

§ 69

Utvärdering av Coronahantering och kommunens inriktnings- och samordningsfunktion, perioden mars-december 2020

KSN-2020-01607

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** lägga Utvärdering Coronahantering gällande kommunens inriktnings- och samordningsfunktion **bilaga 1** till handlingarna,
2. **att** uppdra till kommunledningskontoret att genomföra föreslagna åtgärder utifrån utvärderingens rekommendationer enligt föredragning, samt
3. **att** överlämna åtgärdsförslaget om att utveckla egen krisledningsorganisation till äldrenämnden.

Sammanfattning

Den 27:e maj 2020 beslutade kommunstyrelsen att genomföra en utvärdering kommunens krishantering i samband med Coronapandemin.

Under hösten 2020 genomfördes utvärderingen av Uppsala kommuns inriktnings- och samordningsfunktion som varit aktiv under kommunens hantering av Coronapandemin våren 2020. Utvärderingen har genomförts av konsultföretaget 4C Strategies AB, med vilket kommunen har ramavtal för bland annat utbildning, övning och utvärdering av krisberedskap.

Slutrapporten anger förslag på ett antal rekommenderade åtgärder som Uppsala kommun bör utveckla och implementera för att kunna förbättra sin övergripande krishanteringsförmåga ytterligare, inte enbart till nytta under pandemin utan även vid andra framtida kriser och samhällsstörningar. I en del fall är åtgärderna redan hanterade eller påbörjade.

Hantering av Coronapandemin pågår. Denna utvärdering ska därför inte ses som den slutliga. Det är dock viktigt att påbörja lärandeprocessen och faktainhämtning medan händelserna finns i relativt färskt minne.

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokoll

Datum:
2021-03-02

En sammanfattning av utvärderingens analys och slutsatser har redovisats till Kommunstyrelsen i början av 2021.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterat 22 februari 2021.
- Bilaga 1, Slutrapport - Utvärdering av Corona hantering vid Uppsala kommun, 4C Strategies AB

Yrkande

Tobias Smedberg (V) yrkar:

- (1) att ärendet återremitteras för att förses med en åtgärdslista separerad från konsultrapporten,*
- (2) att föredragningen i ärendet kompletteras med en text som tar upp att det faktiskt funnits brist på viss skyddsutrustning,*
- (3) att följande åtgärd läggs till i ärendet: Äldrenämnden ska uppmanas att organisera sin verksamhet på ett sätt som helt fasar ut användningen av en beställar-utförarmodell i verksamheten, samt*
- (4) att följande åtgärd läggs till i ärendet: I det fall kommunen fortsätter använda sig av externa utförare av brukarnära välfärdsverksamhet behöver avtal utvecklas för att krisrelaterade frågor såsom kommunens behov av styrning, insyn, omfördelning av resurser och materielltillgång också klargörs i avtalen med externa utförare.*

Beslutsgång

Ordförande ställer först återremissyrkande mot ärendets avgörande idag och finner att ärendet ska avgöras idag.

Ordförande ställer därefter Tobias Smedbergs (V) ändringsyrkanden (2-4) mot avslag och finner att arbetsutskottet avslår desamma.

Ordförande ställer slutligen föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Reservation

Tobias Smedberg (V) reserverar sig mot beslutet till förmån för egna yrkanden.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till Kommunstyrelsen

Datum:
2021-02-22

Diarienummer:
KSN-2020-01607

Handläggare:
Stefan Unnevall

Utvärdering av Coronahantering och kommunens inriktnings- och samordningsfunktion, perioden mars-december 2020

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** lägga Utvärdering Coronahantering gällande kommunens inriktnings- och samordningsfunktion **bilaga 1** till handlingarna,
2. **att** uppdra till kommunledningskontoret att genomföra föreslagna åtgärder utifrån utvärderingens rekommendationer enligt föredragning, samt
3. **att** överlämna åtgärdsförslaget om att utveckla egen krisledningsorganisation till äldrenämnden.

Ärendet

Den 27:e maj 2020 beslutade kommunstyrelsen att genomföra en utvärdering kommunens krishantering i samband med Coronapandemin.

Under hösten 2020 genomfördes utvärderingen av Uppsala kommuns inriktnings- och samordningsfunktion som varit aktiv under kommunens hantering av Coronapandemin våren 2020. Utvärderingen har genomförts av konsultföretaget 4C Strategies AB, med vilket kommunen har ramavtal för bland annat utbildning, övning och utvärdering av krisberedskap.

Slutrapporten anger förslag på ett antal rekommenderade åtgärder som Uppsala kommun bör utveckla och implementera för att kunna förbättra sin övergripande krishanteringsförmåga ytterligare, inte enbart till nytta under pandemin utan även vid andra framtida kriser och samhällsstörningar. I en del fall är åtgärderna redan hanterade eller påbörjade.

Hanteringen av Coronapandemin pågår. Denna utvärdering ska därför inte ses som den slutliga. Det är dock viktigt att påbörja lärandeprocessen och faktainhämtning medan händelserna finns i relativt färskt minne.

En sammanfattning av utvärderingens analys och slutsatser har redovisats till Kommunstyrelsen i början av 2021.

Beredning

Upphandling av utvärderingen skedde april 2020 och upphandlad konsult genomförde sedan utvärderingen under maj till december. Slutrapport levererades i januari 2021.

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. Näringslivs-, barn- och jämställdhetsperspektiven har beaktats som framgår av **bilaga 1**.

Föredragning

Syftet med utvärderingen var att identifiera, fånga och återföra lärdomar under det pågående arbetet i den kommungemensamma samordningen men också att säkerställa och förankra ett institutionaliserat lärande på längre sikt.

Projektets utvärderingsarbete svarar bland annat på:

- Hur såg den övergripande utvecklingen av kommunens krisledningsarbete ut över tid i jämförelse med den allmänna utvecklingen av pandemin i samhället?
- Vilken effekt har den kommungemensamma samordningen haft på kommunens hantering av pandemin?
- Vad har samordningen åstadkommit i kommunens olika verksamheter samt om möjligt hos allmänheten?
- Hur ser man bland de som deltagit i hantering på roller och ansvar samt ISF som helhet?
- Har krisledningsnämnden fått rätt frågor att hantera och i vilken grad har nämndens beslut implementerats i verksamheterna?
- Hur har samordningen mellan kommunledningskontorets matrisorganisation vad gäller HR och kommunikation visavi förvaltningarnas kommunikatörer och hr-funktioner fungerat?
- Hur effektiva har de nyinrättade samordningsfunktionerna inom kansli- och ärendeberedningen varit?
- Hur har kommunens förmåga att hantera pandemin på en övergripande nivå fungerat i sin helhet?

Sammanfattning av kommunens hantering av Corona-pandemin

Sammanfattningsvis kan Uppsala kommun sägas ha hanterat krisen så här långt på ett mycket bra sätt. Kommunens inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) har varit ändamålsenlig, relativt tydlig, handlingskraftig och skalbar utifrån krisens olika skeden. Omställning till digitala möten har fungerat väl och informationsflöden till och från ISF uppfattas som goda. Den enskilt tydligaste styrkan inom Uppsala kommun är en god intern kultur, som har gjort att de problem som oundvikligen uppstår kan lösas i konstruktiv anda längs vägen.

Rekommenderade åtgärdsförslag

Utvärderingen har kommit fram till ett antal rekommenderade åtgärdsförslag varav en del redan är hanterade och andra påbörjade eller behöver åtgärdas.

Till största del tas åtgärdsförslagen om hand i utvecklingen av kommunens krisberedskap genom revidering av planer och andra pågående utvecklingsarbeten som finns. Kontinuitetshantering är exempel på ett sådant arbete; en strukturerad utbildnings- och övningsprocess är ett annat.

Några av åtgärdsförslagen gällande samordning har lyfts fram i utvärdering och där utvecklingsåtgärder som behöver särskilt fokus.

- Det gäller särskilt hur HR och kommunikation som idag är organiserade i en matrisstruktur på ett bättre sätt kan verka och samordnas inom denna vid allvarliga störningar. En utredning om hur samordning på bästa sätt ska ske inom HR och kommunikationsstaben vid allvarliga störningar; resultatet av utvärderingen kan ingå i en kriskommunikationsplan samt vid revidering av kommunens riktlinjer för kriskommunikation.
- En strategi för det totala informationsflödet behöver ses över och är med fördel en del i en kriskommunikationsplan.
- Behovet även förenklad och effektiv beredningsprocess för krisledningsnämnden behöver utvecklas.

Strukturer och bemanning av inriktnings- och samordningsfunktionen behöver utvecklas.

Ekonomiska konsekvenser

De rekommenderade åtgärdsförslagen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ram.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterat 22 februari 2021.
- Bilaga 1, Slutrapport - Utvärdering av Corona hantering vid Uppsala kommun, 4C Strategies AB

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör

Utvärdering av Coronahantering

Uppsala kommun



4C STRATEGIES

LONDON | MALMÖ | ORLANDO | STOCKHOLM | WARMINSTER | WASHINGTON DC

Innehållsförteckning

Utvärdering av Coronahantering	2
Introduktion	3
Sammanfattning	3
Analys	5
Utvärderingsområde 1: Organisation	5
Utvärderingsområde 2: Process	6
Utvärderingsområde 3: System	7
Utvärderingsområde 4: Kultur	8
Resultat	10
Rekommenderade åtgärder	10
Bilaga	18
Utvärderingsmetod	18
Utvärderingsformat	18
Medverkande vid Uppsala kommun	19
Medverkande vid 4C Strategies	20

Utvärdering av Coronahantering

Uppsala, januari 2021.



4C STRATEGIES

Introduktion

Med start i juni 2020 har en utvärdering av Uppsala kommuns krishantering av Covid-19 genomförts. Denna slutrapport, sammanställd under januari 2021, sammanfattar arbetet och dess resultat.

Projektet inleddes med en omfattande intervjustudie med representanter från inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) samt nyckelpersoner från förvaltningar som har varit involverade i krishantering¹. Resultatet bearbetades i olika omfattning vid tre separata workshops och genom ett mailutskick. Detta gjordes med syftet att förankra slutsatser från utvärderingen, samt definiera prioriterade utvecklingsåtgärder för kommunens krishanteringsarbete vis-a-vis såväl pandemin som andra framtida samhällsstörningar.

Detta dokument är tänkt att vara en första, publik redogörelse av vad som varit Uppsalas största samhällsstörning sedan andra världskriget. Pandemin har drabbat avlidna och deras anhöriga i hela vårt land, tiofalt flera än Estonia-förlisningen och tsunamin tillsammans. Andra utvärderingar, i Uppsala och i övriga landet, kommer säkerligen att följa över tid.

Sammanfattning

Året 2020 kom, nästan oavsett geografi, organisation eller verksamhetsområde, att i hög grad präglas av effekterna av Covid-19-pandemin. Detta inte bara i Sverige, utan i stora delar av världen. Uppsala kommun är inget undantag, och har under året fått anpassa verksamheterna på en rad olika sätt för att hantera coronasmittan och dess påverkan på enskilda medarbetare och på organisationen som helhet.

En del svårigheter har varit generella och återfinns hos även andra kommuner samt övriga myndigheter och samhällsaktörer. Otydliga mandat och resurser är ett exempel. Olika och ofta nya It-systems funktioner och säkerhet när det gäller att adekvat hantera känslig eller sekretessbelagd information vid hemarbete är ett annat.

Uppsala kommun har under året arbetat i en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF), som på två olika nivåer koordinerar och samordnar de insatser som görs runt om i kommunen. Arbetet har i stort sett fungerat väl, men både framgångsfaktorer och förbättringspotential framåt har identifierats.

Inledningsvis fanns en viss osäkerhet kring vilka frågor som hanteras i linjen respektive i ISF:en, samt vilka mandat som gäller, men internt upplevs att det klarades ut relativt snabbt. Ledarskapet i kommunen har upplevts som tydligt under krisen. Stadsdirektör Joachim Danielsson har verkat i sin normala roll som högsta chef för linjeverksamheten och gett ett tydligt mandat åt ordförandena för ISF:en Ingela Hagberg och Anders Fridborg. Dessa två har internt uppfattats som en sammanhållande kraft för Uppsala kommuns arbete kopplat

¹ För metodbeskrivning samt deltagarförteckning, se bilaga.

till coronakrisen, som goda kommunikatörer och sammantaget har deras tydliga ledarskap varit en tillgång i hanteringen.

Ytterligare en framgångsfaktor som pekas ut av många av de intervjuade är de relativt ambitiösa planerings-, övnings- och utbildningsinsatser inom krisledning och krisberedskap som genomförs i kommunen. Detta har lett till att en stor andel av medarbetarna har övat andra scenarier och därmed snabbare kunde identifiera behov och prioritera inom sina verksamheter.

Den stora osäkerheten kring bland annat smittspridningsförloppet och det faktum att krisen har varit extremt utdragen, har påverkat uthålligheten inom vissa roller. I hög grad präglas chefernas ledarskap av ansvars känsla och en därtill hörande tvekan att lämna över uppgifter, även i ett så extremt läge som detta har utgjort. Det kan vara en fara för kommunens möjligheter att verka effektivt över tid och det är därför viktigt att bygga ställföreträdare och så skapa möjligheter till överlämningar. Det här gäller särskilt ledarskap inom linjen, där detta inte finns "inbyggt" i normalfallet, till skillnad från i en specifik krisorganisation som oftast har fastställda former för skiftarbete och överlämning.

Vidare har samverkan och förståelse mellan tjänstemän och politiker identifierats som välfungerande. Både arbetsbelastning och vikten av att skyndsamt få vissa beslut på plats har skapat behov av en snabb och förenklad ärendebereidning, vilket i de flesta fall har varit möjligt att lösa med god kvalitet, enligt de intervjuade.

Bland svagheter har funnits de sedan tidigare etablerade matrisorganisationerna inom HR respektive Kommunikation, något som under pandemin har inneburit att dessa funktioner i viss mån har upplevt sig "vid sidan av". Särskilt olyckligt i denna kris som, utöver de direkt drabbade verksamheterna inom exempelvis vård- och omsorg och utbildning, allmänt har handlat mycket om just förmåga att kommunicera internt och externt samt att på andra sätt ta hand om sina medarbetare.

Effekterna av den psykosociala situationen för medarbetare, som i stor utsträckning har arbetat hemifrån under krisen, har inte fullt ut fångats upp av denna utvärdering eftersom intervjuerna gjordes efter bara tre månader, innan sommaren 2020. När denna rapport färdigställs ett halvår senare går det att konstatera att hemarbete fortfarande är norm för många grupper kommunanställda och att riskerna för psykisk ohälsa kan förväntas öka ju längre tid som går, detta inte minst som det ännu saknas tydliga besked kring när tillvaron i stort kan normaliseras.

Sammanfattningsvis kan Uppsala kommun sägas ha hanterat krisen så här långt. på ett mycket bra sätt. ISF:en har varit ändamålsenlig, relativt tydlig, handlingskraftig och skalbar utifrån krisens olika skeden. Omställning till digitala möten har fungerat väl och informationsflöden till och från ISF:en uppfattas som goda. Den enskilt tydligaste styrkan inom Uppsala kommun är dock en god intern kultur, som har gjort att de problem som oundvikligen uppstår kan lösas i konstruktiv anda längs vägen. Frasen "ett Uppsala" återkommer i intervjuerna och den kommer från hjärtat.

Analys



Utvärderingsområde 1: Organisation

Beskrivning av området

Området innefattar bedömning av roller, ansvar, mandat samt förekomst av tydligt syfte och mål för organisationen. Tillgång till resurser och kompetens samt uthållighet inom organisation har varit en nyckelfråga under denna kris och utgör en del av analysområdet organisation.

Vad har gått bra?

ISF:ens övergripande struktur har fungerat väl, varit skalbar och anpassats utifrån behov och över tid. På förvaltningsnivå har berörda förvaltningar haft en struktur för krishantering på plats och har därmed snabbt kunnat aktivera sina krisledningar och agera proaktivt.

Planering, övning och utbildning anses ha gett god effekt för såväl helheten som för enskilda medarbetare i ett stort antal förvaltningar i hänseende till krisberedskap och krishantering.

Vad har gått mindre bra?

Gränsdragning mellan ISF:s ansvarsområde och linjeverksamheterna upplevs som otydlig. Inom ISF:en upplevs inte uthålligheten ha varit säkrad för ordförande och biträdande ordförande. Det har bitvis blivit en flaskhals och funnits ett högt personberoende. Förutsättningarna för avlastning skiljer sig åt i kommunen, vilket bör diskuteras framåt.

Kommunikation och HR upplever inte att de har en naturlig plats kopplat till ISF, och upplever inte att deras kompetens tas tillvara i det strategiska arbetet. Matrisorganisationen för kommunikation gällande medieförfrågningar har även varit svårhanterade och har tagit mycket kraft och resurser.

Aktivering av KLN upplevdes inte som praktiskt nödvändigt, och det fanns en upplevd otydligt kring vilka beslut som ska tas i KLN respektive i ordinarie nämnd. KLN:s beslut som togs på fredagar var även särskilt svåra att implementera i organisationen, då det kom en helg emellan beslut och implementation.

Äldreförvaltningen är fortfarande anpassad till att vara en beställarorganisation vilket skapar väldigt liten redundans i organisationen, vilket är särskilt tydligt i kris. Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) har även varit hårt belastade.



Utvärderingsområde 2: Process

Beskrivning av området

Område process innefattar delar som samverkan inom och utanför ISF:en samt Uppsala kommun, aktivering och avveckling av krisledning samt dess hantering av arbetsflöde och lägesbild. Därutöver ingår såväl intern som extern kommunikation samt återgång och anpassning.

Vad har gått bra?

Inlarmningsrutiner via mail och sms har fungerat väl, och för att säkra en god samordning fanns tydliga direktiv från början att ingen skulle agera individuellt utan samverkan. Anställda inom kommunen började tidigt jobba på distans, vilket sannolikt bidrog till en minskad sjukfrånvaro. Det har funnits en vilja och stor flexibilitet att arbeta över förvaltningsgränser. Därtill har det funnits en förståelse för att exempelvis långsiktigt utvecklingsarbete pausas.

Det har funnits en god informationsdelning till och från ISF samt till politiken, och överlag ett systematiskt arbete från ISF:s sida. Tydliga deadlines i uppdragen som ISF gav och bra lägesbilder. ISF:s utskick uppskattades för kontinuitet och tydlighet. Tisdagsmötena inom samordningsfunktionen har fungerat bra; man nådde en bra avvägning mellan diskussion och effektivitet.

Upphandlingsenheten på kommunen har arbetat effektivt för att köpa in skyddsmateriel. Det har även funnits ett bra samarbete generellt kring skyddsutrustning och inte varit en bristsituation inom kommunen.

Vad har gått mindre bra?

Det kunde stundtals vara rörigt i linjeverksamheten då många medarbetare på olika sätt togs i anspråk av ISF ungefär samtidigt. Det "organisatoriska minnet" kunde vid tillfällen komma till skada vid överlämningar vid ISF då flera personer byttes ut samtidigt.

Flera förvaltningar upplevde en risk för dubbelarbete när de bad ISF om hjälp; många motfrågor och långa ledtider gjorde att förvaltningarna ibland gick vidare själva. Det kan ha ökat tendensen att många delar av organisationen ibland fattade beslut för snabbt utan att fått analysera effekterna fullt ut. Det har även skett dubbelarbete för att lösa intern resursbemannning av sjuksköterskor och omsorgspersonal när krisen slog till, då det inte fanns tydliga rutiner avseende det.

Inriktningsfunktionen har ibland uppfattats som ett kort infomöte, och det har funnits brister med avseende på att integrera kriskommunikation i arbetet. Flera intervjupersoner har upplevt ett stort fokus på extern kommunikation, och inte lika mycket på intern. I början av krisen upplevdes att det fanns en rädsla för att inte kommunicera tillräckligt, vilket istället ledde till att det slog över åt andra hållet och blev lite för mycket. Under krisens gång har den övergripande nationella diskursen kring pandemin ibland påverkat kommunens trovärdighet gentemot medborgarna, som har upplevt dubbla och motsägelsefulla besked.

Det har varit ett starkt fokus på Äldreförvaltningen, vilket tillsammans med en hård arbetsbelastning inom ISF har gjort att Socialförvaltningen och Omsorgsförvaltningen upplevde att de hamnade i skymundan, trots att de annars har likartade behov och samverkar i normala fall. Flera åtgärder har beslutats för Äldreförvaltningen som även har påverkat Omsorgsförvaltningen, vilket ledde till extraarbete hos Omsorgsförvaltningen. Därtill erbjöds sjuksköterskorna vid Äldreförvaltningen ett avtal av kommunledningskontoret (KLK) som underlättade semesterplaneringen, vilket först erbjöds till sjuksköterskorna vid Omsorgsförvaltningen efter att de tagit upp det med KLK.

Uppmaningar om åtgärder följs inte alltid av något ekonomiskt utrymme, varför de har ifrågasatts, fördröjts eller inte blivit gjorda.



Utvärderingsområde 3: System

Beskrivning av området

Området innefattar IT-relaterade frågor, ledningssystem, telekom, informationskanaler och andra stödverktyg så som mallar för dokumentation eller liknande.

Vad har gått bra?

Kompetensen kring digitala möten har höjts snabbt i kommunen; möten har blivit effektivare över Teams och det finns stora tidsvinster. Anställda inom kommunen vågar arbeta digitalt idag, jämfört med läget innan pandemin. Kommunen kommer ha stor nytta av den digitaliseringsvåg som kom med krisen och behöver omhänderta den nyvunna kunskapen om att digitala möten är ett sätt att mötas. Det har även skett en snabb omställning till digitala fullmäktigemöten.

Det har sedan tidigare funnits möjligt att lagra sekretessbelagt material på kommunens egna servrar.

Vad har gått mindre bra?

Teams, som används i det dagliga arbetet och som mötesplattform, är inte säkert att utföra vissa uppgifter med ur ett informations-säkerhetsperspektiv, vilket begränsar användningsområden.

Många upplever att det har varit lätt att jobba för mycket när man kör digitalt/hemifrån, då restiden till och från jobbet samt mellan mötena har sparats in. Intervjupersonerna upplever att de varit tillgängliga "hela

tiden". Det har varit svårt att hinna reflektera mellan möten när de sker digitalt om de legat för tätt, och flera upplever att de riskerar att missa stämningar och ordväxlingar när de deltar digitalt.

De tekniska förutsättningar, exempelvis konferensutrustning och uppkopplingskvalitet, har inte alltid varit de bästa.

Användning av samarbetsytan kräver användarrättighet som kräver rättighetshantering. Det har varit mycket administrativt arbete med att ge medarbetare rättigheter veckovis.



Utvärderingsområde 4: Kultur

Beskrivning av området

Kulturområdet innefattar värdegrundsfrågor, såväl dokumenterade som upplevda. Attityder, ledarskap och prioriteringar, men också möjlighet till helhetssyn där flera perspektiv kan tas i beaktande. Frågor om arbetsmiljö och psykosocialt omhändertagande återfinns också här.

Vad har gått bra?

KLN gick igång tidigt, vilket uppfattades ge ett starkt signalvärde att vi arbetar tillsammans som "Ett Uppsala" i krisen. Det fanns och finns en övergripande förståelse för vad en kris innebär och en samsyn och bra dialog med politiken.

Ordföranden och biträdande ordförande i ISF har i intervjuerna lyfts som bra ledare, som har kompletterat varandra bra. Ledarskapet har visat tydliga prioriteringar av verksamheter och förmedlat lugn och stabilitet internt. Intervjupersoner upplever också att man blir lyssnad på i ISF när de ber om hjälp. Det har varit högt i tak, prestigelöst med en problemlösande kultur där alla fått komma till tals.

Vissa chefer visar ledarskap genom att närvara fysiskt på kontoret, vilket är ett symbolvärde för de medarbetare som måste vara på arbetsplatsen. Flera chefer har förmedlat allvaret i situationen inom kommunen genom att ta höjd för att krisen kan pågå upp till ett år. Krisen har även fungerat som teambildning för koncernledningen och ledningarna på förvaltningarna.

Bra att tidigt utvärdera krishantering, vilket givit en möjlighet att reflektera över krisen samt åtgärda brister.

Vad har gått mindre bra?

Chefer kan tro att de är outhärliga, vilket riskerar att slita ut dem. Även medarbetare haft svårt att få respektive att ta tid för återhämtning. Därtill har krisinsikten har skiljt sig bland olika chefer, troligtvis som följd av om deras verksamheter varit mer eller mindre drabbade. Att cheferna visat föredöme genom fysisk närvaro behöver också diskuteras för framtiden och vägas mot smittorisker.

Synpunkter har framförts om att det finns en risk att linjeverksamheten tappat handlingskraft då det i vissa fall har blivit mycket central styrning.

Resultat

Rekommenderade åtgärder

Nedan presenteras ett betydande antal åtgärdsförslag baserade på olika delar av utvärderingen. Uppsala kommun bör genom att utveckla och implementera dessa åtgärder kunna förbättra sin övergripande krishanteringsförmåga ytterligare, inte enbart till nytta under pandemin utan även vid andra framtida kriser och samhällsstörningar. I en del fall är åtgärderna redan hanterade eller påbörjade.

Åtgärds snarast					
#	Område	Åtgärdsförslag	Svårighet	Kommentar	Status
1	Organisation	Kontinuitetsplaneringen är oerhört viktig och behöver få stort fokus. Stödfunktioner, HR, analys, juridik och kommunikation etc upplever under perioder mycket högt tryck i kombination med små möjligheter till återhämtning. Säkra rotation för att öka uthålligheten och förebygga stressrelaterad ohälsa.	Kostsam eller svår	Har startat under hösten 2020 och ska ske i linjeverksamheten. Det är dock svårt att göra planering på förhand. Det är viktigare att skapa skalbara rutiner och system som bygger kontinuitet. Linjeverksamheten bör dock vara medveten om att resurser kan krävas till ISF och planera för resursomfördelning.	Påbörjad
2	Organisation	Förläng tidshorisonten för hantering av Covid-19.	Kostsam eller svår	Vi följer FHM och kommunicerar detta till medarbetare.	Hanterad
3	Organisation	Undersöka hur en jurist lämpligen kan ingå i ISF:s grundorganisation	Billig eller enkel	-	Enkel att genomföra



4	Process	Se över en strategi för hanteringen av det totala informationsflödet – rätt information i rätt kanal till rätt målgrupp för att undvika överbelastning.	Billig eller enkel	Information fångas från många olika kanaler idag, vi ser behov av samlad målgruppsanpassad kommunikation. Informationsflödet har även blivit snedfördelat - det sker ofta ur KLK:s perspektiv. Gentemot allmänheten fungerar det oftast bra.	TBD
5	Process	Möjliggör snabb och kvalitetssäkrad information när det behövs. T.ex. är utbildningsförvaltningen beroende av kommunens övergripande riktlinjer kring hur smittan hanteras. Ibland har brister resulterat i lägen av oklara besked, samtidigt som trycket har varit stort från vårdnadshavare, personal och medborgare.	Billig eller enkel	Det behövs bättre internkommunikation och analys avseende vem/vilka som behöver information.	TBD
6	Process	Medarbetare bör ibland inte skriva under stora utskick till externa med eget namn på grund av näthat och hot. Rutiner och stöd bör därför utvecklas.	Billig eller enkel	Kan vara stort problem för enskilda chefer, ex. på UBF och ÄLF. Rutiner och stöd behöver finnas utifrån verksamheten.	TBD
7	Process	Viss trögrörlighet i ISF:en framemot sommaren, svårare att fatta snabba beslut.	Billig eller enkel	Kan lösas med kontinuitetsplanering	TBD
8	System	Se till att upprätta digitala system för att kunna dela även	Mycket kostsam eller komplex	Pågår, lösning på plats strax efter årsskiftet	Påbörjad



		sekretessbelagd information.			
9	System	Fortsätt att använda Teams för flera operativa möten.	Billig eller enkel	Kunskaper saknas hos vissa som därmed väljer bort digitala möten när det är möjligt.	Hanterad
10	System	Tydlig prioriteringsordning för IT-avdelningen för att möta de nya behov som uppstår.	Kostsam eller svår	Kommunen ligger i framkant. Den organisatoriska förmågan att streama media i högre grad behöver stärkas. Struktur och resurser behöver tillsättas. Anpassa verksamheten för att kunna ge stöd på distans. Åtgärden är relaterad med åtgärd 10.	Påbörjad
11	System	Ta fram rutiner och verktyg kring digitala möten – speciellt när några är samlade och några deltar digitalt.	Billig eller enkel	Relaterad till åtgärd 32.	Påbörjad
12	System	Fortsätt ligga nära teknikutvecklingen i framtiden.	Kostsam eller svår	Ny handlingsplan och policy är beslutad.	Påbörjad
13	System	Behov av att snabbt få LMS system på plats (digitalt utbildningshjälpmedel.	Kostsam eller svår	Upphandling pågår.	Påbörjad
14	Kultur	Utmaning inför hösten och vintern i att folk är trötta på krisen. Ett tydligt ledarskap kommer att bli allt viktigare. "Det räcker inte med poster från HR på intranätet." Ta höjd för att många är slitna, vilket kan resultera i mer frånvaro och ohälsa.	Kostsam eller svår	Behovet går i vågor, men viktigt att HR får bra stöd och rätt resurser för att kunna stötta chefer.	Påbörjad

Åtgärds under 2021					
#	Område	Åtgärdsförslag	Svårighet	Kommentar	Status
16	Organisation	Förtydliga var gränsen går mellan ISF och linjeansvar.	Kostsam eller svår	Det finns behov av att ytterligare förtydliga vad ISF är för något. Vissa uppfattar ett linjeuppdrag inom KKL som en del av ISF vilket inte är fallet. Detta försvårar synen på ISF som en plattform för samverkan och ledning. Viktigt att nya chefer bli introducerade om ISF.	Påbörjad
17	Organisation	Undersök vad en optimal lösning för organisation av HR och Kommunikation kopplat till ISF.	Billig eller enkel	Fungerar bra. Fortsätt med "covid-ledning", löpande ledningsmöten med kansli och HR- och kommunikationsdirektörerna. I dagsläget är dock Kommunikations krisledningsplan är skriven som ej skalbar utan helt aktivt eller inte. Planer och övningar behöver tydliggöra att det finns en skalbarhet i krisledningsorganisationen	TBD
18	Organisation	Etablera tydlig struktur för regelbunden övning och utbildning. Inkludera fler medarbetare, från fler delar av kommunens organisation för att öka	Kostsam eller svår	Viktigt med en sammanhållen övningsstruktur i kommunen och andra funktioner som upphandling, givet att de upphandlar samhällsviktiga	TBD



		reduktions och uthållighet.		funktioner, är med. Mindre förvaltningar och bolag bör fokusera på samordning i sina övningar.	
19	Organisation	Äldreförvaltningens organisation förefaller vara relativt slimmad, vilket påverkar reduktions och uthållighet.	Mycket kostsam eller komplex	Översyn pågår. Äldreförvaltningen behöver tydliggöra ansvar, prioriteringar samt identifiera funktioner som kan ställas om vid en kris inom förvaltningen. De behöver även säkra resurssättning så de klarar krisledning över tid (vilket gäller alla förvaltningar).	TBD
20	Organisation	Lyft frågan om verksamhetsplanen. Behöver punkter prioriteras bort för att säkra fortsatt hantering av pandemin?	Kostsam eller svår	Prioritering fungerar men det är svårare att prioritera bort grunduppdrag. En form för att prioritera vid händelser behöver tas fram. Kontinuitetsplanering är en grund för att veta hur man ska prioritera. Denna process startar 2020 och drivs under 2021 inom respektive förvaltning och bolag med stöd av KLK	Påbörjad
21	Organisation	Gå vidare och utvärdera för att ta tillvara erfarenheterna från aktiveringen av KLN. (I detta underlag har endast ordföranden intervjuats.)	Billig eller enkel	Behov att utvärdera utifrån om den ska aktiveras igen. Andra än ordförande och jurist borde intervjuas för att få fler perspektiv.	Påbörjad

22	Process	Viktigt att tydliggöra ansvarsområdena för ISF respektive linjeverksamheten. Om linjeförstärkning lyfts in i ISF måste ersättare i linjen utses. Viktigt att ta fram listor över personal kan tas in. Behöver utvecklas sätt för att eskalera snabbt.	Billig eller enkel	Har blivit bättre, men behöver justeras. Ta fram gemensam introduktionsutbildning för personer som kan komma att ingå i krisledningsfunktionen.	TBD
23	Process	Öva överlämningar i både ISF:en och lokala krisledningar. Löpande byten istället för alla samtidigt för att inte tappa det gemensamma minnet.	Billig eller enkel	Finns befintlig rutin. Koordinator ansvarar för skiftgång och avlösning beroende av läge och tryck. Kan beskrivas i "Stabsrutin" för ISF stödet	Hanterad
24	Process	Upprätta tydliga rutiner för smitta i olika delar av verksamheten.	Kostsam eller svår	Utifrån de förutsättningar som ges av myndigheter har rutiner tagits fram fort. Rutinerna kan dock skilja sig från verksamhet till verksamhet.	Påbörjad
25	Process	Resursdelning av personal bör bygga på ordentlig förberedelse och frivillighet, inte tvång.	Kostsam eller svår	ISF:en måste få peka med hela handen i kris. Men förberedelse är bra; en utbildad och övad kader personer som är att föredra	TBD
26	Process	Säkerställ tydliga roller och ansvar kring samverkan med regionen. Klargör samverkan med Länsstyrelsen.	Billig eller enkel	Samverkansformen fungerar men resultaten varierar.	Hanterad
27	Process	Skapa plan för återgång samt för när KLN ska avvecklas. Behöver vara tydligt så att alla förstår det och	Kostsam eller svår	Det är viktigt är att inte gå tillbaka till hur det var utan till ett nytt läge, och att nya erfarenheter tillvaratas.	Hanterad



		att alla vet hur beslutsmandaten ser ut.			
28	Process	Stärk proaktiv kommunikation på kommunövergripande nivå och till stöd för förvaltningarna.	Kostsam eller svår	Detta behöver bland annat göras avseende tidshorisont. Den övergripande kommunikationen behöver även målgruppsanpassas. Relaterar till åtgärd 4 och 17.	Påbörjad
29	Process	Samordning mellan förvaltningarna inom vård- och omsorgsområdet samt KLK/ISF behöver förbättras. Omsorgsförvaltningen behöver inkluderas i all planering gällande vård- och omsorg.	Mycket kostsam eller komplex	Undersök om styrningen kring HSL behöver ses över. Denna åtgärd är relaterad med åtgärd 25.	Påbörjad
30	Process	Förmedla tydligare vad som är nedprioriterat under krisen.	Billig eller enkel	Kan tydliggöras genom de inriktningar som träffas i ISF	Enkel att genomföra
31	Process	Överväg balansen mellan effektivitet och noggrannhet vid ärendeberedning.	Kostsam eller svår	Snarare viktigt att skapa förståelse för vad snabb handläggning innebär så att förväntansnivån ligger på en realistisk nivå.	TBD
32	System	Undersök verktyg som behövs för att kunna bättre visualisera i digitala ISF/krisledningsmöten.	Kostsam eller svår	Utbilda i de befintliga verktygen, så vi använder potentialen i dem. Beakta informations-säkerheten.	TBD
33	System	Utbildning i digitala arbetssätt behövs.	Kostsam eller svår	Hanteras löpande. Rutiner och riktlinjer rörande digital arbetsplats måste sättas. Informationshanteringsplaner måste beslutas.	Påbörjad



34	System	Förstärk nätverkskapaciteten på kontoren, särskilt Fyrisborg pekas ut som problem.	Billig eller enkel	Byte av leverantör pågår, klart september 2021. Plan att alla kommunala fastigheter kommer att ha fiberanslutning.	Påbörjad
35	Kultur	Mer fokus på de som jobbar inom samhällsviktiga yrken, alla verksamheter är inte lika viktiga för att hantera krisen.	Kostsam eller svår	Man behöver prioritera även mellan samhällsviktig verksamhet. Kan behövas mer mod för att "peka med hela handen" och flytta personal.	Påbörjad
36	Kultur	Krisen har effekten att gängse arbetssätt inte alltid fungerar som det gjort innan. Förståelsen kan behöva förbättras avseende att det måste tas snabba beslut och att det kan behöva göras rejäla omprövningar under krisen.	Kostsam eller svår	Man behöver fatta beslut på oklara underlag och ibland snabbt. Kommunens värdegrund hjälper oss.	Påbörjad

Åtgärdas vid lämpligt tillfälle					
#	Område	Åtgärdsförslag	Svårighet	Kommentar	Status
37	Kultur	Tydliggör ömsesidiga förväntningar hos politiken och tjänstemannakåren gällande beredandet av underlag.	Billig eller enkel	Har anpassat underlag utifrån tidsramar.	Hanterad

Bilaga

Utvärderingsmetod

4C Strategies har genomfört utvärderingen av Uppsala kommuns hantering av Covid-19 genom kvalitativa intervjuer. Intervjuerna genomfördes digitalt, och pågick i 40–60 minuter. Efter intervjun fick den intervjuade vidimera anteckningarna för att säkerställa att inga missförstånd uppstått. Totalt intervjuades 33 personer. Frågorna i den semistrukturerade intervjun var grupperade enligt 4C Strategies utvärderingsmall, innehållande analysområdena Organisation, Process, System och Kultur. Genom att ställa öppna frågor om vad som gick bra, vad som gick mindre bra samt förbättringsförslag fångades organisationens synpunkter och förslag in. Allt insamlat material är anonymiserat och ges i form av en aggregerad bild av organisationens samlade uppfattning av krishantering.

Utvärderingsformat

Utvärderingen presenteras i form av denna rapport med en översikt av hanteringen av Covid-19 samt förbättringsförslag som dels kommer från organisationen och till viss del från 4C Strategies samlade kunskap om krishantering.

Exempel på frågor som diskuterades under intervjuerna	
 Organisation	✓ Hur har prioritering av resurser (personal, material m.m.) fungerat? ✓ Hur ser man bland de som deltagit i hanteringen på roller och ansvar? ✓ Var ansvarsfördelning mellan ISF linjeverksamheten tydlig? ✓ I vilken utsträckning var/är ISF/er förvaltning/bolag uthållig och kunde fortsätta att upprätthålla verksamhet?
 Process	✓ Hur har den interna kommunikationen fungerat? ✓ Vid aktivering av krisledning, resonera kring efterlevnad av arbetssätt, framtagna planer, riktlinjer och rollkort samt stabens organisering. ✓ Hur har arbetsprocesserna kopplat till krishantering fungerat?
 System	✓ Har tekniska system fungerat ändamålsenligt? ✓ Har några tekniska system saknats för att kunna hantera situationen distribuerat?
 Kultur	✓ Hur har den strategiska planeringen och beslutsfattandet fungerat i krisledningen? ✓ Hur säkerställdes att tagna beslut följdes i upp linjeverksamheten? ✓ Hur arbetade ISF/er förvaltning/bolag med att säkerställa det närvarande ledarskapet?

Medverkande vid Uppsala kommun

Krisledningsnämnden

Erik Pelling

Inriktnings- och samordningsfunktion

Anders Fridborg
Elisabeth Samuelsson
Hannes Vidmark
Ingela Hagström
Joachim Danielsson
Markus Bylund
Stefan Unnevall

Kommunledningskontoret

Anna Bittner
Anna Lind
Karin Cleve Ettemo
Marika Nordwall
Lena Grapp
Maria Ahlgren
Susanna Afzelius
Ola Hägglund

Äldreförvaltningen

Carina Juhlin
Jesper Kyrk
Karin Eduards
Lena Sjöberg
Mia Gustafsson
Thomas Karlsson
Christina Gustafsson

Omsorgsförvaltningen

Karin Brolin

Lenita Granlund
Åsa Markström
Anna-Terese Sporrang

Utbildningsförvaltningen

AnnBritt Öqvist
Christina Stenhammar
Christine Kastner Johnson
Erik Ojala
Susana Olsson Casas

Socialförvaltningen

Ola Jeremiasen

Medverkande vid 4C Strategies

Helena Söderblom, seniorkonsult, projektledare

Hans Arvidsson, principalkonsult, kvalitetssäkrare

Hannes Appelgren, analytiker, projektmedlem

Peter Kullman, analytiker, projektmedlem

Edwin Sönnergren, konsult, projektmedlem