Covid-19 pandemin i sin organisation utifrån perspektiven ledning, styrning och samverkan.

Målet att lämna:

- Övergripande slutsatser kring styrkor, förmågor, brister i kommunens krisledningsförmåga.
- Rekommendationer för fortsatt arbete, samt förslag på åtgärder som kan stärka kommunens krisledningsförmåga.

Tidsperioden - mars 2020 till och med februari 2022



Utvärderingsmetod och datamaterial

Intervjuer:

- 14 personer. Urvalet av respondenter gjordes av beställaren.
- Semistrukturerade intervjuer utifrån fokusområden
- Lärandeperspektiv där respondenterna uppmanas reflektera fritt

Dokumentationsstudier:

- planer, dokumentation, kommunikationsmaterial
- aktuell smittspridningsstatistik från myndigheter

Kvalitativ analys:

- Utredande första del → redogörelse för händelseutveckling och hantering
- Identifierat styrkor/förmågor och brister i kommunens krisledningsförmåga utifrån angivna fokusområden



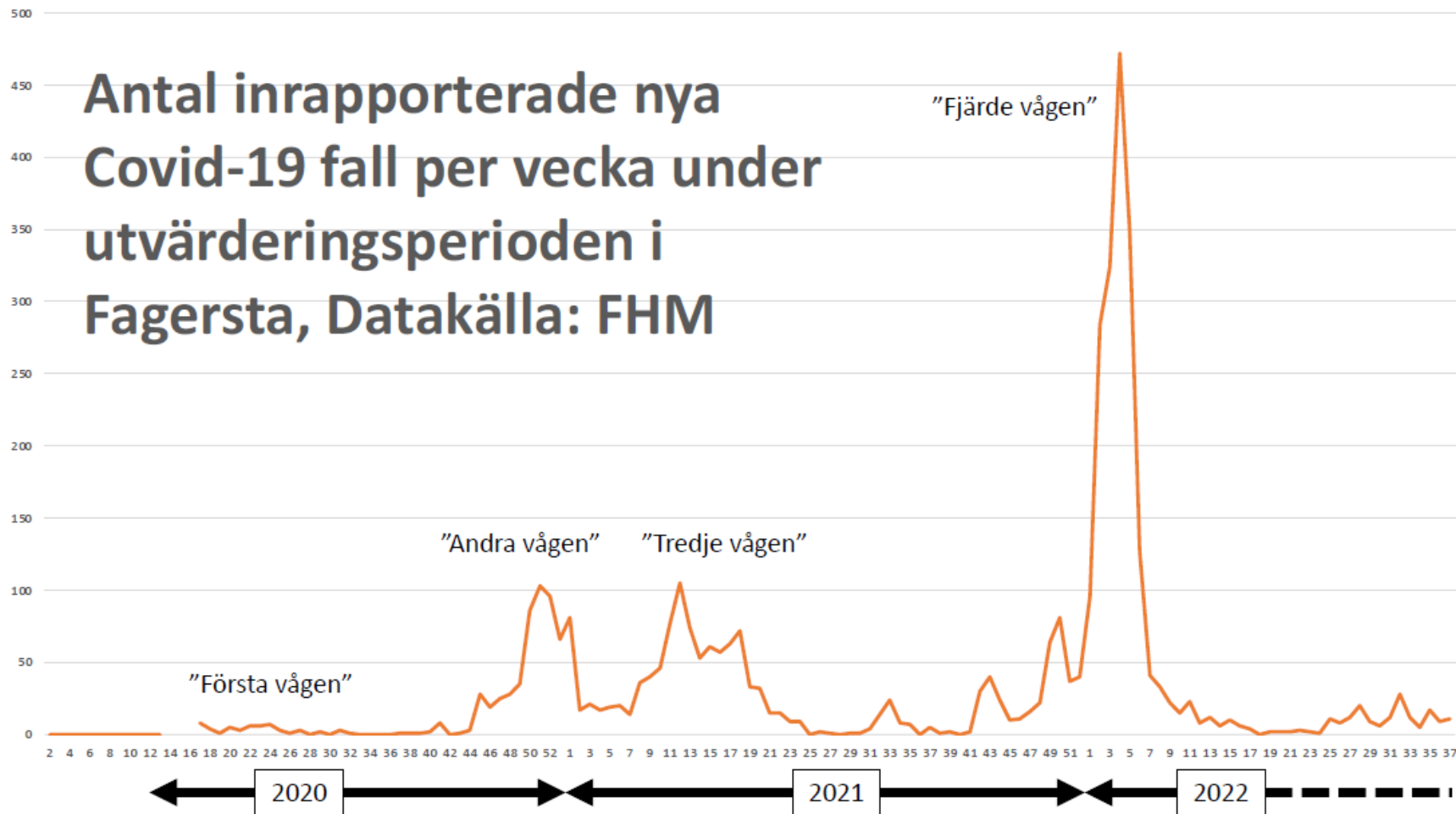
Att utvärdera Corona-pandemin

- Tidsmässigt utsträckt - fyra "vågor"
- Lärdomar, erfarenheter och arbetssätt har prövats, omprövats och utvecklats
- Lågintensiv – brett drabbande
- Flera kriser i krisen – var det en kris?
- Gränsöverskridande på många sätt – ägde inte problemet och styrde inte hela innehållet i kommunikationen själva

"Har pandemihanteringen varit en krishantering, en hantering av extraordinär händelse eller något annat? Covid-19-pandemin tydliggör krishanteringssystemens brister då det gäller hanteringen av utdragna händelser. Frågan om vad som händer i en organisation när hanteringen av en samhällsstörning går från att vara avvikelser till att bli det nya normala ger ytterligare perspektiv på utmaningar inom kommunal krishantering. En utmaning med just Covid-19-pandemin ligger i att hanteringen av pandemin, smittspridningen och viruset inte bara varierat över tid utan också medfört en rad sammankopplade utmaningar eller störningar."/> /utdrag ur utvärderingsrapporten



Antal inrapporterade nya Covid-19 fall per vecka under utvärderingsperioden i Fagersta, Datakälla: FHM



Fokusområden för utvärderingen

- Ledning och styrning av arbetet
 - Tydlighet, inriktning, mål och syfte
 - Organiseringen av krisledningen, mandat och roller
 - Organisationens uthållighet
 - TIB
- Riskkommunikation
- Lägesbild
- Samverkan
- Dokumentation
- Lärdomar



Lärdomar

”Man har lärt sig otroligt mycket utan att egentligen ha någon plan om det hela, vi har lärt oss samarbeta mycket bättre.”

- Pandemihanteringen har stärkt kommunens krishanteringsförmåga.
- Lärdomar, erfarenheter och arbetssätt har prövats, omprövats och utvecklats under pandemin.
- Har visat upp ambition och vilja att ta tillvara erfarenheter och lärdomar
- Har funnits en levande diskussion och följsamhet i organisering och hantering av pandemihanteringen på olika nivåer i kommunen.

Utvecklingspotential:

- Diskutera mer
- Minnet är kort!
- Gör det tydligt att aktiviteter har som syfte att främja erfarenhetsåterföring.



styrkor/lärdomar

brister/utmaningar

- Den goda sammanhållningen och viljan att hjälpas åt - en framgångssaga
 - Den lilla kommunen på gott och ont
 - Kommunikationsområdet
 - Utmanande att inte "äga budskapet"
 - Visat proaktivitet och att inte uppfinna hjulet...
- Den goda sammanhållningen och viljan att hjälpas åt - en framgångssaga

"Det är tack vare alla de som har jobbat "på golvet" och slitit hårt under två års tid som kommunen tagit sig igenom pandemin."

"Sammanhållningen är det viktigaste, vi kan sitta och ha krisledningsnämnd och diskutera i staber med mera men inget av det funkar om det inte finns sammanhållning, viljan, följsamheten. Personalen är den främsta faktorn till att det fungerat så bra som det gjort."

"Bra högsta ledning som brinner för de här frågorna!"
- Sårbarheter i nyckelpersonsberoende och uthållighet
- Pandemihantering av det här slaget- fanns inte med i planer, mallar och rutiner.
- Informationsbrist och hantering av detta
- Förbrukningsmaterial - lagerhållning
- Stabsorganisering och stabsmetodik
 - hur kan en anpassad stabsmetodik öka tydlighet och transparens?

Fokusområde: Ledning och styrning

Förutsättningar för ledning och styrning

- Stora krav på ledarskapet som ställts inför situationer som inte tidigare hanterats
- Besluten om vägval behövde göras snabbt och med de förutsättningar som fanns
- Planer och rutiner ej tillämpliga
- Utveckling inom krisberedskapsarbete pågående
- Omsättning i personalen
- Omorganisation
- Skogsbrand i minnet
- Det har varit tufft, ibland varit extrem arbetsbelastning



Fokusområde: Ledning och styrning

Tydlighet i det övergripande ledningsarbetet - inriktning, mål och syfte

- I stora drag anser respondenterna att det funnits en **tydlighet** i det övergripande ledningsarbetet under utvärderingsperioden och att det har varit tydligt vilken inriktning, mål och syfte som arbetet haft.
 - Styrt och bedrivit normal verksamhet (med några anpassningar och undantag)
 - Fortsatt arbetet under pandemin i linjeorganisationen
 - Verkat för att krishanteringsåtgärder samordnats
 - Deltagit i samverkan på regional nivå

Informationsflöden mellan tjänsteorganisation och politiken

- Stort förtroende mellan politiken och tjänsteorganisationen i pandemihanteringen
- En viktig kontaktväg mellan tjänstemannaorganisationen och politiken under pandemin anges varit täta avstämningar mellan KC och KSO

Fokusområde: Ledning och styrning

Organisering av krisledning, mandat, roller och krisledningsgruppen

- Ej aktiverat krisledningsnämnd eller plan för hantering av extraordinär händelse.
- Organiserats i en covid-grupp
 - medveten handling behålla hanteringen i linjen, men krävdes att lyfta ut frågan för mer struktur
 - OBS terminologiförvirring!

”Vi talade aldrig om att vi hade dom här mötena. Det var nog inte en medveten strategi. Tror bara inte att man tänkte i dom banorna. I efterhand skulle det nog inte skada om informationen fanns.”

- Följsam bemanning av covid-grupp
- Liknar krisledningsorganisation men det var det inte (fast styrdokumentet fanns i bakhuvudet).
- Stabsmetodik och stabsorganisering vs covid-grupp



Fokusområde: Ledning och styrning

Organisationens uthållighet i sin ledningsförmåga under pandemin

- Uppvisat medvetenhet om uthålliga strategier för hantering av krisen.
- Anpassning av krisledningen för fokus på specifika frågor, mötestäthet och deltagare i covid-gruppen.
- Gott exempel: arbetsmarknadsenhetens insatser i att gå in och stötta inom vård och omsorg under fjärde vågen.
- Införandet av en tillfällig och sedan permanent TiB-organisation var tydlig en åtgärd som stärkte uthålligheten i ledningsorganisationen.

Men vad hade hänt vid ytterligare påfrestning i form av intensivare smitta eller annan typ av kris parallellt?

- Nyckelpersonsberoendet innebär en sårbarhet



Rekommendationer: Ledning och styrning

- Utökad samverkan och system med ersättare för att minska sårbarhet i nyckelroller
- Prioritera/utöka arbetet med kontinuitetsplanering
- Utbilda och öva ledning och styrning
- Öka användning av stabsmetodik (i såväl kris som vardag) och främja ett gemensamt språk, struktur och tydlighet kring krishantering och dess organisering.
- Fortsätt trimma TiB-organisationen och rutinen.



Fokusområde: Kriskommunikation

- Två kommunikatörer som arbetar nära tillsammans med en tydlig arbetsfördelning sinsemellan, men överlappande kompetens och möjlighet att ersätta varandra i alla kommunikationsuppgifter.
- Är ej med i ordinarie ledningsgrupp men har under pandemihanteringen varit med covid-gruppen
 - Medveten strategi att inkludera kommunikatörer centralt i pandemihanteringen
- Välfungerande kriskommunikatörsnätverk som varit till nytta under pandemin.
- Gällande kriskommunikationsplan var ej helt relevant
- Välfungerande intranät för informationsspridning



Fokusområde: Kriskommunikation

- Trots många utmaningar har kommunikationsområdet upplevts fungerat mycket bra!
 - Kompetens
 - Proaktivitet
 - ”Öppenhet”-strategi
 - Inte uppfinna hjulet igen- hänvisa till källan
 - Inspirerats av andra
 - Har kommunicerat på olika språk och målgruppsanpassat

Utmaningar:

- Omställning till digitalt arbetssätt – bitvis utmanande för kommunikationsflöden
- Hög arbetsbelastning och sårbar funktion
- Svåra frågor att kommunicera om - har påverkats av tex oro för smitta



Fokusområde: Lägesbild

- Olika tolkning av termen lägesbild och dess innebörd (process-produkt)
 - Refereras mest till Länets ISF och lägesrapportering i WIS eller till Socialstyrelsen/FHM
- Mötena i covid-gruppen har inletts med en lägesgenomgång från de medverkande verksamheterna, vilken har upplevs ha varit till stor nytta.
- Anteckningarna från covid-grupp kan ses som en variant av lägesbild
- Efter inrättandet av fast TiB låg ansvaret för lägesrapportering där - *Avlastning direkt!*
- Arbetet med att sammanställa lägesbild och rapportera denna hade behövt delegeras tydligare och tidigare.
- En kontinuerlig och dokumenterad lägesbildsrutin utgör ett gott underlag för lärande och erfarenhetsåterföring.

Rekommendation: tydliggör interna lägesbildsprocessen genom att samordna terminologi och rutin, oavsett krishanteringsorganisation.

Fokusområde: Samverkan

- Samverkan har skett genom en rad formella samverkansfora och genom mer informella personliga nätverk och kontakter.
- Grundförutsättningar för samverkan har varit goda, både angående aktörer, tid och möjlighet.
- Intern samverkan
 - Förståelse, samsyn och god dialog
 - Fördel att personer involverade i krisledningsarbetet har nära till varandra och känner till varandra, kontaktvägarna blir korta
 - Covid-gruppen ett forum för samverkan
- Extern samverkan
 - Fungerat bra överlag, välfungerande nätverk
 - Utmanande med restriktionerna



Fokusområde: Samverkan

- Pandemihanteringen har initierat nya sätt, effektivare sätt och utveckling av samverkan
 - Exempel Fagersta kommun-NVK: pandemin har medfört att parterna "tvingats" samverka, vilket har skapat bra förståelse och goda förutsättningar för framtiden
- ...men också tydliggjort utmaningar. Formaliserade samverkansavtal kan innebära sårbarheter i en händelse som sträcker sig över gränser och kräver samtidig hantering:
 - konkurrens om resurser.
 - förhålla sig till delvis skilda riktlinjer.
 - Exempel beredskapssamordnarrollen

"Man är en känd person med bra samarbeten redan, det är en bra förutsättning för samverkan under kris!"



Fokusområde: Dokumentation

- Det har dokumenterats regelbundet och mycket.
- Respondenterna har angett förståelse för att dokumentation är viktigt och varför.
- De tycker själva att dokumentationen så här långt varit tillfredsställande och att det går att hitta tillbaka till önskvärd information.
- Erfarenheter från skogsbranden 2014 har spelat roll för förståelse kring varför det är viktigt med dokumentation.

Dokumentation i covid-gruppen

- Dokumentationen har gett arbetet i covid-gruppen stadga
- Mötesanteckningarna hittade sin form efter en månad- då började en mall användas
 - Men redan på allra första mötet nämns dokumentationsfrågor - det har varit en prioriterad fråga för kommunen
- Ej tydlig roll, och arbetsfördelning för dokumentationsfunktion.
 - Varför åker ofta kommunikatörer på att anteckna?

Fokusområde: Dokumentation

- **En tidig intention att föra logg**
 - 13 mars 2020: beslut om att det ska finnas en övergripande logg samt en var för utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och NVK.
 - Grundad i tidigare erfarenheter från stabsarbete i skogsbrandshantering och kunskap om stabsmetodik.
 - Övergavs (åtminstone i covid-gruppen) på grund av att loggarbetet skulle bli allt för omfattande och belastande, "arbets sättet var inte realistiskt".

Rekommendation:

- Säkerställ en effektiv och kontinuerlig dokumentationsrutin, och arbetsfördelning, oavsett krishanteringens organisering.
- Verka för samordning av dokumentationsrutiner i alla kommunförvaltningar och relevanta samverkansaktörer.

Nästa steg - hur går ni vidare?

Trappstegsmodellen

Fem steg som ger stöd i utvärderingsupplägget.

I sista steget ska följande frågor besvaras:

- Hur ska resultaten värderas?
- Hur ska resultaten redovisas och spridas?
- Hur ska lärdomar från utvärderingen tas tillvara och användas?

<https://rib.msb.se/filer/pdf/28994.pdf>



Systematisk utvärdering utifrån MSBs vägledning *Utvärdering av hantering av inträffade händelser, 2019*

**Tack för att vi fått lära oss mycket
tillsammans med er!**

Emelie Hindersson, emelie.hindersson@kau.se

Andreas Pettersson, andreas.pettersson@kau.se



Våren 2020 tvingades Fagersta kommun, tillsammans med resten av Sverige och världen att ställa om för att hantera konsekvenserna av smittspridningen av en ny coronavirus-variant orsakande sjukdomen Covid-19. Ingen visste då hur omfattande och under hur lång tid, pandemin skulle komma att påverka kommunen.

Pandemin har varit en extraordinär händelse som drabbat alla delar av kommunens verksamhet och alla delar av samhället. Samtidigt har pandemin drabbat specifika delar av kommunens verksamhet extra hårt. Kommunens medarbetare som intervjuats i denna utvärdering ger alla en samstämmig bild av att pandemin varit prövande för kommunen, kommunmedarbetare och innevånare men också att kommunens arbete under pandemin i sig bidragit till att stärka kommunens organisation och krishanteringsförmåga.

Arbete under pandemin ger också ett bra utgångsläge för utvärdering med målsättning att identifiera styrkor, svagheter, förmågor och brister och att tillvarata lärdomar för att ytterligare stärka kommunens förmåga att hantera framtida händelser. Det är utvärderarnas förhoppning att denna utvärdering kan vara en del i det fortsatta arbetet att stärka kommunens krishanteringsförmåga.

Syftet med det här uppdraget har varit att bistå Fagersta kommun och NVK med en övergripande analys hur aktörerna hanterat Covid-19 pandemin i sin organisation utifrån perspektiven ledning, styrning och samverkan.

Målet har varit att dra övergripande slutsatser kring styrkor, förmågor, brister i kommunens krisledningsförmåga samt komma med rekommendationer och förslag på åtgärder för fortsatt arbete.

Tidsperioden som utvärderingen avser är från pandemins start i kommunen, i mars 2020 och fram till och med slutet av pandemins "fjärde våg" i februari 2022. Utvärderingen startades upp under januari 2022 och redovisades kommunen i oktober 2022.