

# Decentraliserad krisorganisering

En studie av Borås Stads hantering av  
pandemin

Christian Jensen, Caroline Leppänen, Mikael Lofström  
och Gustaf Kastberg Weichselberger

# Decentraliserad krisorganisering

En studie av Borås Stads hantering av pandemin

Christian Jensen, Caroline Leppänen, Mikael Lofström  
och Gustaf Kastberg Weichselberger

En rapport om erfarenheter av styrning, organisation, ledning och lärande i kommuner under covid-19 pandemin. Utvärderingen har gjorts inom ramen för forskningsprogrammet KomCo – Kommuner i coronatider.

U-rapport nr 107

ISBN 978-91-87454-90-5  
© KFi tillsammans med författaren 2021  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Sammanfattning.....	6
Inledning .....	9
<i>Disposition</i> .....	10
Metod.....	10
Teoretiska utgångspunkter.....	13
Formell organisation.....	13
Samverkan och flernivåstyrning.....	16
Konkurrerande värden.....	18
Organisatoriskt lärande .....	20
Utgångspunkter för analys.....	22
Borås Stads hantering av pandemin .....	23
Kort om Borås Stad och pandemins lokala förlopp.....	23
Pandemin kommer och krisledning initieras.....	24
<i>Från oro till lugn</i> .....	30
Beslut, åtgärder och kritiska moment .....	32
Frekvent rapportering och släppt fokus på ekonomi.....	36
Samarbete och samordning inom staden .....	37
Personalfrågor.....	40
Samspel mellan politik och förvaltning.....	41
Samverkan med externa aktörer.....	43
Kommunikation och media.....	44
<i>Informations- och kommunikationsutmaningar</i> .....	47
Förändringar i fokus.....	48
Lärdomar om krisledning och beredskap.....	51
Lärdomar om omsorg, hygien och smitta.....	54
Lärdomar om digitalisering.....	56

Analys .....	60
Övergripande kring utveckling.....	60
Organisatoriska dimensioner .....	62
<i>Arbets- och ansvarsfördelning</i> .....	62
<i>Koordinering</i> .....	63
<i>Samverkan med externa aktörer</i> .....	65
<i>Kapacitet och beredskap</i> .....	66
<i>Relationer och kommunikation</i> .....	68
Lärande .....	70
<i>Förutsättningar för ett lärande</i> .....	73
Värdekonflikter i krisarbete .....	74
<i>Informations över- och underskott</i> .....	76
Övergripande omdömen och rekommendationer.....	78
Rekommendationer .....	79
Referenser .....	81

# Sammanfattning

I denna rapport fokuserar vi hur Borås Stad hanterat pandemin. Det mer specifika syftet är att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin ur ett organiserings-, lednings- och styrningsperspektiv. Ambitionen är att skapa ett underlag för lärande: både inför framtida kriser och inför en kommande vardag utan pandemi. Utvärderingsstudien är en del av ett omfattande forsknings- och utvärderingsprogram vid Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av pandemin. Föreliggande studie genomförs på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Borås Stad.

Ett omfattande material har samlats in enligt en beprövad utvärderingsmodell. En central del av det empiriska materialet utgörs av självvärderingar som ett urval av sju förvaltningar sammanställt. Varje förvaltning som tagit fram en självvärdering genomförde också en hearing. Utöver det genomfördes också intervjuer med sammanlagt sju personer. Sammanställningen av det insamlade materialet presenteras i ett kapitel där centrala teman lyfts fram.

Analysen av det insamlade materialet presenteras i ett antal teman efter en övergripande beskrivning av utvecklingen för Borås Stad. Det konstateras att i det mest akuta inledningsskedet fick Borås Stad en viss resit som möjliggjorde att kommunen kunde mobilisera och iakttä andra kommuner som drabbats. Sannantaget har emellertid pandemin påverkat kommunen i omfattande utsträckning. Teman som lyfts fram i analysen rör ansvar, koordinering, kapacitet, samordning och lärande. Ansvarsförhållande mellan politik och förvaltning och mellan olika delar av förvaltningen beskrivs som tydlig. Relationerna kan också sammanfattas som förtroendefulla. Kommunikationen har fungerat väl, även om krisen, särskilt i inledningsskedet, skapade stora utmaningar på grund av det snabba händelseförloppet. En balansgång mellan att ge snabb information och att ge korrekt genomarbetad information beskrivs.

Den övergripande karaktäriseringen som görs av hur kommunen mött pandemin organisatoriskt och ledningsmässigt är att det skett med en decentraliserad ansats. Med det avses att de ordinarie organisatoriska strukturerna

tillämpats och att krisledning mobiliserats inom ramen för dessa. Krisledningsnämnden har inte aktiverats. Borås Stads organisering har en tydlig decentraliserad strategi där tonvikten är att beslut ska tas verksamhetsnära i respektive förvaltning. Detta har fungerat väl i huvudsak, men det fanns samtidigt förvaltningar som hade uppskattat en tydligare dialog såväl mellan förvaltningarna som i förhållande till den centrala krisledningen.

Vi konstaterar i rapporten att de redogörelser som studien baseras på ger samstämmt ett gott betyg åt kommunens organisering och ledning under pandemin. Vår analys pekar inte heller i någon annan riktning. Organisering av krisledningsarbetet i mötet med pandemin förefaller ha fungerat väl både centralt och lokalt i organisationen. Sammantaget visar analysen en kommun som i huvudsak haft ett fungerande krisledningsarbete.

Rapporten avslutas med några rekommendationer som kan ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete:

- En övergripande viktig observation är att **krishanteringen** har nyttjat den decentraliserade strategins styrka. I ett framtida utvecklingsarbete är det viktigt att beakta detta och ta det som en utgångspunkt. Viktigt att ta hänsyn till i sammanhanget är de olika roller som intas och vilka funktioner de fyller.
- De erfarenheter som gjorts pekar på vikten av en grundläggande välfungerande struktur i kombination med övningar och framtagande av olika scenarier. Det är därför viktigt att hålla **krisberedskap och krisledningsfrågorna** levande även i "fredstid".
- En viktig förmåga under kris handlar om flexibilitet och omallokering av **personal**. Detta fungerade i många stycken väl sett till förmågan att inventera och omfördela. Vad som framförallt förefaller varit utmanande är "mottagarsidan". Ett område för fortsatt utveckling av krisledning bör därför ta denna observation som sin utgångspunkt.
- En annan erfarenhet som också gjorts är att de former av organisering och ledning som **praktiseras i vardagen** också tenderar att fungera bäst att praktisera även i ett krisledningsarbete. När krisens stress gör sig påmind borgar samordningsformer och beslutsstrukturer som känns igen för en balanserad krisledning. Något att beakta och ta med sig inför planering av framtida krisledning.

- Kommunen har haft stor nytta av den samverkan kring information om pandemins utveckling, kunskap om att hantera smittan och tolkning av regelverk och rekommendationer som kommit efterhand. Kommunen har även dragit nytta av att pandemin tagit fart tidigare i andra kommuner så att man har kunnat ta höjd för egna insatser. Det kan därför finnas anledning att utveckla det **mellankommunala samarbetet och samverkan med andra myndigheter** för att göra avstämningar kring vilka åtgärder som kan vara lämpliga i olika verksamheter.
- Ett omfattande och brett **lärande** har skett och många erfarenheter gjorts. För att säkerställa att de ”kunskapsvinster” som gjorts inte går förlorade är det viktigt med ett aktivt förvaltande av dessa. Delvis handlar det om erfarenheter som rör kris- och beredskapsarbete, delvis och i större utsträckning hur dessa erfarenheter kan användas för att rusta kommunen för kommande utmaningar. En ledande fråga kan vara hur erfarenheterna som gjorts kan göras till vinnande innovationer.



# Inledning

Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att världen drabbats av en pandemi. Ingen kunde då föreställa sig att vi ett och ett halvt år senare allt jämt skulle leva i ett läge där vi fortfarande inte vet hur slutet ska gestalta sig. Mycket har hänt. Nedstängningar har skett, vaccin tagits fram i rekordfart och nya sätt att genomföra arbete på har anammats. I denna rapport fokuserar vi hur Borås Stad hanterat pandemin. Det mer specifika syftet för denna studie av Borås Stads hantering av pandemin är att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin. Fokus ligger på organisering, ledning och styrning. Ambitionen är att skapa ett underlag för lärande: både inför framtida kriser och inför en kommande vardag utan pandemi. Föreliggande studie genomförs på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Borås Stad.

Att utvärdera handlar som all värdering om att ställa något i relation till något slags värde, helst med hjälp av någon slags måttstock. Pandemin ställer emellertid till det för utvärderaren på grund av att det inte finns något självklart värde eller skala att ställa observationerna mot. Detta beror delvis på att det är en helt ny företeelse. Återkommande har kommentarer varit att detta med en pandemi var något samhällets aktörer inte förberett sig eller planerat för. Delvis försvåras utvärderingen av att pandemin visat sig påverka förutsättningar för i princip all verksamhet, mer eller mindre direkt. Till det ska läggas att utvecklingen av pandemin geografiskt och sett till vilka verksamheter som drabbas mest visat sig inte följa någon regelbundenhet. Klustermitta och vågor har drabbat verksamheter och kommuner högst olika. Sammantaget gör det att hanteringen av pandemin kan beskrivas som ett rörligt mål. Allt jämt i varje fall. Någon gång kommer även denna kris att bli historia, men där är vi i skrivande stund inte än.

Utvärderingsstudien är en del av ett omfattande forsknings- och utvärderingsprogram på Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av pandemin. Genom ett flertal fallstudier genereras ett underlag för analys där hanteringen av pandemin blir belyst ur olika infallsvinklar. För Borås Stad

innebär det tillsammans med det upplägg som används att möjligheter till lärande sker i tre olika steg. I ett första steg sker ett lärande genom den kritiska reflektion som själva genomförandet av utvärderingsstudien bygger på, där ett centralt moment är författande av självvärderingar som kritiskt diskuteras. I ett andra steg sker ett lärande som en konsekvens av den övergripande analysen som presenteras i föreliggande rapport. I ett tredje steg möjliggörs ett kunskapslärande genom att lära av andra. Utvärderingen ingår nämligen i en större forskningsinsats. Detta möjliggör ett mer övergripande lärande kring hanteringen av pandemin och dess konsekvenser. En sak har vi redan lärt oss: kriser kan vara mer utdragna och mer omfattande än vi tidigare föreställt oss. När vi planerade den första delstudien i programmet augusti 2020 trodde vi oss se slutet på pandemin. Nu ett år senare är vi inte lika säkra, men hoppas att vi befinner oss i en slutfas.

### ***Disposition***

I nästföljande kapitel sker en redogörelse för metod och den empiri som rapportens analys bygger på. I det därpå följande kapitlet beskrivs de teoretiska utgångspunkterna. Därefter följer ett kapitel där de empiriska iakttagelserna sammanfattas. I de två avslutande kapitlen presenteras analys och slutsatser

### **Metod**

Flera gånger har händelseutvecklingen gäckat samhället. Samtidigt finns det som vi beskrev ingen självklar måttstock att värdera hanteringen av pandemin mot. Vi har valt en kvalitativ ansats utifrån denna förutsättning och det syfte som formulerats för utvärderingen. Datainsamlingen utgör grunden för utvärderingen. Ett omfattande material har samlats in enligt en beprövad utvärderingsmodell.

En central komponent i materialinsamlingen är att enheter sammanställer en självvärdering. Ambitionen är att genomförandet i sig ska stimulera ett lärande kring verksamheten. I Borås Stads fall handlade det om sju enheter. Varje enhet som tagit fram en självvärdering genomförde sedan en hearing. Under denna ställdes fördjupande och breddande frågor kring de teman som är centrala för utvärderingen. Frågorna ställdes av en grupp forskare och anteckningar fördes. På de hearingar som genomfördes representerades enheterna av två personer eller fler. Till varje hearing utsågs även en bisittare i form av en person som representerar någon av de övriga enheter som genomgår hearingförfarandet. Detta dels för att skapa en ytterligare möjlighet till validering och reflektion över vad

som framgår av hearingen, dels för att skapa ett direkt lärande där bisittaren blir bärare av ett vidgat perspektiv.

Hearingarna är viktiga av flera skäl. De kompenserar i vissa fall för bristfälliga och ofullständiga självvärderingar, de är tillfälle för alla nyckelaktörer att komplettera det skrivna ordet och inte minst innebär intervjuerna att den mest aktuella händelseutvecklingen kan beaktas. Utvärderingen handlar både om hur pandemin hanteras och hur den har hanterats. En allmän bedömning av självvärderingarna är att grundackordet är positivt och inte, med några undantag, särskilt problematiserande i förhållande till sin egen roll i arbetet. Hearingarna ger därmed en möjlighet till ett mer fördjupat och kritiskt samtal kring olika aspekter. Teman som var centrala i självvärderingar och under hearingar var:

- Den övergripande bilden och tillbakablick
- Beslut, åtgärder och kritiska moment inom verksamheten
- Samordning och samarbete
- Förutsättningar och beslut
- Olika aktörers betydelse
- Lärdomar och framtid

Utöver det material som samlades in via självvärderingar och hearingar genomfördes också intervjuer med aktörer som kunde förväntas bidra med fördjupande eller breddande perspektiv. Sammanlagt genomfördes sju intervjuer där två av de intervjuade varit delaktiga i hearingarna medan övriga representerade andra förvaltningar. Till skillnad från materialet som genererades genom självvärderingar och hearingar utlovades respondenterna anonymitet. Intervjuerna har transkriberats och kodats och materialet är tillgängligt enbart för forskargruppen.

Vår bedömning är att vi under insamlandet av material uppnådde det som ibland i kvalitativa studier benämns ”mättnad”. Vad detta begrepp avser är att genomförande av ytterligare materialinsamling inte hade tillfört något väsentligt nytt. Detta beror givetvis till stor del på avgränsningen i syftet med ett fokus på stadens övergripande organisering och styrning.

De enheter som författat självvärderingar är:

Centrala krisledningsstaben  
Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen  
Vård- och äldreomsorgsförvaltningen  
Förskoleförvaltningen  
Grundskoleförvaltningen  
Sociala omsorgsförvaltningen  
Individ- och familjeomsorgsförvaltningen

Genomförandet har gjorts av en grupp forskare knutna till KFi:s nätverk. En central aspekt för utvärderingen är perspektivet att utvärderarna är ”kritiska vänner”. Med detta menas att utvärderingen ska stödja ett kommande förbättringsarbete inom kommunen. Utvärderarnas grundinställning är att tillföra nytta som ska kunna möjliggöra förbättringar. Detta sker bäst genom att förmedla olika perspektiv på den bedrivna verksamheten och i beskrivningar och bedömningar av hur arbetet bedrivits och inte undvika att framföra saklig kritik.

# Teoretiska utgångspunkter

I detta kapitel redogör vi för de teoretiska utgångspunkterna som fungerat som ett stöd för de tolkningar av händelseförloppet som gjorts (Lukka & Vinnari, 2014)<sup>1</sup>. Tre teman adresseras i litteraturen som tillsammans ger ett stöd för analys och tolkningar. Ett första tema gäller grundläggande begrepp kring organisering såsom arbetsdelning och koordinering som också relateras till begreppet decentralisering. Ett andra tema uppmärksammar vikten av att beakta olika värden, både i kristid och i mer ordinarie tider. Ett tredje tema berör organisatoriskt lärande och vad det innebär och ställer för krav på en organisation.

En viktig samlad utgångspunkt är emellertid att all organisering handlar om val och avvägningar (Kastberg & Siverbo, 2017). Det innebär att det inte finns någon organisationsform som är optimal i alla lägen och kan möta alla förändringar över tid, vilket inte minst är viktigt att uppmärksamma i en studie av en kris som visat sig slå olika mot olika verksamheter och dessutom vid skilda tidpunkter.

## Formell organisation

Organisering handlar om att fördela uppgifter så att en verksamhet kan planeras och utföras på ett effektivt sätt. En grundläggande och nödvändig egenskap är fokusering på organisationens uppgift och en tydlighet i hur ansvaret är fördelat och hur det utkrävs. Vi följer här det klassiska resonemang som Henry Mintzberg (1983) utvecklat kring huvudpelarna i organisering där vikten av arbetsdelning och koordinering sätts i centrum.

I en större organisation ställs alltid krav på en utvecklad arbetsdelning. Vem som gör vad och varför måste vara tydligt och klart definierat. Därav följer förutsättningar för att inom olika väl avgränsade delar kunna fatta beslut och för att kunna agera och genomföra förändringar nödvändiga för organisationens

---

<sup>1</sup> Teorin ska i detta fall inte främst betraktas som något som i sig ska utvecklas utan som ett stöd för mer utvecklade slutsatser kring hanteringen av pandemin i Borås Stad. Teorin utgör därmed ett metodstöd medan domänen för kunskapsutveckling är det fall som studeras: Borås Stad.

överlevnad. Kort och gott är en tydlig arbetsdelning med ett tydligt vidhäftat ansvar en förutsättning för effektiv organisering. Arbetsdelningen kan sedan se ut på olika sätt. Arbetsuppgifter och funktioner kan organiseras utifrån en grundläggande logik om att alla som gör samma sak samlas i en enhet. Vi talar då om en funktionsindelad organisation. Ett alternativ är att samla alla som utför uppgifter i relation till en viss uppgift i en enhet. Då talar vi om en klient, process eller ibland territoriellt baserad indelning.

Arbetsdelning kan vidare delas in i en vertikal och en horisontell sådan och detta kan i sin tur beskrivas med hjälp av begreppen centralisering och decentralisering. Med de senare begreppen avses förmågan och kapaciteten att fatta beslut i vissa frågor. Med vertikal arbetsdelning åsyftas hur organisationen delas in i olika nivåer och hur beslutsmandat fördelas däremellan. I en kraftigt decentraliserad organisation har det mesta av beslutsfattandet flyttats ner i den vertikala hierarkin. I den centraliserade organisationen har i stället beslutsfattandet centrerats kring ledningen av organisationen. I en kommun kan det handla om kommunledning, kommunstyrelse och fullmäktige och de tjänstemannaorganisationer som är kopplade hit. Den horisontella dimensionen handlar istället om hur ansvar fördelats mellan olika enheter som kan beskrivas som liggandes på samma nivå. I en situation där en rad olika facknämnder, eller för den delen stadsdelsnämnder, verkar under fullmäktige med ett långtgående beslutsmandat kan vi dels tala om en vertikal decentralisering till nämnderna från fullmäktige, dels en horisontell decentralisering ut till de olika nämnderna.

En tydlighet i ansvar och fokus på uppgiften innebär emellertid en risk för att de avgränsade delarna inom organisationen beslutar och agerar på ett sätt som inte är till gagn för helheten. Detta kan ske på grund av okunskap om andra enheters förutsättningar och sammanhang eller på att incitamentsstrukturen ger anledning att försöka optimera den egna enheten (Tomkins, 2001). På en tydlighet i ansvarsfördelningen och en decentralisering av ansvar och befogenheter följer därför ett behov av koordinering av verksamheter. En nödvändig differentiering för att skapa tydlighet i ansvar kräver samtidigt således integring.

Samordning, styrning och koordinering är olika beteckningar på aktiviteter som syftar till att trygga effektiva flöden och minska risken för målkongruens. Samordning kan ske enligt flera olika grundprinciper. Den kan baseras på formaliserade regelverk kring hur ett agerande ska ske. Fokus hamnar då på processer. Ett annat alternativ är att målstyra med fokus på det resultat som produceras i relation till vad som angivits som målvärde. Istället för processer hamnar

då verksamhetens resultat eller output i fokus. Ytterligare ett alternativ är att basera koordineringen på förtroende och decentralisering som i sin tur baserar sig på en trygghet i en gemensam förståelse och värdering av olika situationer. Det talas då ibland om kunskapsstyrning eller social styrning. Grunden är att individerna uppvisar en gemensam kunskaps- och värdegrund som fungerar som garanti för ett ändamålsenligt agerande (Oucchi, 1979).

Ett alternativ som i regel inte lyfts fram i styrningssammanhang när vi talar om större organisationer, men som just i denna kontext kan vara relevant att uppmärksamma, är det som benämns direkt styrning eller övervakning. Det innebär att styrningen baserar sig på att en överordnad styr verksamheten genom att göra situationsanpassade bedömningar av verksamheten och direkt fatta beslut om lämpliga åtgärder. Detta är dels en resurskrävande syssla och ett sätt att styra och leda på som ställer stora krav på och är i hög grad beroende av den enskilda individens kompetens och förmåga. Anledningen till att uppmärksamma denna form av styrning är på grund av att i den krisledningsorganisatoriska arsenalen finns vissa utrymmen att centralisera beslutsfattande och ställa ordinarie strukturer delvis åt sidan vid införande av så kallad krisledningsnämnd. Även om detta inte är en lösning som bygger på en enskild individs agerande, påminner det strukturellt om direkt övervakning. Som ett ytterligare styrningsalternativ kan också ömsesidig anpassning lyftas fram. Här handlar det om att individer och enheter genom att observera varandras handlande, föra dialog och anpassa sig koordinerar sina handlingar.

Decentralisering misstas ibland för en avsaknad av styrning. Vi kan göra en skillnad mellan decentralisering å ena sidan och ocentralisering å andra sidan (Brorström & Johansson, 1992). Vid en ocentralisering råder en situation där relationer mellan olika enheter, både vertikalt och horisontellt saknar struktur. Enheterna kan i en sådan situation agera flexibelt och fritt relativt andra enheter. Nackdelen är att de potentiella vinster som kan uppstå som en effekt av ett mer koordinerat agerande inte kan förväntas uppstå. En ocentraliserad organisation kan också förväntas resa frågor ur ett ansvarsperspektiv. Om det finns en överordnad nivå, exempelvis en politisk församling, som har ett övergripande ansvar är detta svårt att axla om tydliga relationer inte föreligger. Den decentraliserade organisationen å andra sidan bygger på att beslut, ansvar och befogenheter flyttats ner i organisationen men att det samtidigt föreligger en tydlig struktur vad gäller koordinering. Frihetsgraden blir jämfört med den ocentraliserade situationen något mindre, men å andra sidan skapas en ökad förmåga till samordning och övergripande ansvarstagande.

Organisering kan således sägas handla om att självständiga aktörer först bestämmer sig för att göra något tillsammans, därefter fördelar de uppgifterna sinsemellan och sedan försöker de finna ändamålsenliga former för samordning. Samordning innebär alltid transaktionskostnader och avvägningen är här mellan risken för suboptimering å ena sidan och risken för alltför hög komplexitet och beslutsvända vid för långtgående samordning å andra sidan. Fungerar inte samordningen är ett alternativ att återgå till att vara självständiga aktörer eller det motsatta, att införa en starkt integrerad och centraliserad organisation.

En analys av organisation och styrning i kris måste mot bakgrund av det resonemang som förts uppmärksamma de val som görs avseende arbetsdelning och koordinering såväl som hur praktiken gestaltar sig.

### **Samverkan och flernivåstyrning**

Men det är inte enbart den inomorganisatoriska samordningen som är av betydelse. Inom offentlig sektor har samverkan varit ett honnörssord och viktigt tema för att organisera olika typer av förbättringsarbeten och därmed fullgöra sina åtaganden gentemot allmänheten. Det kan vara mellan olika professioner och yrkesgrupper, mellan olika huvudmän och mellan olika nivåer i samhället. Oavsett om syftet är att uppnå stordriftsfördelar eller kompletteringsfördelar innebär samverkan att olika parter ska komma överens om hur de ska agera tillsammans. Skillnader i regelverk, organiseringsprinciper, mandatfördelning och tolkningsföreträde leder ofta till samverkansproblem (Huxham & Vangen, 2005).

När det uppstår en kris eller extraordinär situation, vilket en pandemi kan sägas vara ett uttryck för, prövas den kommunala ledningens förmåga att samordna resurser för olika insatser som går utöver den ordinarie verksamhetens villkor. Det ställer krav på att hantera såväl horisontell som vertikal styrning. Den horisontella styrning som i vardagstal benämns som samverkan brukar även kallas för interaktiv samhällsstyrning (governance) (Montin & Hedlund, 2009; Osborne, 2010). Medan den vertikala styrningen brukar diskuteras som flernivåstyrning (multi-level governance) (Marks 1993). När det kommer till samverkan är en situation där flera autonoma aktörer, men beroende av varandra, bidrar till leverans av offentliga tjänster (Sullivan och Skelcher, 2002), men samtidigt kan den innebära en tvetydighet och osäkerhet var gränsen går för olika aktörers ansvar (Stoker, 1998). Det är alltså en fråga om att utveckla interorganisatoriska relationer mellan olika aktörer för att gemensamt få kontroll över processer och en effektivitet vid genomförandet av offentlig service. En av



de vanliga orsakerna till att interorganisatoriska relationer upprättas är att organisationer saknar någon form av resurser som gör det intressant att samverka (Oliver, 1990). Det gör att den centrala situationen för aktörer handlar om att komma överens om vad de ska samverka om, det vill säga vad som är syftet, på vilket sätt det ska gå till och med vilka insatser från var och en.

Hur samverkan kan organiseras beror på förutsättningarna för samverkan och på vilket sätt de olika aktörerna besvarar dessa frågor. Formen för samverkan sker oftast i någon form av nätverk där såväl företag, offentliga organisationer som ideella organisationer kan ingå (Klijn, 2010). I vilken grad samverkan är frivillig eller formell har också betydelse. Nätverk eller samarbeten kan vara självinitierade av de som ingår i nätverket, men har de ett specifikt syfte upprättas det med ett uppdrag, vilket ofta är fallet i offentlig sektor. Det innebär således att samverkan i hög grad kännetecknas av samarbete över organisatoriska gränser för att hantera komplexiteten i de frågor som måste lösas gemensamt (Torfing & Triantafillou, 2013).

När det kommer till flernivåstyrning handlar det inte endast om att utveckla former för att styra samverkansinsatser. Styrning av samverkan är ett arrangemang där en eller flera offentliga organisationer tillsammans med privata och/eller ideella organisationer ingår i en gemensam beslutsprocess som är formell och konsensusorienterad, och som syftar till att genomföra politiska beslut eller att hantera offentlig verksamhet (Ansell & Gash, 2008). Flernivåstyrning lägger en extra dimension på detta då det inte enbart är en mångfald av aktörer som medverkar i styrningen, utan att den även sker på flera nivåer. Behovet av denna form av styrning har sin förklaring i en utveckling där den globala ekonomin, miljöfrågor och pandemier påverkar stater på ett likartat sätt, vilket kräver samverkan över nations- och regiongränser. Nationellt sker det en förskjutning av beslutsmakt där fler deltagare på exempelvis regional nivå ges tillträde till de politiska beslutsprocesserna och dessa aktörer erhåller mandat att påverka politikens utformning. Det innebär att staten inte längre är ensam beslutsfattare och istället ikläder sig rollen av att organisera beslutsprocesserna. En central indelning i två former av flernivåstyrning presenteras av Hooghe och Marks (2003). Den ena formen beskriver styrning som omfattar hierarkiskt ordnade formella institutioner, omfattande, stabila och begränsade till ett antal funktioner medan den andra mer lägger tonvikt på horisontella och informella relationer inom nätverkssamarbeten såsom projekt eller samverkansformer. I det första fallet är styrningen vertikalt hierarkiskt organiserad och i det andra fallet är styrningen horisontellt organiserad, mer fragmenterad och heterogen. I båda fallen är det

möjligt att se flernivåstyrning som en form av decentralisering där den vertikala decentraliseringen stärker mandaten för beslutsfattande och agerande för organisationer på lägre nivåer medan den horisontella decentraliseringen fördelar mandaten för beslutsfattande och agerande till fler organisationer.

Flernivåstyrning innebär för kommunerna att det sker en samordning mellan olika aktörer och myndigheter, vilket sker på flera nivåer när aktörerna gemensamt upprättar olika aktiviteter på lokal nivå för att genomföra beslutade insatser. Kommunerna har således att praktisera såväl de vertikala som de horisontella dimensionerna i flernivåstyrning. De är självständiga organisationer som samtidigt är beroende av bland annat andra myndigheter på såväl regional som nationell nivå. Genom pandemin inträder en extra dimension då man plötsligt och på ett särskilt sätt blir beroende av andra organisationer för att genomföra sitt uppdrag. Det kan handla om samordning kring inköp av utrustning och att hålla sig informerad kring riktlinjer och rekommendationer för att förhindra smittspridning. Samverkan och flernivåstyrning innebär således inte enbart en mångfald av aktörsperspektiv, utan sker också med olika kontextuell förståelse och sikt djup.

### **Konkurrerande värden**

Det har redan vidrörts att organisering bygger på den fundamentala praktiken att vissa lösningar väljs, medan andra väljs bort (Luhmann, 1995). Väljer vi en decentraliserad organisationsform kommer den med vissa fördelar, medan andra nackdelar kan förväntas uppstå. När mål, rutiner, ansvar och koordinering etableras handlar det om att bestämma sig för att organiseringen ska vara på ett visst sätt. Detta innebär samtidigt att alternativa sätt inte beaktas. Alla organisationer kommer därför alltid att vara mer eller mindre bra på att fungera optimalt och inte sällan är det den specifika situationen som råder som avgör framgång i utfallet. Problemet är nämligen att ett visst sätt att organisera aldrig är optimalt i relation till alla situationer. Vissa organisationer är bättre på anpassning, vilket förutsätter en viss struktur. Andra är bättre på optimering utifrån ett antagande om att det inte ska ske några förändringar och behov av anpassning, vilket innebär en annan sorts struktur. Vi kommer att återkomma till dessa avvägningar kopplat till anpassning och struktur nedan i avsnittet kring organisatoriskt lärande. Här ska vi adressera fenomenet med konkurrerande värden (Kastberg & Siverbo, 2017), vilket är en verklighet alla offentliga organisationer har att förhålla sig till (Brorström & Siverbo, 2004). Ett uppmärksammande av värden innebär att fokus hamnar på olika dimensioner av en verksamhet och att

dessa dimensioner kan relateras till måttstocken bra eller dåligt (Heuts & Mol, 2013), eller som Hood (1991) uttrycker det: värdena prissätts i olika valutor.

För offentliga organisationer kan värden för förvaltningsorganisering pekats ut i form av: effektivitet, resiliens och rättssäkerhet (Hood 1991). Effektivitet handlar om målvärdet att kunna leva upp till krav om en optimerad resursomvandling. För att på sikt nå framgång måste organisationen ordna sin produktion och verksamhet på ett sådant sätt att det finns en tydlighet i att det finns ett resultat av verksamheten som uppfattas som rimligt i relation till satsade resurser. En bra verksamhet är en produktiv verksamhet. Resiliens handlar istället om att organisationen måste ha tillräcklig kapacitet för att svara på de oväntade och hantera störningar och speciella omständigheter. Detta förutsätter upparbetade kompetenser och stabila och ibland överlappande strukturer och system. En bra verksamhet är därmed en verksamhet med god kapacitet och förmåga att mobilisera resurser. Rättssäkerhet handlar om att offentliga verksamheter måste leva upp till målvärden som är kopplade till exempelvis juridik och transparens. Här ligger fokus på procedurer och regler som exempelvis skapar rättssäker handläggning eller på tydlig och adekvat information. En bra verksamhet ur detta perspektiv är en verksamhet som har förmåga att producera förutsägbara beslut på ett transparent sätt.

I den löpande verksamheten är fokus naturligt på en betoning på effektivitet och rättssäkerhet, medan i kris eller under särskilda händelser aktualiseras målvärdet om resiliens. För alla offentliga organisationer är emellertid samtliga tre förvaltningsvärden alltid aktuella att beakta i någon mån. Det gäller också i krissituationer då även rättssäkerhet och effektivitet är värden som inte får glömmas bort. Det är emellertid viktigt att i sammanhanget också uppmärksamma att de olika värdena inte bara är viktiga att beakta, utan att de kan vara i konflikt med varandra. Därav karaktäriseringen att de kan beskrivas som konkurrerande. En hög produktivitet kan gå ut över värden om kapacitet som bygger på att det finns strukturer och resurser att falla tillbaka på om något händer. Denna konflikt har uppmärksammats mycket i media kopplat till just pandemin eftersom frågor kring lagerhållning av skyddsutrustning aktualiserats. Kritiken har handlat om att med allt för stort fokus på effektivitet och "slimmade" organisationer har lagerhållningen, som för med sig en kostnad, minskats i för stor omfattning. På samma sätt har hanteringen av pandemin kritiserats i vissa sammanhang utifrån uppfattningen att lagen om offentlig upphandling har fått stryka på foten.

## Organisatoriskt lärande

Kris och oväntade händelser kan utgöra ett utmärkt tillfälle till lärande för en organisation. Därmed inte sagt att detta är en enkel övning. Enligt teorier kring organisatoriskt lärande krävs det någon form av avvikelse för att lärande ska kunna komma till stånd. Det kan handla om att en rutin visar sig inte fungera, att de investeringar som gjorts inte ger den väntade avkastningen eller att en stark kritik väcks mot verksamheten. En sådan avvikelse kan trigga igång ett lärande eftersom det uppstår en situation där ett nytänkande och omprövande krävs. Avvikelsen måste emellertid inte vara av extern karaktär, utan kan också vara något som organiseras fram. Det kan ske genom att det inrättas utvecklingsavdelningar med syfte att generera avvikelser genom att alternativ tas fram. Ett inbyggt motsatsförhållande har emellertid beskrivits mellan att satsa resurser på utveckling och att utnyttja effektiviteten i befintlig organisation. Det har konceptualiserats som motsättningen mellan att exploatera (exploitation) och att upptäcka (exploration) (Kastberg, 2009; March, 1991).

Utifrån ett idealtypiskt resonemang kan den upptäckande organisationen karaktäriseras av att en stor andel av resurserna satsas på att utvärdera och värdera olika alternativ, bevaka omvärlden och ompröva befintliga rutiner. Fokus ligger på ett utvidgande av kunskapsbasen. Den exploaterande organisationen å andra sidan fokuserar på att använda och utnyttja den upparbetade kunskap som finns. All energi läggs på att finslipa rutiner vilket förutsätter att saker görs på ett likartat sätt och framförallt att samma saker görs. Den upptäckande organisationen har sin styrka i anpassningsförmåga till vad som krävs i nya situationer, men brottas med en oförmåga att göra saker på ett produktivt sätt. Den exploaterande organisationen har sin styrka i att uppvisa hög produktivitet, men å andra sidan låg förmåga att anpassa sig till nya situationer.

I praktiken måste alla organisationer uppvisa viss förmåga till anpassning och viss förmåga till produktivitet. Det handlar inte om antingen eller utan om både och. Organisationer måste skapa stabila förutsättningar som kan ligga till grund för utvecklande av arbetsprocesser, vilket i sin tur bygger på situationsspecifik kunskap. De måste emellertid också kunna ompröva och förändra sin verksamhet, vilket istället förutsätter en bredd i kunskapsbasen. Resonemanget visar vikten av att uppmärksamma relationen mellan vardagspraktik och utveckling.

Flera studier har genom åren visat att organisatoriskt lärande är långt ifrån enkelt att få till stånd. Ett illustrativt fenomen som kan framträda när svåra beslut måste fattas är det som benämns grupptänkande (Janis, 1975). Inneböörden av grupptänkande är att gruppens medlemmar, till exempel inom en

ledningsgrupp eller en krisledningsstab, okritiskt ansluter till det som är eller förefaller vara den gemensamma uppfattningen, kanske inledningsvis redovisad av gruppens ordförande eller informelle ledare. Risken för att hamna utanför gruppen och bli ifrågasatt om försök görs att bryta konsensus bedöms helt enkelt av den enskilde vara för stor. De negativa konsekvenserna för den enskilde överstiger möjliga vinster av att problematisera och ifrågasätta. Det är bättre att tåga still, ansluta till det vedertagna, få vara kvar i värmen och behålla ledningens uppskattning. Resultatet blir en situation där ”skyggglapparna” är på, även om det kanske finns en del som personligen känner sig kritiska eller ifrågasättande. Detta illustrerar hur förutsättningar för ett kritiskt lärande kan hämmas av etablerade föreställningar vilket resulterar i en oförmåga att ompröva.

En relaterad begreppsapparat är den kring de båda etablerade begreppen ”single” respektive ”double loop learning” (Argyris, 1976), ibland översatt som enkel och dubbelkretslärande. Vad som åsyftas är att lärande kan utgå från befintlig kunskap och vara inbäddat i befintliga rutiner och föreställningar. Resultatet av detta lärande blir en förfining och en kunskapsutveckling i en tydlig förutbestämd riktning. Det är detta som avses med enkelkretslärande: lärandet ifrågasätter en praktik, men inte mer grundläggande föreställningar om denna praktik. Med dubbelkretslärande åsyftas i stället en lärsituation där själva grundföreställningarna omprövas. Ett illustrativt exempel kan göras med den mekaniska räknemaskinen från företaget Facit. Medan företaget var bra på att utveckla konceptet mekanisk räknemaskin (en sådan med vev på sidan), alltså enkelkretslärande, lyckades man inte, eller ville inte, i tid inse att den mekaniska räknemaskinens dagar var räknade i och med den digitala miniräknarens intåg. Det hade krävt att grundföreställningarna omprövades. Ett enkelkretslärande kan förenklat vara lättare att få till stånd, medan ett dubbelkretslärande är en större utmaning. För att få till stånd det senare krävs inte sällan att utarbetade strukturer inte bara måste ifrågasättas, utan också ersättas. Det handlar då om att erhålla ny kompetens och investera i nya sätt att bedriva verksamhet på.

Ytterligare ett sätt att förstå lärande är att uppmärksamma samspelet mellan individ, grupp och organisation. Som antytts i diskussionen kring fenomenet grupp tänkande går det inte att likställa den enskilde individens kunskap med organisationens (Nonaka, 1994). Ett lärande förutsätter istället ett samspel mellan individ- och gruppnivå. Och detta gäller i båda riktningarna. Individen kan göra erfarenheter i en organisation i mötet med nya situationer, men för att detta ska bli till ett organisatoriskt lärande förutsätts att det fångas upp och omvandlas i rutiner och praxis. Likaså kan en organisation utveckla rutiner och procedurer,

men för att de ska omsättas i en fungerande praktik kräver det att enskilda medarbetare har förmågan att ta till sig dem och internalisera det som en utgångspunkt i det fortsatta arbetet. Detta resonemang riktar fokus på de strukturella förutsättningar som skapas för lärande. Det räcker inte att förlita sig på att erfarenheter görs, ett organisatoriskt sammanhang måste skapas där lärandet kan fångas upp och föras vidare. Det kan handla om att skapa arenor för kunskapsutbyte, men också om en förmåga att länka vunna och kanske konceptualiserade erfarenheter till den organisatoriska vardagen genom ett aktivt omsättande.

Sammantaget handlar organisatoriskt lärande om ett samspel mellan olika nivåer (individ/organisation) och mellan olika avvägningar som måste göras. Återigen hamnar fokus på vikten av att förstå konkurrerande värden. Den pandemi och hanteringen av den som står i fokus här skapar mycket speciella förutsättningar eftersom det för många verksamheter inneburit en fullständig omorientering av sättet som verksamheten bedrivs på. Samtidigt är det viktigt som betonats att det finns strukturella förutsättningar för ett mer långvarigt strategiskt lärande. Risken finns att det som lärs under specifika och kanske tidsmässigt avgränsade betingelser inte omsätts i det vardagliga arbetet (Kastberg, 2013).

## **Utgångspunkter för analys**

Den teoretiska referensram som här presenterats ger en bred utgångspunkt för analys av organiserings-, lednings- och styrningsaktiviteter som visar på grundläggande kvaliteter för att en organisation ska klara sitt uppdrag tillfredsställande i kris och vardag. En central del handlar om att analysera arbetsdelning och koordinering. En annan viktig del som lyfts fram handlar om att rikta analysen mot olika värden för att belysa vilken kapacitet att mobilisera för att möta pandemin som funnits och om eventuella avvägningar skett. Ytterligare en viktig del är att analysera de erfarenheter som gjorts utifrån ett lärandeperspektiv tillsammans med vilka förutsättningar som finns för lärande.

Vi karaktäriserade i inledningskapitlet pandemin som något nytt och att det inte finns några givna angreppssätt. De teoretiska utgångspunkterna har därför fungerat som just utgångspunkter för analysen medan själva materialinsamlingen som vi beskrivit kännetecknades av en öppenhet och bredd. Detta återspeglas i upplägget för hur vi presenterar de empiriska iakttagelserna. Ambitionen i empirikapitlet har varit att fånga utvecklingen över tid sedan pandemiutbrottet och lyfta fram olika centrala teman och med detta upplägg fånga nyanser. I de efter empirin följande analyskapitlet sker sedan en mer tematiskt fokuserad analys.

# Borås Stads hantering av pandemin

Detta kapitel sammanfattar vi beskrivningarna av Borås Stads hantering av pandemin som framkommit i självvärderingar, vid hearingar och i intervjuer med enskilda tjänstemän och refereras till som det insamlade materialet. Det är ett rikt material med många detaljer och nedanstående beskrivning har som ambition att aggregera dessa till en samlad berättelse.

## Kort om Borås Stad och pandemins lokala förlopp

Borås stad med sina 113 714 invånare (Statistiska centralbyrån, 2021), är den näst folkrikaste kommunen i Västra Götalandsregionen samt landets trettonde största kommun. Kommunen är en del av den delregionala informella Sjuhäradsbygden tillsammans med kommunerna Bollebygd, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda. Arbetskraften i kommunen tillgodoses främst av kommunens egna invånare då drygt 45 892 personer såväl bor som arbetar inom kommunen. Samtidigt är det omkring 14 400 personer som pendlar in till Borås Stad medan något färre (10 150) pendlar ut från staden till sina arbeten (Statistiska centralbyrån, 2020<sup>A</sup>). Demografiskt sett har kommunen en ökande befolkningstrend och en majoritet (76,3 %) är födda i Sverige (Statistiska centralbyrån, 2020). Kommunens invånare som är 65 år eller äldre ligger nära rikets medelvärde (19,2 % mot 20,1 %) (Kolada, 2020) och arbetslösheten i kommunen är 7,2 procent vilket speglar riksgenomsnittet (7,2 %) (Kolada, 2020<sup>A</sup>).

Kommunorganisationen har omkring 10 000 anställda, varav 465 är chefer. Tjänstemannaorganisationen består av kommundirektören och de 16 förvaltningarna: Arbetslivsförvaltningen, Fritids- och folkhälsoförvaltningen, Förskoleförvaltningen, Grundskoleförvaltningen, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen, Kulturförvaltningen, Miljöförvaltningen, Revisionskontoret, Samhällsbyggnadsförvaltningen, Servicekontoret, Sociala omsorgsförvaltningen, Stadsledningskansliet, Tekniska

förvaltningen och Vård- och äldreförvaltningen. Antalet anställda är störst i Vård- och äldreförvaltningen med ca 2 500 följt av grundskoleförvaltningen med ca 2 000. År 2020 uppgick kommunens omsättning till 8,1 miljarder kronor (Borås Stad 2020). När studien genomförs finns det en ”Mitt-S-samverkan” bestående av Socialdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet och Miljöpartiet medan oppositionen består av Moderaterna, Kristdemokraterna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet (Borås Stad, 2021).

Den 10 mars 2020 (vecka 10) gick Folkhälsomyndigheten ut och informerade om flera tecken på samhällsspridning av covid-19 i Region Stockholm och Västra Götalandsregionen (Folkhälsomyndigheten). Strax där på, under vecka 13 kom det första fallet av konstaterad smitta till Borås Stads verksamheter när en brukare på ett äldreboende testade positivt (Borås Stad, 2020<sup>A</sup>). Sedan dess har Borås Stad fram till vecka 18 haft totalt 11 789 konstaterade covid-19 fall (1037 fall per 10 000 inv.) vilket placerar kommunen på 64:e plats vad gäller smittspridning i Sverige och på 11:e plats i Västra Götaland. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffra i Göteborg varit cirka 1 145 konstaterade fall per 10 000 inv. (med viss variation inom stadsdelarna) i Tanums kommun 781 konstaterade fall per 10 000 inv. (Folkhälsomyndigheten<sup>A</sup>).

I Borås Stad har 200 personer avlidit i sviterna av covid-19 vilket kan jämföras med 855 i Göteborg och 14 i Tanums kommun (Socialstyrelsen, 2020).

## **Pandemin kommer och krisledning initieras**

Den bild som återges är att förvaltningarna i stort anser att Borås Stad lyckats hantera pandemin väl med en god förmåga att prioritera och samordna resurser genom ett strukturerat arbete i den centrala krisledningen. Trots att pandemin har varit händelsestyrd och Borås Stad (tillsammans med samhället i stort) har fått reagera på diverse oväntade händelser beskrivs det ha funnits en god organisatorisk kapacitet för att möta krisen. Även om det i vissa perioder har varit ett ansträngt läge har det aldrig varit bortom stadens kapacitetsgräns, enligt beskrivningar som ges. Borås Stad var snabb med att agera och var tidigt ute, men beskrivningen som ges är att det fanns viss tid för förberedelser eftersom Stockholm och Göteborg blev drabbat i ett tidigare skede. Risk för snabb och tidig smittspridning fanns dock eftersom Borås Stad har sitt sportlov under vecka sju, vilket innebar att när smittspridningen drog igång i Europa hade redan många familjer varit iväg på skidresor.



Pandemins första fas blev ett ansträngt läge eftersom kunskapen om det nya viruset var låg och oron hos medarbetare, brukare och anhöriga var hög. Borås Stad beskrivs ha agerat genomtänkt och flexibelt:

*Vi bedömer att Borås Stad totalt sett har hanterat pandemin på ett mycket systematiskt och genomtänkt sätt. Olika målgrupper har tänkts in i alla skeden utifrån BIS [beslut i stort] och de konsekvenser som krisen inneburit för målgrupperna. Några av styrkorna har varit att beslut har fattats på rätt nivå i organisationen, stor flexibilitet både bland medarbetare/ledningsstrukturer och den förvaltnings/bolagsöverskridande samverkan. (Självvärdering, Central krisledning)*

Planen för extra ordinära händelser var sedan tidigare fastställd i kommunfullmäktige och det fanns en planerad övning i kommunen i förhållande till lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) som fick ställas in på grund av pandemin. Lärandet fick nu istället ske i skarpt läge för många funktioner i stabsarbetet. Utifrån LEH byggdes den organisation som behövdes för krisledningsarbetet för staben såväl som för de arbetsgrupper som kom att bildas.

*Vi hade så att säga stabsfunktionerna klara, vem som skulle göra vad och vad dom skulle innehålla och vilket läge staben finns i. Allt det här var beslutat i kommunfullmäktige så där låg det klart. Det var bara övningen och utbildningen som vi så att säga inte var färdiga med. Det visade sig vara riktigt bra för nu fick vi alltså praktisk övning samtidigt. Så det var superbra. (Intervjureferat, F)*

Det centrala krisledningsarbetet startades den 13 mars 2020 och pågick allt jämt vid studiens genomförande. Krisledningsstaben befann sig i så kallat orange läge (från färgskalan grön, gult, orange, rött). I krisledningsstaben har 13 olika funktioner ingått. De funktioner som ingår i staben tillhör samtliga funktioner från stadsledningskansliets olika avdelningar, vilket har inneburit att funktionerna i staben följer det som stabsmedlemmarna har ansvar för i vardagen. Utöver det ingår även medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och fackliga representanter. Krisledningsnämnden aktiverades aldrig. Politikerna har emellertid kontinuerligt hållits uppdaterade med information. I pandemins initiala fas tog stadsdirektören det som refereras till som "beslut i stort" (BIS)

vilket har varit den övergripande inriktningen för den centrala krisledningen att förhålla sig till under resans gång. Beslutet var enligt följande:

*Vi ska arbeta för att minska smittspridningen inom Borås Stads verksamheter och särskilt skydda av Folkhälsomyndigheten identifierade riskgrupper samt ge stöd till Borås Stads förvaltningar och bolag i krisberedskapsarbetet både vad gäller nuläge och i tänkta framtidsscenarier. (Självvärdering, Central krisledning)*

Fokus för det övergripande pandemiarbetet har genomgående präglats av att på olika sätt bidra till en minskad smittspridning. Borås Stad beskrivs ha hanterat konsekvenserna av pandemin på ett bra sätt och det beskrivs som framgångsrikt att man stod fast och följde de nationella riktlinjerna som Folkhälsomyndigheten gav ut.

*Det finns ett uttryck som lyder, så globalt som möjligt, så lokalt som nödvändigt. Och det tycker jag är ett ganska bra sätt att se på det hela. Vi ska inte försöka komma på egna idéer om vi inte måste. (Intervjuföreläsare, B)*

Den centrala krisledningen anses ha startats upp tidigt där representanter från berörda förvaltningar kallades till inledande möte för att få och ge information.

*Ett bra övergripande samarbete kom igång snabbt. Det fanns en välvilja och en god anda. (Självvärdering, Vård- och äldreförvaltningen)*

Även om den goda viljan fanns där, fanns det initialt en del osäkerhet och ovana att hantera en sådan form av kris som pandemin innebar. Det beskrivs ha funnits en oklarhet kring om det skulle komma central information, hänvisningar och anvisningar eller om förvaltningarna skulle ta fram eget material och om man i så fall skulle hänvisa till Folkhälsomyndigheten eller Borås Stads centrala informationer på intranätet respektive internet. Dess oklarhet beskrivs ha fått mer struktur och klarhet allt eftersom. Även under den inledande tiden beskrivs det emellertid ha funnits en ambition från centrala funktioner att stötta upp och agera snabbt.

*Frågor och situationer som beskrivs i nulägesrapporterna fångades dock upp snabbt av stadsledningen, CKS och/eller centrala krisledningsgruppen. Det*

*fanns en angelägenhet att agera snabbt och fatta beslut. (Självvärdering, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen)*

En viktig del i den centrala krisledningen beskrivs sammanställandet av det som benämns som lägesbilder ha varit under krisens gång. Lägesbilder från de 29 förvaltningarna och bolagen har kontinuerligt rapporterats in centralt och den centrala krisledningen hade en sammanhållande funktion för information och rapportering dit förvaltningarna kunde vända sig med frågor för att få stöd och vägledning.

*Vi har fått bra stöd och relevanta riktlinjer. Vi har ställt frågor och kommit med synpunkter, och centrala krisledningen har svarat upp snabbt och smidigt. (Självvärdering, Grundskoleförvaltningen)*

Förvaltningarna skapade också egna krisledningsgrupper. Den generella bilden som återges är att förvaltningarna har upplevt att det funnits en stor tillit till förvaltningarna och dessas uppdrag. Vissa förvaltningar menar att man ibland upplevt sig ligga något före den centrala krisledningen vilket då skapat en viss frustration. I efterhand har emellertid reflektionen gjorts att vissa förvaltningar varit lite för snabba på bollen och agerat för kraftfullt. På en förvaltning beskrivs att när förvaltningen fått grepp om metoden för riskbedömningar användes dessa för att ta höjd för risker och på så sätt så utvecklades krisarbetet.

*Kontinuitet är viktigt i krisarbete. Man behöver fundera på hur man skapar lugn i en krisledning så att man inte alltid behöver agera för snabbt. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Grundskoleförvaltningen beskriver istället sin strategi från början som att försöka hålla sig i mitten och inte sticka ut för mycket åt något håll, att vara lagom snabba och lagom drastiska beskrivs som ett framgångsrikt sätt att hantera osäkerheten. Ett sätt att hantera de olika perspektiven och oron samtidigt som kunskapsnivån om viruset var låg var att ”hålla sig i mitten”, det vill säga att vara lagom snabba och vara lagom drastiska.

I det tidiga skedet handlade mycket av pandemiarbetet om att hantera och bemöta medarbetare, brukares och anhörigas oro gällande risken att bli smittad. Det beskrivs som det vid vissa tillfällen uppstått perspektivkrockar mellan medarbetar-, medborgar- och brukarperspektivet. Detta har bitvis försvårat

samverkan mellan verksamheter i staden där man allt eftersom fått hantera specialfall som till exempel eventuellt smittad bostadslös brukare. Samtidigt tog verksamheterna fram planer för att lyckas hantera ett eventuellt stort personalbortfall. En grupp bildades tidigt i mars 2020 för att omhänderta personalfrånvaro, arbetsmiljö och bristen på skyddsutrustning. Efterhand bildades det också olika arbetsgrupper i syfte att stödja förvaltningarnas arbete. Ett exempel är en grupp som fick i uppgift att titta på effekter för barn och genomföra analyser och undersöka vilka åtgärder som krävdes. Andra grupper som startades rörde områden som logistik, kritiska yrkesgrupper, bemanning, evenemang och näringsliv. Arbetsgrupperna har arbetat utifrån det behov som finns eller kan tänkas uppstå och grupperna är sammansatta med representanter från stabsfunktionen samt medarbetare/chefer från de i sammanhanget relevanta förvaltningarna. I vissa fall har det förekommit att förvaltningarna eller nämnderna har velat överlåta vissa beslut till den centrala krisledningen som då hänvisat dem tillbaka eftersom det ansågs viktigt att rätt beslut togs på rätt plats, men övergripande ses den decentraliserade organisationen i stort som en fördel.

*Den starka delegationen gör det enklare att hantera sin egen förvaltning, det finns styrka i det. Det gjorde att man hade bättre koll på läget, vi kände till vad vi gjorde och kunde ha koll på det. (Intervjuresferat, A)*

Inom varje förvaltning utsågs personer som skulle ansvara för att leda och hålla ihop arbetet med skyddsutrustning och även bemanningsfrågor. Dessa frågor samordnades sedan centralt och de utsedda personerna från förvaltningarna ingick i de centrala grupperna kring skyddsutrustning respektive bemanning. Gällande utformningen av beredskapsplan för bemanning lämnades det ett stort ansvar till förvaltningarna att se över sin situation, identifiera känslig verksamhet, göra riskbedömningar och planera för att upprätthålla drift även om många insjuknade. Samordningen kring bemanningen har överlag fungerat tillfredställande, men vissa utmaningar har ändå funnits kring realisering.

*Individ- och familjeomsorgsförvaltningen och Arbetslivsförvaltningen hade möten kring hur man skulle hjälpas åt med bemanning. En form av plan fanns men det var svårt när det gjordes försök till att realisera denna. Krävde mycket information och förtydligande kring vad och vilka som behöv-*

*des. Ovanan, osäkerheten bidrog till detta. (Självvärdering, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen)*

En del osäkerhet kring användandet av skyddsutrustning fanns till en början dels eftersom många saknade vana att använda det, dels för att det från myndighetsnivå kom olika rekommendationer när och hur viss utrustning skulle användas. I stort fanns det principer att följa med utgångspunkt i de anvisningar som Folkhälsomyndigheten gav ut och dessa diskussioner återges inte ha varit särskilt problematiska eller tidskrävande. Det blev aldrig någon brist på skyddsutrustning i Borås Stad utan det har funnits tillräckligt hela tiden för att täcka verksamheternas behov även om det till en början saknades ett lager. Vissa brister rapporteras det dock om. Under en period saknades exempelvis ytdesinfektion med tensider.

Borås Stad var också tidig med att stänga vissa verksamheter för besökare, vidta fysiska åtgärder för att minska smittspridningen genom att möjliggöra och uppmana till avstånd i lokalerna och erbjuda skyddsutrustning i brukarmöten där närkontakt inte gick att undvika.

*Vi har satt sådana här klistermärken eller målningar på golven att man ska hålla avstånd, vi har satt upp spritautomater i receptionen. Vi har satt upp en spritautomat precis innanför dörren så att det bara är att räkka fram händerna så får man spritat händerna. Sådana småsaker och att vi satt upp uppmaningar på toaletterna och i fikarummet och så där. Vi tog bort stolar i fikarummet, det var en angräplig sak vi gjorde. Ta bort stolar så att det inte går att sitta tätt helt enkelt. Och så upprepade vi uppmaningar, jag vet jag har skickat ut ett antal sådana här mejl (Intervjuföreläsa, B).*

I stort fanns det en god digital infrastruktur i Borås Stad som bidrog till en bra övergång när många medarbetare ställde om och började arbeta på distans.

*Tack vara en god digital infrastruktur har det fungerat oerhört bra med digitala möten och arbeta hemifrån. Det har gynnat både dem som har administrativa roller som kunnat genomföra sina arbetsuppgifter på distans, likväl som de som har behövt vara på plats i tjänsten då färre personal behöver trängas på samma yta. (Självvärdering, Sociala omsorgsförvaltningen)*

Det har inte alltid varit lätt att fatta beslut angående vem som kan och inte kan arbeta hemifrån och ibland har besluten behövt revideras. Det fanns generell en relativt god digital kunskap inom staden som underlättat för övergången till såväl kontorsarbete som utförts på distans som när eleverna fått övergå till distansundervisning. Förskoleförvaltningen var sedan innan pandemin en pilotförvaltning för digitalisering där man testat bland annat digitala möten, vilket bidrog till att förvaltningen snabbt kunde ställa om. För vissa yrkesgrupper som saknar större digitala inslag i vardagen kunde dock bister i förutsättningar uppmärksammas. Efterhand förefaller dessa problem ha löst sig.

De basala hygienrutinerna har uppmärksamats i staden, inte bara inom Vård- och äldreomsorgsförvaltningen utan även i andra verksamheter. Det har också blivit tydligt att noggranna hygienrutiner kan minska smittspridning av även andra sjukdomar. Det har varit en hög belastning för vårdpersonalen som behövt prioritera bort mång av sina ordinarie arbetsuppgifter för att hinna med att reda i pandemin där det vid smittutbrott varit intensiva perioder. Inte minst var utbildning och uppdatering av de basala hygienrutinerna och användandet av skyddsutrustning på ett korrekt sätt tidskrävande i den initiala fasen. Pandemin visade att det funnits brister i kompetensförsörjningen hos vissa medarbetare, vilket är en utmaning att jobba vidare med även efter pandemin.

### **Från oro till lugn**

Framför allt i pandemins initiala fas, när kunskapen om viruset var låg, var oron hög bland personalen. Krisen var också av den speciella karaktären att den berörde oss alla, både privat och på jobbet. Enskilda personers oro, såväl medarbetare, brukare, elever eller anhörigas har medfört en benägenhet till att man gör egna tolkningar av vad beslut och rekommendationer innebär. Det fanns ingen omfattande beredskap för en pandemi, varken centralt i staden eller ute på förvaltningarna och upplevelsen beskrivs till en början som smått kaotisk där ingen visste vad, hur eller varför man skulle göra saker. Framför allt för Vård- och äldreomsorgsförvaltningen som också tidigt fick in smitta och fick möta covid i en miljö där det för många blev en fråga om liv och död beskrivs skräcken och oron initialt ha märkts av. Personal inom förvaltningen uteblev från arbetet, men det fanns också oro från anhöriga att hantera. Oron beskrivs ha funnits i alla led, även bland cheferna.

*Det var varit tungt att bära personalens oro och man har balanserat mellan vad man ska ansvara för. (Hearing, Vård- och äldreomsorgsförvaltningen)*

I det tidiga skedet var det svårt att föreställa sig vilken utdragen kris pandemin skulle visa sig vara.

*Vi hade ingen aning om hur länge det skulle hålla på. Vi trodde kanske att det var en akut händelse som vi behövde lugna och trodde att det skulle vara över till sommaren. (Hearing, Förskoleförvaltningen)*

Efterhand har man funnit sina roller och har en tydligare ansvarsfördelning men i den initiala fasen har det varit en utmaning att möta och ta ansvar för medarbetarnas oro över sin egen arbetsmiljö och risk att utsättas för smitta, vilket ställts mot brukarnas/elevernas rätt till omvårdnad/undervisning, dvs förvaltningarnas kärnuppdrag.

*Det var hög sjukfrånvaro bland medarbetarna i början av 2020. Dels på grund av sjukdom men även till stor del på grund av oro. Vi gjorde en markering gentemot medarbetarna att vi ställde oss på deras sida i en del viktiga beslut. Vårt budskap var att vi gör vad vi kan för att underlätta. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

De uppmärksammas att även om personal i verksamheterna periodvis fått möta mycket oro och frustration från anhöriga och vårdnadshavare har anhöriga och vårdnadshavare generellt varit bra på att samarbeta med verksamheterna, vilket underlättat. Den initiala oron som fanns bland personalen har som det beskrivs blivit omhändertagen med hjälp av närvarande chefer, de fackliga organisationerna och att det aldrig blev någon brist i Borås Stad på skyddsutrustning. Nu handlar personalfrågorna till större del om att orka lite till.

Under den andra och tredje vågen beskrivs ett större lugn där man hunnit samla på sig erfarenheter och krisen hade blivit en del av verksamheternas vardag. Det fanns rutiner och handlingsplaner där de flesta scenarion hade redan hanterats vilket medförde att det nu fanns en större tilltro och effektivitet i hanteringen av pandemin där också krisledningens arbete var etablerat, väl beprövat och implementerat. Förvaltningarna är nu trygga i sin hantering och det finns en upparbetad organisation som omhändertar information och kommunikation ut till alla berörda och det finns en större styr- och ledningssäkerhet samt en vana i linjeorganisationen att snabbt ställa om. Något som också underlättar under tredje vågen är att informationen, rekommendationerna och riktlinjerna från Folkhälsomyndigheten med flera inte ändras från dag till dag.

*Det var under första och delvis andra vågen som all struktur i form av riskbedömningar, mötesformer, rutiner och riktlinjer skapades. Den tredje vågen har därmed inte berört oss nämnvärt. (Självvärdering, Sociala omsorgsförvaltningen)*

Borås Stad framställs som en stor kommun med mycket interna resurser. Samtidigt är det slimmade organisationer där det inte finns mycket extra utrymme, särskilt inte för att hantera en pandemi utöver den löpande verksamheten. Arbetet har därmed inneburit omprioriteringar av arbetsuppgifter och arbetssituationen har varit oerhört ansträngd i perioder. Utmaningen var i ett senare skede av pandemin istället den trötthet som fanns i organisationen efter drygt ett och ett halvt år med covid-19. Det skapades en "kärleksida" på intranätet där medarbetarna kunde heja på varandra och det kom in mängder med meddelanden över vilket bra jobb man gjorde och att orka lite till. Det beskrivs som svårbedömt, dels hur länge pandemin kommer att fortsätta, dels hur länge den särskilda organiseringen ska fortgå.

*Att starta upp en stab är enkelt men att avveckla den är svårare. Vi har börjat takta ner möten och hoppas på att i oktober kunna gå ner till grönt läge. Vi ska tillbaka till ett nytt normalläge men det finns en oro kvar i detta. Vi måste få lite bättre siffror och trenden måste vända. (Hearing, Central krisledning)*

## **Beslut, åtgärder och kritiska moment**

Genom att arbeta efter tre huvudmål: förhindra smitta, skydda riskgrupper och hålla igång kärnverksamheten har förvaltningarna kunnat ta höjd för såväl brukarperspektiv som medarbetarperspektiv (i linje med BIS som beskrivits). Något som lyfts fram är att många av de tidiga besluten var både de mest omfattande, samtidigt som det då i det läget som världen befann sig i, fanns minst underlag och en stor brist på kunskap om pandemin. Det beskrivs ha varit en utmanande balansgång att kunna fatta rätt beslut i rätt tid. Eftersom det inte fanns en färdig struktur för eller kunskap om en pandemihantering att falla tillbaka på fick förvaltningarna sätta samman team för att kunna fokusera på frågor med rätt expertis och fatta beslut på så goda grunder som möjligt. Till en början var det oklart (i samhället i stort) hur viruset smittade men ändå var förvaltningsledningarna ansvariga för att skapa riktlinjer och direktiv för hur man skulle minska smittan och skydda såväl personal som brukare.



En del i lösningen blev att hitta ”rätt” mötesformer och mötesdeltagare för att omhänderta de frågor och utmaningar som pandemin orsakade. Vikten av kontinuerlig kommunikation och information ut i verksamheten tydliggjordes och en framgångsfaktor beskrivs ha varit att lyckas sälla bland all information och kärnfullt försöka tolka budskap till både chefer och personal. Detta gjordes bland annat genom storgruppsmöten som möjliggjorde en bra intern kommunikation där också chefer gavs möjlighet att ställa frågor och ha en dialog. Att det inte var helt enkelt att hantera informations- och kommunikationssituationen kommer vi att återkomma till.

Alla förvaltningar har varit olika drabbade av smittan både sett till tidpunkt och omfattning, där det också kommit olika direktiv på nationell nivå som i varierande utsträckning berör respektive verksamhet. Förvaltningarna har således skilda upplevelser av pandemin, för vissa har det handlat om liv och död i verksamheten. För andra har det handlat om att ställa om verksamheten till smittsäkra och digitala arbetssätt. Nedan sker några exemplifieringar kring hur olika förvaltningar mötte pandemin:

Vård- och äldreförvaltningen införde tidigt (innan de nationella beslutet) besöksrestriktioner på sina boenden och man stängde även mötesplatser och restauranger. Ett akutförråd med skyddsutrustning upprättades. Beslut togs också angående att första linjens chefer skulle arbeta på plats för att medarbetarna skulle ha nära tillgång till sin chef. Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) hade beredskap på helgerna för att kunna stötta upp vid akuta frågor. Organisationen för chef i beredskap var redan satt på Vård- och äldreförvaltningen vilket beskrivs ha underlättat då det var till stor nytta att ha tillgång till chef dygnet alla timmar. Inflödet till en korttidsenhet pausades för att istället kunna ta emot covid-patienter. Ibland har besluten fattats för snabbt och verksamheterna har inte kunnat hinna med vilket kan exemplifieras med när beslut om att använda visir i hemtjänsten fattades innan man hann att ordna med rengöringsprocessen. Vissa av brukarna valde själva att pausa sina insatser och andra valde att tacka nej till att flytta in på vård- och omsorgsboende på grund av rädsla för smittspridningen.

För Sociala omsorgsförvaltningen har ett av de stora besluten varit att stänga den dagliga verksamheten, vilket gjordes mellan 2020-03-23 och 2020-08-31 samt beslut om att starkt avråda från besök till sina gruppboenden. Besluten fattades med avstamp i att förhindra smitta och skydda riskgrupperna (brukarna) samtidigt frigjordes personal som kunde hålla kärnverksamheten öppen.

För Individ- och familjeomsorgsförvaltningen handlade det, som för många, om att ställa om verksamheten och försöka bedriva det som gick digitalt. Mycket av förvaltningens arbete behövde dock fortgå som vanligt med fysiska möten där man istället iakttog försiktighet med ökat avstånd och skyddsutrustning vid eventuell närkontakt. Många klienter uppges till en början ha uteblivit från möten, antingen på grund av sjukdom eller av rädsla för att smittas. Beslut togs om att minska antalet på mötesplatserna och boende med dubbelrum gjordes om till enkelrum samt att antalet begränsades på akutboende och i gruppverksamheter. En ny kanal för brukare och medborgare öppnades via en socialtjänst chatt.

I Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen mötte man utmaningar i mars när beslutet kom gällande distansundervisning där verksamheten hade 24 timmar på sig att övergå till distansundervisning. Detta beskrivs som en omfattande omställning där det fanns en större beredskap och förmåga än väntat. Förvaltningen fattade då beslut i syfte att jämna ut skillnader i förutsättningarna hos elevgruppen genom surfkort eller möjlighet till att studera i skolans lokaler för dem som av varierande orsaker hade svårigheter att klara studierna hemifrån. Förvaltningen har också arbetat med att säkra undervisning (APL-platser inkluderat), betyg och bedömningar. Under tredje vågen var en stor del av gymnasieleverna åter på plats, trots en hög smittspridning på samhällsnivå. Detta medförde betydande utmaningar i att lyckas följa rekommendationer och riktlinjer. Det fattades då beslut om att hyra extra lokaler för att möjliggöra avstånd, alternativ till skollunch togs fram och omfattande arbete med smittspårning gjordes. En "utbildningsskuld" har också identifierats som behöver följas över tid. Elever som redan tidigare hade svårigheter kopplat till sina studier är de som har missgynnats mest, även om ett stort arbete lagts ner på att nå dem. Övergripande beslut att stödja näringslivet i Borås har fattats vilket medfört dels måltider till gymnasieungdomar och gåvor till medarbetarna genom presentkort hos lokala aktörer.

Grundskoleförvaltningen har förutom att ha informerat om att hålla avstånd ställt in prao och tagit beslut om att inga besökare fick vistas i skolorna och inga icke nödvändiga aktiviteter utanför skolorna så som kulturaktiviteter fick genomföras. Förvaltningen organiserade snabbt sin egen krisledning där utgångspunkten var befintlig krisplan och krisledningen som anpassades till de specifika behoven av pandemin gav upphov till en särskild analys. Personalresurser omgrupperades och det startades bland annat en styr- och ledningsfunktion, samordningsfunktion, kommunikationsfunktion samt en omvärlds- och

analysgrupp vilket beskrivs som ett avgörande beslut för att inom förvaltningen kunna hantera nuläge och kommande förändringar. Ett kritiskt moment beskrivs ha varit när beslut togs att undervisning i skolan skulle stängas för vissa årskurser i vissa skolor (dock som längst cirka två veckor). De har också införts hel eller delvis distansundervisning vid alla högstadieskolor, beslut som föregicks av noggrann analys och alternativjämförelse samt en tät samverkan med Smittskydd utifrån den lokala kontexten. En riktlinje gällande att de som behövde vara på plats har fått vara det utfärdades av förvaltningen som ett steg i att både minska smittspridningen och samtidigt kunna ge bästa möjliga kunskap till eleverna. Det uppmärksammas att vissa elever mått sämre av att studera hemifrån vilket bidragit till en ökad belastning på kuratorstjänsterna. När tredje vågen kom så fanns det en erfarenhet, en ännu större styr- och ledningssäkerhet och en vana i linjeorganisationen att hantera snabba omställningar. Likt Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen ser man inom Grundskoleförvaltningen att elevernas kunskapsutveckling till viss del har påverkats negativt av pandemin och därför har förvaltningen avsatt extra medel i skolornas budget för att hantera utbildningsskulden.

Även Förskoleförvaltningen stängde ner sin öppna förskola, som sedan öppnades upp igen i digital form, innan den övergick till utomhusverksamhet. Nya rutiner för hämtning och lämning togs fram och beslut togs att förskolorna skulle undvika allmänna platser såsom lekplatser eller museum. Besluts fattades också om att inte säga upp de platser som inte utnyttjades på grund av pandemin. Förvaltningen begärde in arbetsgivarintyg från vårdnadshavare vid julen 2020 som ett led i att kunna säkerställa en förskoleplats till de barn vars föräldrars yrken sågs som samhällsviktiga vid en eventuell stängning av förskolan. Beslutet skapade turbulens bland vårdnadshavare och medborgare i media där förvaltningen fick både ris och ros för sitt agerande. Ett annat uppmärksammat beslut är när förskolenämnden våren 2020 beslutande att 15-timmarsbarn till arbetssökande och föräldralediga skulle vara hemma med undantag för barn i behov av särskilt stöd och sårbara familjer. De barn som hölls hemma blev avgiftsbefriade. Vid studiens genomförande hade en överklagan lämnats in till förvaltningsrätten angående beslutet att skicka hem 15-timmarsbarnen.

Fritids- och folkhälsoförvaltningen skapade en stödlinje i Borås Stad via Träffpunkten Simonsland som varit till stor hjälp för både brukare och medborgare.

*Den [stödlinjen] har använts i 14 månader ungefär, ända till semestern nu i år. Vi ser ju att under den här våren i takt med vaccination och så där så blir inte givetvis färre samtal. Så på slutet kanske vi hade 3, 4 per dag bara jämfört med flera 100 i veckan när det var som värst så att säga. Det har varit oerhört uppskattat. (Intervjureferat, D)*

Till stödlinjen kunde man ringa och be om hjälp med allt från att handla mat till att göra apoteksärenden och andra liknande ärenden som medborgarna behövde hjälp med.

### **Frekvent rapportering och släppt fokus på ekonomi**

Vi beskrev inledningsvis att en tidig åtgärd för den centrala krisledningen var att skapa en översiktsbild baserad på bland annat inrapporteringar från olika förvaltningar och bolag. Kontinuerliga, till en början dagliga, lägesbilder skulle därför upprättas av alla de 29 förvaltningarna och bolagen. En återkommande beskrivning från förvaltningar är att för mycket tid och energi behövde läggas på rapportering.

*Vi hittade rutiner tillsammans med vår kommunikatör för förvaltningen, hur vi skulle informera neråt till medarbetare och sen att vi också gjorde den här enkäten för att hålla koll på hur medarbetare mår. Uppåt, då hade vi ju dagligen rapporter kring krisledningsgruppen, centrala krisledningsgruppen, så varje verksamhetschef fick skicka till förvaltningschefen som i sin tur satte samman texten då, informationen, upp till staden. (Intervjureferat, C)*

Någon systematiserad rutin eller stödjande system fanns inte varför mycket behövde hanteras manuellt. Äldreomsorgens verksamhet var särskilt uppmärksam med en stor efterfrågan på information och siffror och det uppges ibland varit svårt att veta var sekretessgränsen går. Borås Stad har dokumenterat samtliga stabsgenomgångar och beslut, även alla inkomna/skickade mejl till och från krisledningen har loggats. På förvaltningsnivå har ordförandebeslut och förvaltningschefsbeslut dokumenterats och anmälts till nämnden. Beslutslogg/händelselogg har upprättats och kontinuerligt uppdaterats under hela krisperioden. Dokumenteringen ses också som en del av lärandet inför framtiden samt att staden hela tiden kunnat följa och visa på vilka åtgärder eller beslut som fattats. Pandemin har alltså inte varit något hinder för Borås Stad att upprätthålla offentlighetsprincipen.

Den bild som återges av förvaltningarna är att den ekonomiska styrningen inte i huvudsak har påverkats av pandemin utan man har arbetat på efter ordinarie plan. Vilket underlättades av att den initiala frågan kring hur kostnaderna kopplat till pandemin skulle hanteras skyndsamt omhändertogs. Då kostnaderna skulle tas centralt kunde förvaltningarna således fortsätta sitt arbete efter tidigare plan. Vissa förvaltningar nämner att man sedan tidigare har anpassningskrav och att den ekonomiska styrningen och kontrollen under pandemin fortsatt vara en prioriterad arbetsuppgift men inte utgjort något hinder. Centralt ser man att den ekonomiska styrningen har påverkats eftersom det givetvis inte fanns någon budget för att hantera pandemin, men tidigt fattades beslut om att kommunstyrelsen skulle ta de övergripande kostnaderna för till exempel skyddsmaterial och annan medicinteknisk utrustning. Dessutom har SKA/CKS/Koncerninköp handlat upp och ombesörjt logistiken kring skyddsmaterialet. Kostnaderna för skyddsmaterial har varit avsevärda. Kommunen fick sedan ersättning från staten för nästan alla kostnader kopplade till skyddsmaterial. Statens extra stöd tillsammans med höjda generella bidrag, ersättning för sjuklönekostnader samt en nettokostnadsminskning för stadens verksamheter på en övergripande nivå har inneburit ett ekonomiskt överskott för Borås Stad år 2020. Det positiva resultatet har bidragit till att det inte har blivit några negativa konsekvenser för ekonomistyrningen under pandemin.

## **Samarbete och samordning inom staden**

Samverkan mellan den centrala krisledningen, förvaltningarna och bolagen beskrivs övergripande ha fungerat väl, men det finns också visst utrymme till förbättringar. Avdelningarna inom SKA har stöttat krisledningens arbete på ett bra sätt beskrivs det och förvaltningarnas olika verksamheter har stöttat varandra över förvaltningsgränserna med såväl personal som material. Samarbetet har skett med bland annat centrala krisstaben, centrala funktioner och logistikgruppen som arbetat med skyddsutrustning. HR beskrivs ha gjort ett gott arbete med organisationen och samverkan kring egentester som beskrivs ha fungerat mycket väl där förvaltningar hjälpt till att köra runt tester. Samordningen kring att säkra lokaler för covidtestning, krislager för skyddsutrustning och vaccinationer med mera beskrivs ha fungerat mycket väl.

Eftersom staden under pandemin fick ett tydligt gemensamt mål konstateras samverkan inom staden i flera avseenden blivit tätare och bättre.

*Samarbetet har stundtals varit bättre än vanligt både inom och utanför förvaltningen då man har haft förståelse för tuffa situationer och försökt att hjälpas åt. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Den centrala styrningen har tydligt angivit att man ska bidra och hjälpa varandra. Detta har återspeglats i en vilja att hjälpa varandra, men utmaningen har varit hur hjälpen ska kunna ske. Men det finns goda exempel på när det fungerat väldigt bra med hjälp över förvaltningsgränserna. Ett sådant exempel är gymnasie- och vuxenutbildningen som lånade ut cirka 40 medarbetare i det kritiska skedet till kost och lokalvård inom äldreomsorg och grundskola. Gymnasie-eleverna studerade hemifrån och belastningen på förvaltningens egen kost och lokalvård förändrades därför. I några fall har det emellertid snarast varit mottagandet och nyttigörandet av den extra resursen som varit utmaningen.

*Det har funnits svårigheter med samordningen kring bemanningsfrågor. Tanken var god men det var ibland svårt att realisera det. Till exempel fanns det en förväntan att skolsjuksköterskor kunde hjälpa till mer än det visade sig att de kunde. (Självvärdering, Vård- och äldreförvaltningen)*

Samordningen mellan förvaltningar har varit värdefull för informations- och faktautbyte där det till exempel för Gymnasie- och vuxen-, Grundskole- och förskoleförvaltningen har upplevts finnas ett värde i att vårdnadshavare har känt igen och sett likheter i den informationen som lämnats och i de beslut som förskola respektive skola har fattat.

I den centrala krisledningen diskuterades hur man kunde bidra med medarbetare om någon verksamhet blev hårt drabbad med många sjuka medarbetare. Det uppfattades dock inte vara en enkel sak att lösa. Ett förslag som ges är att innan nästkommande kris ta fram strategier för detta.

*I själva krisen blir många försiktiga och vågar inte utlova personal för att inte själva hamna i en pressad situation. Behöver kartlägga vilka resurser som finns att arbeta cross-over mellan förvaltningarna och mellan olika verksamheter vid en eventuell krissituation. (Självvärdering, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen)*

Krisen har också visat att det finns en stor vilja till hjälpsamhet och förståelse för varandra i kriser. Personalgrupperna har visat stort ansvarstagande med ”risktänk” och solidaritet.

*Generellt har chefer och medarbetare haft en god förmåga att med korta ledtider anpassa sig till förändrade förutsättningar. (Självvärdering, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen)*

Att följa linjen och vara noggrann med att beslut fattas på rätt nivå är något som lyfts fram som extra viktigt under pandemihanteringen.

*Rätt beslut på rätt plats har behårt förespråkats och tillämpats, dock med stöd från den centrala krisledningen. (Självvärdering, Central krisledning)*

Den centrala krisledningen beskrivs ha varit bra för den centrala samordningen, samtidigt som inte alla förvaltningarna ingått, något vissa menar skapat en viss otydlighet gällande styrningen och ansvarsfördelningen. Det lyfts fram tillfällen då förvaltningarna inte blivit tillfrågade gällande styrning eller frågor som berör deras verksamhet. Ett sådant exempel som belyses är sommar- och julgåvor som man menar kom väldigt snabbt inpå och där det efterfrågas lite mer framförhållning. Samtidigt beskrivs det ha funnits en lyhördhet centralt när förvaltningarna signalerat att man behöver arbetsro för att fokusera på pandemihanteringen lokalt.

I efterhand uppmärksammas det att det hade varit önskvärt om vissa saker kunnat göras mer enhetligt från centralt håll och med information och styrning centralt. Rutiner kring rapportering och rutiner för beredskap behövde samtliga förvaltningar komma på hur det skulle göras lokalt, vilket inledningsvis tog kraft och tid som beskrivits. Det tog även mycket tid för förvaltningsledningarna och enhetscheferna att hantera och skapa egna regler för vad som skulle gälla på arbetsplatserna vid sjukdomsfall, vid återgång till arbetet och karantänsregler vid olika typfall där till exempel anhöriga varit sjuka. Här anses en större tydlighet och samstämmighet centralt varit behjälpligt. Det krävdes också resurser initialt för att tolka de tillfälliga lagarna som kom, där förvaltningarna fick invänta juridiskt stöd från centralt håll.

*Inledningsvis blev det ett stort behov av att tolka de tillfälliga lagarna. Den 18 mars behövde förvaltningen fatta beslut för gymnasiet och det tog tid*

*innan det fanns möjlighet till juridiskt stöd från Borås Stad. (Självvärdering, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen)*

Ett forum för förvaltningschefer att diskutera, utbyta erfarenheter, informera och ta gemensamma beslut lyfts fram som att det skulle ha kunnat vara värdefullt, särskilt under en period i början.

*Vi som förvaltningschefer, vi slutade att träffas förra våren och ställde in i stort sett allt, vi brukar ju ses en gång i månaden annars och har avstämningsmöten, förvaltningschefer och bolagschefer. Nu upphörde dom helt och hållet och det tycker jag var väldigt synd för att vi kanske till och med skulle ha ökat om man bara för att prata med varandra om hur vi gör olika saker. (Intervjureferat, D)*

## **Personalfrågor**

Mycket av krishanteringen har handlat om personalrelaterade frågor och kapacitet. När krisorganisationerna inom förvaltningarna initierades gjordes planer för att hantera ett stort personalbortfall och hur personalresurser kunde omgrupperas. Förvaltningar som driver en personalintensiv verksamhet som till exempel grundskolan har under pandemin periodvis haft hög frånvaro där en del enheter varit mer drabbade än andra. Det finns en vikariebank men det har varit svårt att fylla på med vikarier.

Vid ett tillfälle tvingades en skola att stänga på grund av bristande bemaning. Ett sätt att hantera personalbristen blev att slå ihop klasser vid distansundervisningen. Under perioden med covid har den oplanerade frånvaron i Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen dock varit låg. Sjukskrivningstalet var lägre än tidigare år. Många har under långa perioder arbetat hemifrån vilket sannolikt har förebyggt sjukfrånvaron samtidigt som det möjliggjort att man kunnat arbeta trots milda symtom. För Sociala omsorgsförvaltningen kunde personaltillgången säkras när de dagliga verksamheterna stängde ner och man gjorde ändringar i personalpoolen för att förhindra att personal var på för många olika ställen.

Det har varit en hög belastning inom vissa förvaltningar och verksamheter där personal arbetat med snabba svängningar gällande direktiv, med en periodvis hög personalfrånvaro och anpassningar som tagit kraft. När testning av medarbetare så småningom kom igång kunde förvaltningarna inom det sociala



klustret hjälpas åt vilket anses lyckosamt. Smittspårning och screening förklaras ha tagit mycket tid för enhetscheferna där man inledningsvis inte skulle testa alls, för att sedan istället testa väldigt mycket.

Förvaltningarna som har lagt ner mycket tid på att tolka de ibland motstridiga rekommendationerna och riktlinjerna förklarar att det varit värdefullt att fackliga representanter varit med redan från början. Relationen mellan arbetsgivare och fackliga organisationer beskrivs som god med hög tillit, vilket inte var nytt i pandemin utan Borås Stad har en tradition av att vara en fackligt stark kommun.

*Vi har fått lägga mycket tid på att göra tolkningar. De fackliga har varit välinformerade och fått vara med i dialogen vilket lett till en förankring i verksamheten. (Hearing, Gymnasie- och vuxenutbildningen)*

*Den fackliga samverkan har fungerat när riskanalyser gjordes över hur pandemin påverkat arbetet. Vi har lyssnat på medarbetarna och det har skapat trygghet. (Självvärdering, Vård- och äldreförvaltningen)*

Avstämningar med verksamhetscheferna har skett regelbundet under hela pandemin där huvudskyddsombud varit delaktiga.

## **Samspel mellan politik och förvaltning**

Inom förvaltningarna beskrivs det ha funnits ett mycket bra samspel mellan politiker och tjänstemän som präglats av en hög tillit. Sammantaget förklaras det ha funnits ett gott samspel mellan nämnd och förvaltning där man har haft en tydlig delegation med ändamålsenlig information och rapportering. Kommunikationen har fungerat väl och ordförande har varit tydlig med att följa de riktlinjer och rekommendationer som finns och nämnderna beskrivs ha fattat beslut utefter verksamheternas behov.

*Politikerna har upplevat att de varit nöjda med informationen från förvaltningen och varit lyhörda för vad förvaltningen behövt. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Krisledningsnämnden (KLN) har inte varit aktiverad men har kontinuerligt blivit informerad. Eftersom nämnden inte varit aktiverad har inte heller några beslut fattats av KLN. De frågeställningar som har uppkommit under KLN mö-

tena omhändertogs av krisledning och redovisades sedan vid nästkommande möte och relevanta representanter från olika förvaltningar bjöds in till KLN mötena för att redovisa sin lägesbild. Även om nämnden aldrig aktiverades har den varit engagera och intresserad av att hålla sig uppdaterad och informerad.

Behovet av detaljinformation från central politik och stadsledningskansliet beskrivs ibland ha inneburit ett dubbelarbete då de skriftliga rapporterna inte alltid setts som tillräckliga. Informationsflödet beskrivs ha förbättrats alltefter-som, där till exempel Förskoleförvaltningen skapade ett corona-utskick som mejlades ut till nämnden. En likartad bild ges av relationer mellan andra nämnder och förvaltningar. Förvaltningscheferna har gett löpande muntliga uppdateringar och lagt sig vinn om att informera politikerna.

Flera förvaltningar vittnar om en sammanhållen politik vilket beskrivs som en politisk ”borgfred” under pandemi. Det framhålls att det inte är någon som har försökt att profilera det egna partiet eller sin politik i krishantering, vilket underlättat för förvaltningarna att kunna rikta sitt fokus och arbete mot sitt kärnuppdrag och bedriva sin verksamhet.

*Politisk borgfred under våren 2020 skapade förutsättningar för att förvaltningarna skulle kunna fokusera på kärnuppdraget. (Självvärdering, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen)*

Men det finns också en beskrivning som avviker från den allmänna uppfattningen om politisk borgfred där en förvaltning menar att de under pandemi-hantering till viss del har fått parera politiska utspel.

En styrka som lyfts fram är det nära samarbetet mellan nämnder och förvaltningar. Även något mer obekväma beslut som man menar har krävts för verksamheten har politiken varit snabba med att stötta upp (till exempel stängning av olika verksamheter). Nämnder upplevs som intresserade och lyhörda med en god vilja att samspela. Nämnderna och dess lekmän framställs som att de visat en god tillit till professionerna i verksamheterna med en medvetenhet och förståelse för att det skulle kunna uppstå extra kostnader i verksamheterna kopplat till pandemi-hantering.

*En politisk medvetenhet och utsändandet av signaler som visar på förståelse för att det kan ge ökande kostnader om verksamheten behöver förstärka och överanställa i vissa sårbara verksamheter under en period. (Självvärdering, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen)*

Detta förklaras varit en trygghet för de förvaltningar som sedan tidigare hade en pressad ekonomi där även de har kunnat utöka sin beredskap inom vissa enheter och perioder för att undvika att hamna i allt för pressade situationer med bemanningsproblematik.

### **Samverkan med externa aktörer**

Västra Götalandsregionen (VGR) har varit en central och viktig aktör som stått för en stor del av informationen kring corona som inte kommit från Folkhälsomyndigheten där också samverkan kring vaccinationsprogrammet varit viktigt. Det har varit kontinuerliga digitala möten med regionen och vårdcentraler i närvårdssamverkan för att få och ge information kring utveckling, smittspridning, kunskapsläge och skyddsutrustning. Företrädare för Smittskydd och Vårdhygien har beskrivits som de viktigaste aktörerna där samarbetet överlag har fungerat mycket bra och förvaltningarna har kunnat få ett gott stöd. Smittskydd VGR har bland annat anordnat veckovisa avstämningar med skolhuvudmän i länet och Borås Stad har haft ett väl fungerande samarbete med Smittskydd SÄS. Smittskydd har alltid varit kontaktbara och övergripande har man kunnat få ett bra stöd i tolkningar från VGR och Länsstyrelsen. Förbättringsområden som uppmärksammas är samordningen mellan kommunen och VGR när det gäller kommunikation ut till medborgarna. Till en början beskrivs det även funnits en del förvirringar gällande begrepp, roller och förväntningar mellan VGR och kommunen, något som blivit något bättre under pandemins gång.

Det påpekas att Smittskydd och Folkhälsomyndigheten ibland har haft avvikande uppfattningar vilket har påverkat stadens arbete med att kommunicera ut information till sina verksamheter. På samma sätt beskrivs information angående skyddsutrustning mellan Arbetsmiljöverket och Folkhälsomyndigheten skiljt sig åt och inte varit synkroniserad vilket även det medfört svårigheter för verksamheterna att veta vad som egentligen ska gälla.

Regeringen och Folkhälsomyndigheten har av självklara skäl varit centrala aktörer, där det snarare har handlat om informationsinhämtning än någon direkt samverkan. Förvaltningarna har följt Folkhälsomyndighetens presskonferenser och bevakat deras hemsida. Folkhälsomyndighetens webbplats har upplevts som snårig med information om samma saker på flera ställen och inte sällan med olika information. Det vill säga att beroende på var på webbplatsen som man läser är detaljerna olika vilket troligen berott på att det missats att uppdatera informationen på samtliga ställen. Förvaltningarna belyser att en enklare webbstruktur skulle underlättat för alla, både verksamheter och individer.

Det har också varit kontinuerliga möten med övriga kommuner i Sjuhärad vilket beskrivs varit bra för att få höra hur man tar ställning i olika frågor och även för att kommunerna ska kunna förhålla sig på ett likartat sätt till informationen. Här har till exempel de medicinskt ansvariga sjuksköterskorna (MAS) kunnat nyttja sitt MAS-nätverk med regelbundna träffar för att ta hjälp av varandra. Samverkan mellan kommunerna har dock inte alltid resulterat i att kommunerna gjort samma saker, utan man har ibland haft olika förhållningsäta utifrån lokala förutsättningar. Kommunerna har också kunnat dela med sig av sina arbetssätt med underlag och modeller där Borås Stad beskrivs varit ett föredöme.

*Strukturen var en väldig styrka och den sattes snabbt. Jag ingick i gymnasium- och vuxenutbildningsförvaltningen, vi valde att rigga en bra struktur tidigt. Mycket med stöd i risk och konsekvensanalyser. Vi hade en stark HR-chef som gick ut och stöttade och i underlag och hur modellerna kunde se ut. Jag delade med mig till mindre organisationer angående hur vi hade gjort. Vi var ett föredöme då vi hade mallar och rutiner, vilket var jätteskönt. (Interviewerat, A)*

Där samverkan med idéburna organisationer funnits har detta fortsatt under pandemin, ett exempel som lyfts fram är arbetet kring vuxna missbrukare och hemlösa där kontakt med flera föreningar och kyrkor finns och där organisationerna under pandemin har kunnat komplettera varandra.

Socialstyrelsens roll upplevs varit något otydlig där framför allt den tänka samordningen kring skyddsutrustning inte var helt förståelig. Skolverket har kunnat bistå med vägledning i vissa frågor och barnhälsan i regionen hjälpte till att ta fram material och information om hur personalen i verksamheter skulle prata med barnen om corona. Andra samverkansaktörer som nämns utan någon större utläggning är Sveriges kommuner och regioner (SKR), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försäkringskassan (FK), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), APL-företag (praktikplatser för gymnasie- och vuxenutbildning), näringslivet, räddningstjänst och polis.

## **Kommunikation och media**

Pandemin har visat på vikten av tydlig och fungerande kommunikation för att lyckas få en trygg organisation under kristider framhålls det återkommande. Hanteringen av pandemin har ställt höga krav på kontinuerlig kommunikation

och information till såväl medarbetare, brukare, anhöriga och vårdnadshavare men också fackliga ombud och media. Kommunikatörer beskrivs haft en central roll för en lyckad pandemihantering där många olika parter är inblandade och förändringar sker i expressfart.

*Vikten av information och kommunikation. Det är viktigare att det blir rätt än snabbt och att samla ihop information istället för flera olika utskick. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Initialt i krisen beskrivs det varit ett stort informationsflöde från alla håll, vilket krävt mycket tid och resurser för att kunna sälla bland all tillgänglig information som dessutom snabbt förändrades. Kommunikationsavdelningen som ingick i staben övertog kommunikationsansvaret från förvaltningarna när staden gick upp i orange läge.

Stadsdirektören har gjort uttalanden och förvaltningarna har hållit sina webbsidor uppdaterade. Informationssidorna på intranätet kring ”Coronaviruset och Covid-19” där också lägesbilderna publicerades, beskrivs vara väl utarbetade och lättillgängliga. Det finns många stöddokument för olika frågeställningar vilket medför ett minskat behov för förvaltningarna att själva utforma egen information. Informationen som ligger på Borås Stads hemsida, tillgänglig för allmänheten, beskrivs även den som bra och fyllig. När studien genomförs ändras inte information från Folkhälsomyndigheten och andra direktiv från dag till dag vilket beskrivs underlätta för kommunikationen.

*Mycket har handlat om information och informationsutskick till verksamhet och vårdnadshavare. Det är lätt att vara efterklok när man blickar tillbaka. Man hade ingen aning om vilka proportioner som detta skulle kunna få. Upplevelsen är att det var större svårigheter i kommunikationen i början då det fanns en otydlighet och en spretighet i informationen från Folkhälsomyndigheten. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Det beskrivs ha funnits en stor styrka i att man kom igång snabbt och gick upp i stab. Det fanns en bra organisatorisk beredskap och bra kapacitet och en styrka i att olika professioner deltog i arbetet. Kommunikationen mellan central krisledningsstab och förvaltningarnas stabschef uppges ha varit god. Kommunikationsavdelningen har aktiverat kriskommunikationsplanen, vilket betonas

varit en viktig framgång, samt beslutade bland annat om kriskommunikationsplaner, ansvar och roller vid kris och allvarliga samhällsstörningar.

*Styrkorna i stabsarbetet har varit ambition, proffsighet, flexibilitet och perspektivförståelse och utmaningarna har varit uthållighet, de snabba förändringarna/tolkningssvårigheter i FHM rekommendationer. (Självvärdering, Central krisledning)*

När förvaltningarna har ställt frågor eller kommit med synpunkter beskrivs den centrala krisledningen och kommunikationsavdelningen svarat upp snabbt. Ett förbättringsförslag som kommer fram är att informationen från krisledningen (exempelvis HR- informationen) skrivs av en kommunikatör som formulerar underlag som kan användas direkt utan följdfrågor eller att texten behöver arbetas om, detta för att underlätta för förvaltningarna. Förvaltningarna har alla sin egen kommunikatör och stundvis har det funnits en önskan om mer central samordning vilket man menar hade kunnat gynna ett Borås Stadsperspektiv.

Informationen till alla chefer skickades regelbundet via kommunikatörer och det har varit en snabb uppdatering av rutiner och riktlinjer på intranätet. Vissa förvaltningar har sedan tidigare en god vana i att formulera och kommunicera med sina brukare, anhöriga eller vårdnadshavare. Samtidigt försvann många gånger de naturliga informationstillfällena i till exempel kapprum och fikarum. Vissa förvaltningar beskriver hur de upprättade egna fråga/svar-banker på intranätet med frågeställningar som är mer specifika för den egna förvaltningens behov. Genom veckovisa möten med enhetscheferna i verksamheterna har information kunnat spridas via dem vidare ut till medarbetarna. Informationen beskrivs ha varit tydlig och bra hela vägen vilket man menar har upplevats positivt av medarbetarna.

En mediahanteringsutbildning genomfördes på vissa förvaltningar strax innan pandemin bröt ut och i stort beskrivs det ha funnits en bra dialog mellan förvaltningschefer, verksamhetschefer och media. Media har hört av sig när de haft några frågor som de velat stämma av och förvaltningarna har i sin tur kunnat höra av sig när det gäller pressmeddelande.

*Kommunikation med media har fungerat väl. Media har haft ett balanserat och rimligt förhållningsätt. (Självvärdering, Grundskoleförvaltningen)*

Ett förbättringsförslag som framkommer är att den centrala kommunikationsavdelningen kunde utrett vad förvaltningarna behöver vara med på medialt och inte, eftersom det hela tiden fanns en risk för förvaltningarna att bli väldigt ut-satta.

*Vård- och äldreförvaltningen framförde ett förslag om att central kommunikationsavdelning kunde vara pressombud men så blev det inte. Mer stöd i kommunikationen hade varit önskvärt då det endast finns en kommunikatör på förvaltningen (Självvårdning, Vård- och äldreförvaltningen)*

### **Informations- och kommunikationsutmaningar**

En utmaning som belyses är att det har varit svårt att nå de privata utförarna med samma information som de interna. För att underlätta detta utsågs redan i tidigt skede på en förvaltning kontaktpersoner. Ett exempel som lyfts fram är stängning av daglig verksamhet där många privata företag påverkades, dels de företag som bedriver daglig verksamhet, dels de företag som erbjuder boende. Här fick förvaltningen hjälp av stadens LOV-samordnare och förvaltningen har haft återkommande möten med de involverande aktörerna där man behandlat frågor om ersättning och personal för att kunna låna personal mellan olika enheter.

En andra utmaning som uppmärksammas är problematiken kring att medarbetare och chefer har fått samma information samtidigt. Vilket kan exemplifieras med VGR:s nyhetsbrev där många av den legitimerade personalen inom vård och omsorg prenumererar på nyhetsbrevet. När man väntat på en ny rutin från regionen kunde plötsligt komma i nyhetsbrevet till såväl chefer som medarbetare. Detta kunde väcka omedelbara frågor och funderingar samtidigt som tid behövdes för att granska och se vad den nya rutinen eller riktlinjen betyder för verksamheten. Vissa saker kunde behöva tolkas om eller anpassas efter lokala förutsättningar. Likande svårigheter beskrivs ha funnits när Folkhälsomyndigheten gått ut med vissa rekommendationer medan VGR gått ut med annan ibland motstridig information.

*Det har varit frustrerande ibland och visst har det kommit sådana motstridiga saker också. Folkhälsomyndigheten har gått ut och sagt någonting och sen så kommer någonting som tolkas på ett annat sätt. Kanske från regionalt håll. Det har ju hänt mer än en gång kan man väl säga. Det har varit lite*

*motstridiga uppgifter och det blir liksom tolkningsproblem för oss då och för verksamheterna. (Intervjureferat, E)*

En tredje utmaning var att nå ut med information längst ute i verksamheterna. Vissa medarbetare är svåra att nå digitalt då deras arbete är av operativ karaktär. Här blev linjeorganisationen viktig där man muntligt förde informationen via chefer ut till medarbetare.

En fjärde utmaning var hur man skulle nå ut med informationen till de medborgare som har annat modersmål än svenska. Det fanns ingen upphandlad kvalitetsäkrad översättare i staden och stödet som skulle komma från Länsstyrelsen, MSB och regionen i form av material för detta ändamål menar man dröjde länge och staden fick se till vilka interna resurser som kunde användas för att nå ut. Här blev stadsdelsvärdarna en värdefull resurs där många var flerspråkiga och sedan tidigare hade en vana av att röra sig ute i de berörda stadsdelarna. Till slut kom det även informationsmaterial från ovan nämnda organisationer som kunde användas.

## **Förändringar i fokus**

Pandemin har tvingat fram många förändringar i såväl Borås stad som i samhället i stort där medborgare och medarbetare på olika vis fått anpassa sin vardag. För kommuner har det till stor del handlat om att ställa om verksamheter istället för att ställa in. I Borås har många medarbetare och chefer visat på en flexibilitet och kreativitet för att hitta covid-anpassade sätt att bedriva sin verksamhet på.

*Samtliga har bidragit, anpassat verksamhet, ansträngt sig för att fullgöra arbetet. (Självvärdering, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen)*

Det är flera som uppmärksammar att många av de förändringar som gjorts under detta drygt ett och ett halvt året kommer förändra vardagen även när pandemin är över. Flera av förändringarna är här för att stanna och kommer att påverka såväl samhället som organisationen framöver. Ett tydligt sådant exempel är det förändrade arbetssättet där många är överens om att pandemin visat att vissa arbetsuppgifter går att utföra digitalt lika bra, eller till och med bättre, än på arbetsplatsen. En öppenhet inför detta har sedan tidigare funnits i Borås Stad men i och med pandemin har den ökat och många tror att det kommer bli



en ny norm för vissa av funktionerna inom organisationen att arbeta vissa dagar på distans och vissa dagar i veckan vara på plats på kontoret.

*Ett ändrat arbetssätt, tjänstepersoner kommer aldrig någonsin att förväntas arbeta på arbetsplatsen 5 dagar/v – det nya normala är en mer flexibel arbets-situation och digitala möten. (Självvärdering, Sociala omsorgsförvaltningen)*

Omställningen till distansarbete har bitvis varit utmanande och man ser tillfällen där det fysiska mötet är av stor vikt. Samtidigt uppmärksammas också fördelar med möjligheten till att kunna arbeta på distans eftersom det ger en ökad flexibilitet. Genom den ökade flexibiliteten kan man värna både om miljö, arbetsmiljön och göra tidsbesparingar genom att inte behöva pendla till och från jobbet varje dag. De digitala mötena har också medfört en effektivitet och underlättat att nå ut till många medarbetare samtidigt inte minst när det gäller digitala informationsmöten. Resorna för endagskonferenser kommer bli färre då troligtvis många av dessa lämpar sig väl för en webb-konferens. Detsamma tror man kommer gälla för samverkansmöten och kompetensutveckling inom staden. Det arbetas nu aktivt för att ta fram nya rutiner för arbetssätt som kommer gälla inom staden för att ta vara på denna erfarenhet.

*Vi har tagit fram en rutin för mer flexibelt arbetssätt post-corona och ökat digitalt arbete som kommer att skapa tydlighet och ge möjlighet att vara mer flexibel. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Flera förvaltningar uttrycker att mycket av det ordinarie utvecklingsarbetet har pausats under pandemin, då den händelsestyrda krisen krävt snabba operativa lösningar allt eftersom kunskapsläget och rådande rekommendationer och riktlinjer har förändrats, ibland från en dag till en annan. Detta ska dock inte misstas för att utvecklingen har stått still, istället har det inom många områden så som nämnd digitalisering tagit stora kliv framåt.

*Mycket av det ordinarie utvecklingsarbetet har pausats under pandemin samtidigt har utvecklingen gått snabbt framåt inom andra områden vilket påverkat elevresultaten positivt. (Självvärdering, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen)*

En utveckling har också skett, ges det exempel på, där digitalisering lett till nya sätt att möta brukare på. Som exempelvis inom boendestöd. Detta bidrar till att skapa en ökad tillgänglighet men det uppmärksammas också att användandet av olika digitala lösningar dels kräver viss teknisk utrustning dels en viss kompetens, något som inte alla medborgare och brukare innehar.

*Vi för de [digitaliserings] diskussionerna och det framförs mycket positivt men vi behöver också titta på nackdelarna. Vi måste göra en plan framåt. (Hearing, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen)*

Även om pandemin kan ses präglad av ett spontant och operativt lärande allt eftersom, finns det också många exempel där verksamheter både initierat och genomfört ett arbete för att skapa tydligare strukturer kring de lärdomarna och erfarenheterna som gjorts under pandemins gång. Tillitsresan som Borås Stad arbetade med redan innan pandemin har också den utvecklats under resans gång där man praktiskt fått öva. Det har under pandemin förts noggranna mötesanteckningar och beslutsloggar vilket kan komma att bli del av utvärderingar i syfte att skapa lärande i det organisatoriska minnet.

Chefer och medarbetare som reflekterar och utvärderar tillsammans för att omsätta de gjorda lärdomarna kan komma att leda till nya prioriteringar inom verksamheterna samt nya riktlinjer och rutiner inom staden.

*För det här med folkhälsoperspektivet det drabbar ju väldigt mycket befolkningen och vi bör liksom fundera på vilka konsekvenser får det när vi gör det ena och det andra... vi gjorde en utredning om äldres hälsa och skickade in till krisledningen, vi ville jobba lite proaktivt med den här typen utav frågor... det handlar ju om vad som händer med befolkningen under en sådan här pandemi så att vi gjorde till exempel en ganska stor utredning kring barn och ungdomars deltagande i föreningslivet. (Intervjureferat, D)*

Verksamheterna har också visat på stor flexibilitet när krisen blev ett faktum och "stuprören" som annars kännetecknar kommuners organisationer överskreds och alla hjälptes åt att arbeta med det gemensamma målet att minska smittspridningen.

*Vi har sett vad verksamheter kan och vad det gör. Man är bättre kring samarbete. En verksamhet kan göra något helt annat i kris. Färdtjänsten kan*

*köra matkassar och testkit. Det är en viktig erfarenhet som ska bevaras.  
(Hearing, Central krisledning)*

Alla exempel på lärande och utveckling till trots, många beskrev också en utvecklingsskuld inom verksamheterna. Det ordinarie utvecklingsarbetet hade fått stå tillbaka. Samtidigt har pandemin inneburit nya lärdomar som medför att man nu kan angripa dessa utvecklingsskulder på annorlunda sätt jämfört med tidigare. Ett sådant exempel som lyfts fram är utmaningarna med att jobba mot ett socialt hållbart Borås där förvaltningarna måste bidra tillsammans. I hanteringen av pandemin arbetar förvaltningarna tillsammans mot covid, något som man kan dra erfarenheter av i det fortsatta arbetet med mera förvaltningsöverskridande samverkan.

Mycket lärande finns fortfarande kvar att göra och det gäller att systematiskt ta vara på de lärdomar och erfarenheter som gjorts. Samtidigt är det många verksamheter som fortfarande är belastade av covid och man belyser att ett större sådant engagemang kommer ges utrymme framöver. Krisen har tagit mycket kraft och resurser i anspråk och det har då inte alltid funnits tid eller utrymme att ytterligare belasta organisationen. Föreliggande studie lyfts fram som ett tillfälle då förvaltningarna fått möjlighet till reflektion genom att chefer och medarbetare tillsammans skrivit fram självvärderingar och på hearings fått tillfälle att diskutera och även lyssna in andra förvaltningars berättelser om deras särskilda upplevelse av pandemin, utifrån deras perspektiv och målgrupp. Ett eventuellt hinder för att förvalta de gjorda lärdomarna beskrivs vara att det är lätt att falla tillbaka i de vanliga hjulspåren när en vardag återigen kommer samt att det nu finns en stor trötthet bland medarbetarna på många håll i organisationen.

*Negativt: Människans inneboende förmåga att falla tillbaka till gamla rutiner, risker med att organisationen är trött och inte orkar omsätta lärdomar till praktisk handling. (Självvärdering, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen)*

## **Lärdomar om krisledning och beredskap**

Pandemin har även inneburit många lärdomar kopplat till stadens krisledning och dess beredskap. I tidigare krisövningar har en pandemi inte setts som ett potentiellt scenario utan krisberedskapen har istället fokuserat på naturkata-

strofer eller större olyckor/attacker. Pandemin har inneburit lärdomar av en långdragen kris där frågan om uthållighet i organisationen blivit aktualiserad. I efterhand har reflektioner gjorts kring vilken beredskap som egentligen fanns för om exempelvis nyckelpersoner blivit sjuka:

*Vi ser i efterhand att det hade varit bra att snabbare gå över till digitala möten. Det var en riskfaktor att ha dem fysiska så länge. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Samtidigt som den långdragna krisen skapat en trötthet i organisationen lyfts också några fördelar med att krisen varit långdragen. Det har under tiden har funnits tid för erfarenhetsutbyte mellan förvaltningarna och andra kommuner och ett lärande underhand. Det påpekas att det behövs skapas en organisatorisk beredskap baserat på olika krissituationer med olika förlopp eftersom nästa kris kan komma att vara annorlunda:

*Dock behöver det centrala krisledningsarbetet/förvaltningarna/bolagen övas och tränas för olika kriser, denna är en seg långsamtgående kris vilket innebär att det finns tid för erfarenhetsutbyte och diskussion. (Självvärdering, Central krisledning)*

Många lyfter fram värdet i att krisarbetet på såväl förvaltningarna som i den centrala krisledningen startades upp i ett tidigt skede. En viktig framgångsfaktor som påtalas är att tidigt få in rätt kompetenser till krisledningsfunktionen utifrån de behov man såg kopplat till krisen. I pandemin har det varit angeläget att funktioner så som kommunikation, HR, ekonomi, juridik, logistik och samordningsgrupper (exempelvis kring skyddsutrustning) och sjukvårdspersonal med kunskap om smitta (MAS) kopplats till krisledningen. Även näringsliv kopplades på något senare. Borås Stad inkluderade även tidigt representanter från de fackliga organisationerna i krisledningen. Det beskrivs som ett bra sätt att inkludera och omhänderta medarbetarnas perspektiv ute i verksamheterna samt att det bidrog till att nå ut med information.

*Jag suttit i staben ett antal gånger innan och jag är faktiskt jätteimponerad av stabsmedlemmarnas sätt att omhänderta detta... framgångsfaktorn är ju att det är frågor som man jobbar med dagligdags. De har sina kontaktytor,*

*de har sina nätverk redan klara. Men det var fantastiskt bra. (Intervjufigurant, H)*

Stadsdirektörens beslut i stort (BIS) angående att Borås Stad skulle arbeta för att minska smittspridning i verksamheterna och särskilt skydda de av Folkhälsomyndigheten identifierade riskgrupperna samt ge stöd till förvaltningarna och bolag i krisberedskapsarbetet både vad gäller nuläge och framtidsscenario gav en gemensamt grund att arbeta från. Utifrån denna inriktning kunde särskilda behov identifieras och arbetsgrupper för åtgärder skapas. Det har också inneburit ett lugn och tydlighet i att kommunen hela tiden grundande beslut i de nationella och regionala riktlinjerna. Det uppmärksammas att det finns ett behov av att upprätta ett krisberedskapsförråd och en säkerställning av kommunens förmågor vid olika typer av kriser.

Styrkor och svagheter som finns till vardags i organisationen blir extra tydliga i kris är en iakttagelse som beskrivs. Här lyfts det fram att en väl etablerad organisation bland första linjens chefer var värdefull och har underlättat hanteringen av pandemin. Vissa förvaltningar ger uttryck för att det varit en framgångsfaktor att fullt ansvar har leget på respektive förvaltning där man upplevt en mycket god tillit till förvaltningarnas förmågor. Organiserande i chefsarbetslag som kan stötta upp varandra och tillsammans hantera bemanningsproblematik där det uppstått beskrivs som en framgångsfaktor. Chefsarbetslagen har också varit ett viktigt led för att sprida information längst ut i verksamheterna där medarbetarna inte är så lätta att nå via digitala redskap. Här påtalas också vikten av det nära ledarskapet, där framför allt första linjens chefer skulle finnas på plats för att medarbetare i den operativa verksamheten skulle ha en nära tillgång till sin chef. Ett nära ledarskap menar man har varit avgörande i krisarbetet där chefen naturligt finns bland medarbetare och kan möta upp deras oro men också ta vara på deras lösningsförslag och kreativa idéer.

Den centrala krisledningen har å ena sidan varit bra för den samlande lägebilden och för att kunna ha en central samordning, samtidigt har inte alla förvaltningar ingått där vilket beskrivs ha lett till en del oklarheter. Oklarheterna beskrivs handla om att det saknas en länk mellan central krisledning och förvaltning, framför allt för de förvaltningar som inte ingått, vilket gjort det svårt att arbeta hierarkiskt när det upplevdes saknas beslutsordning, ansvarsfördelning och informationsstrukturer i linjen.

*Det är fortfarande inte självklart på vilken nivå beslutsfattande bör ske (då det saknas delegationsordning för den här typen av händelser) och en del viktiga beslut som kunde tagits centralt sköts istället ner ut på respektive förvaltning och i samklang med nämnden fick förvaltningen fatta svåra övergripande beslut. (Självvärdering, Sociala omsorgsförvaltningen)*

Ett forum där förvaltningscheferna kunde samlas för att kunna ta gemensamma beslut, ge stöttning och överhörning mellan förvaltningarna kommer nu i efterhand upp som ett möjligt förbättringsförslag som kunde ha underlättat. Det lyfts också fram önskemål om ännu större tydlighet och samstämmighet centralt gällande om vilka regler som egentligen skulle gälla på arbetsplatserna vid sjukdomsfall, vid återgång till arbetet, karantänsregler vid olika typfall, anhöriga som varit sjuka och så vidare. Det beskrivs ha tagit mycket tid för såväl förvaltningschefer som enhetschefer att hantera och utveckla egna rutiner kring detta.

Ytterligare en lärdom som uppmärksammas är vikten av kommunikation och information via säkra och upparbetade kommunikationsvägar för en lyckad krishantering. Målgruppsanpassad information krävs för att nå även dem med andra språkbakgrunder än svenska.

## **Lärdomar om omsorg, hygien och smitta**

Vård och omsorgen har utgjort ett epicentrum för krisen och även inom detta område har det gjorts många lärdomar. Både på nationell och på kommunal nivå har det riktats uppmärksamhet mot den kommunala hälso- och sjukvården som under pandemin hamnat i fokus och reflektioner har gjorts kring dess inverkan och betydelse. Så även i Borås där funderingar lyftes fram över vilken inverkan som pandemin kommer ha på den framtida statliga styrningen av äldreomsorgen.

Det närvarande ledarskapet betonas vara viktigt för att chefen ska kunna ha en tydlig roll i att leda det dagliga arbetet. Detta är särskilt viktigt när man har en mångkulturell grupp bland de anställda, vilket ställer högre krav på att kommunicera i det dagliga. Det har också skapats många nya rutiner och riktlinjer som behövt kommuniceras ut. Där har cheferna haft en nyckelroll i sin närvaro.

*Vi har en fördel av att vi är en förvaltning. Vi bestämde tidigt att första linjens chefer inte kan jobba på distans. Det närvarande ledarskapet är viktigt och cheferna är viktiga i att leda det dagliga arbetet. (Hearing, Vård- och äldreförvaltningen)*

Sedan tidigare fanns ett uppbyggt nätverk med såväl olika samverkansgrupper som med primärvård, regionen och ett MAS-nätverk i Sjuhärad. Det beskrivs att pandemin stärkt samarbeten med slutenvården och primärvården. Det förbättrade samarbetet beskrivs ha varit till god hjälp och kommer även så vara i framtiden. Att lyckas bevara den förbättrade samverkan med vårdgrannar ses också som värdefullt. Ett gott samarbete mellan kommunerna i södra Älvsborg beskrivs ha funnits och Borås har kunnat låna ut rutiner och riktlinjer men också personal vid vaccinering.

*Det har varit väldigt många beröringspunkter med våra vårdgrannar. Det har varit väldigt positivt för vi har ju lärt känna varandra och kunnat ha ett väldigt transparent och öppet klimat i detta. Vi kan ha stor nytta av det även efter pandemin förhoppningsvis, att vi kommit varandra mycket närmare och vi har haft ett väldigt bra utbyte utav varandra, bättre än för två år sedan. (Intervjureferat, E)*

Pandemin har också tydliggjort att det finns brister inom kompetensförsörjningen hos vissa medarbetare i Borås Stad och det är en utmaning framöver hur man ska arbeta vidare för att tillgodose en god kompetensförsörjning. Det uppmärksammas att kompetenskraven kontinuerligt behöver säkerställas hos medarbetarna. Det går dock redan nu att konstatera att rekrytering av rätt kompetens kommer att vara (och redan är) en stor utmaning.

I pandemins initiala fas gjordes en stor satsning kring extra hygienutbildningar för att uppdatera all personal. Att få personalen att följa hygienrutiner och använda skyddsutrustning som de inte är vana vid att använda beskrivs som en omfattande insats. Det var viktigt att säkerställa att medarbetarna förstod hur de skulle göra. Det togs fram olika utbildningar och material med hjälp av bilder och text. Eftersom det finns många i verksamheterna som har en annan språkbakgrund har det varit viktigt att beakta det. Det jobbades, som det beskrivs, mycket med olika typer av bildspel och filmer som togs fram efterhand med hjälp av den digitala plattformen InfoCaption där det skapades introduktionsprogram och hygienutbildningar. Extra satsningar gjordes också på hygienombuden för att säkerställa att informationen nådde alla i verksamheterna. Vid smittutbrott fick kommunen god hjälp av Vårdhygien från VGR som var på plats och pratade direkt med personalen. Även andra förvaltningar så som till exempel Förskoleförvaltningen har under pandemin uppmärksammat

hur noggrannhet med hygien kan hjälpa till att minska smittspridningen av även andra sjukdomar i verksamheterna.

Det uppmärksammas att personalen och de legitimerade medarbetarna även inom kommunen haft en mycket tung arbetsbelastning under pandemin. I media är det framför allt sjukhuspersonalen som uppmärksammas. Det betonas emellertid i vårt empiriska underlag att även inom den kommunala vården har personalen fått ta ett stort ansvar och haft ett tungt arbete under hela pandemin där många av de ordinarie arbetsuppgifterna har tvingats prioriteras bort. Det framhålls emellertid att det ofta blir ett starkt fokus på dem som arbetar inom de traditionella omsorgsområdena som sjuksköterskor eller undersköterskor, för att ta några exempel. I kommunen är det dock många som inte har dessa titlar men kan ha samma utbildningsbakgrund och/eller utför likartade sysslor inom exempelvis ramen för LSS. Det höjs en varning för att dessa yrkesgrupper kan komma att glömmas bort när det är tal om kompetensutveckling, stathöjning och andra satsningar för att göra vårdyrken mer attraktiva.

### **Lärdomar om digitalisering**

Något som är säkert är att pandemihanteringen hade sett helt annorlunda ut utan de digitala verktygen och möjligheterna som finns tillgängliga idag. Distansarbetet har blivit en naturlig del i flera av medarbetarnas vardag där också hela digitaliseringen har tagit jättekiv framåt som följd av det engagemang som funnits under pandemin.

*Vi har fått en skjuts in i det digitala och det finns många möten som fungerat bra. Det ska vi ta med oss framöver. (Hearing, Individ- och familjeomsorg)*

Tack vare att Borås Stad sedan tidigare hade en god infrastruktur har det överlag fungerat bra, som det beskrivs, med digitala möten och att ställa om till distansarbete. Vid två tillfällen uppges det ha förekommit större avbrott i distansundervisningen för Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. Kontorsarbetande medarbetare var redan försedda med utrustning såsom laptops och mobiltelefoner vilket underlättade för övergången. Många betonar att digitaliseringen och distansarbetet har medfört ett förändrat arbetssätt där tjänstepersoner inte kan förväntas jobba fem dagar i veckan på kontoret på samma sätt som tidigare. Det nya normala är en mer flexibel arbetssituation. Utförda enkäter visar på att det är många av dem som under pandemin arbetat på distans som vill fortsätta med det även framöver, åtminstone delar av tiden. Det



väcker frågan om effektiv lokalanvändning som kan behövas anpassas när allt fler medarbetare väljer att arbeta hemifrån.

*Borås hyr lokaler för 1 miljard per år. Vi är fem personer här, måste vi ha kvar de här lokalerna? (Hearing, Sociala omsorgsförvaltningen)*

Digitaliseringen erbjuder effektivitetsvinster där medarbetarna slipper lägga tid på resor fram och tillbaka samtidigt som det blir miljövinster när resandet runt om i staden kan minska. Det uppmärksammas också positivt för medarbetarna att kunna styra mer över sitt arbetssätt vilket skapar bättre förutsättningar för att få ihop livspusslet med en större flexibilitet och minskad stress. Ett resonemang är att det kommer handla om att ge förtroendetid till medarbetarna för att inte riska att kommunen tappar personal till andra kommuner som kommer att tillåta hemarbete.

*Det är en dimension som gör att man blir en attraktiv arbetsplats. Men det är svårare att nå varandra när man inte är på plats, det är lättare att bara sticka in huvudet på kontoret. Det blir nog någon sorts mellanväg. (Hearing, Grundskoleförvaltningen)*

Det digitala arbetssättet beskrivs även ha varit effektivt och bidragit till en bra mötesstruktur där medarbetare räckt upp handen, samtidigt som många har kunnat delta. Det är inte bara de fysiska mötena som blivit digitaliserade utan även det som tidigare var ett telefonsamtal kan nu tas via videosamtal som ger en bättre dialog. Det lyfts dock fram att hybridmöten, där vissa deltagare sitter fysiskt tillsammans medan andra deltar digitalt inte varit optimala utan den ena eller andra formen är att föredra.

*Det har vid tillfällen varit svårt med möten inom staden då inte alla har anammat det digitala arbetssättet i samma omfattning som i vår egen förvaltning. Det har varit problematiskt med möten hemifrån för vissa personer i gruppen som skulle mötas på plats. Samtal kunde då ske mellan de personer som satt gemensamt på plats och det försvårade kommunikationen med dem som satt hemma (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)*

Trots att det finns många fördelar som lyfts fram med digitala arbetssätt poängteras att det fysiska mötet också behövs för att kunna få den sociala biten.

Många riskbedömningar har genomförts på central- och enhetsnivå för att säkra arbetsmiljön. Förskoleförvaltningen var tidigt ute med hemarbete där det diskuterades utifrån roll och riskfaktorer i dialog med närmaste chef, därefter togs det fram en rutin för att arbeta hemma. Rutinen inkluderade vilken utrustning med mera som medarbetarna kunde ta med hem. Hemarbetet har också medfört att arbetsmiljölagen i större utsträckning har hanterats på individnivå.

Generellt sett har både personal och elever haft en god digital förmåga, enligt de beskrivningar som ges, som underlättat för övergången till distansundervisning. För vuxenutbildningen har det sedan tidigare funnits distansundervisning, vilket medförde att en god digitalvana redan fanns. Men de studerande på lägre nivåer i SIF har drabbats hårt av förändringarna. På gymnasiet uppmärksammas distansfrågan ur ett klassperspektiv där man har sett att de elever som har föräldrar som jobbar hemifrån och har akademisk utbildning har klarat sig bättre. De elever som bor trångt och förväntas passa småsyskon när de ändå är hemma har haft det svårare och blivit hårdare drabbade av distansundervisningen. Åtgärder vidtogs emellertid. Det erbjöds surfkort till de elever som saknade internetuppkoppling och möjlighet till att studera i skolans lokaler för elever som av olika orsaker haft svårt att studera hemifrån. Reflektioner görs kring möjligheten till distansundervisning även post-covid för gymnasieelever och det framhålls att det finns hinder enligt nuvarande lagstiftning. En ändring av lagstiftningen vore önskvärd även om det måste ske med försiktighet. Det poängteras att det inte får bli en ekonomisk fråga. Det krävs bättre tekniska möjligheter och det är också en kompetensfråga att kunna bedöma vilka moment som fungerar bra på distans och vilka som inte gör det.

Grundskoleförvaltningen lyfter fram vikten av att få undervisning på plats där man kan skapa trygga miljöer där man känner varandra. I vissa fall ser man att det fungerar bra med distansundervisningen, men inte att man har det generellt. Det påpekas också att det finns många olika företag som driver på en digitalisering inom de olika skolformerna med en ambition att sälja sina produkter och inte för att det alltid är det som ligger i elevernas bästa.

För de unga brukarna inom Individ- och familjeomsorgsförvaltningen finns det sedan innan en stor digital vana och digitaliseringen inom förvaltningen har varit ett sätt att komma närmare dessa individer. Den nya arbetssätten har skapat flera kontaktvägar in i verksamheten men det betonas också att för att kunna nyttja detta krävs det dels teknik, dels en digital kompetens som inte alla brukare har.

För de förvaltningar som arbetar med känslig information som är sekretessbelagd skapas det en osäkerhet kring säkerheten vid användning av digitala verktyg gällande eventuella risker för avlyssning. Samtidigt behövdes ett pragmatiskt förhållningssätt i krisen och man beslutade sig för att använda de hjälpmedel som behövdes användas. Men det betonas att sekretess alltid är en stor del av dessa verksamheter och något man diskuterat under hela pandemin.

Inom boendestöd på Sociala omsorgsförvaltningen började man med att erbjuda brukarna att ta emot stöd digitalt. Det påtalas också att det framöver inte kommer att finnas tillräckligt med personal inom socialtjänst och vård- och omsorg, varför det finns ett stort behov av att digitalisera verksamheten där det går.

Samverkan med externa aktörer har inte satts på paus utan man har istället fått samverka på andra sätt. Närvaron på samverkansmötena ökade i takt med digitaliseringen och gav möjligheter att lättare kunna ha tätare samverkansmöten.

# Analys

I detta kapitel presenteras en analys av det material som beskrevs i föregående kapitel. Analysen är uppdelad i tre delar. I den första delen sker en övergripande beskrivning av händelseförloppet över tid från det att signaler om pandemin började göra sig påminda till när föreliggande studie genomfördes.

I den andra delen utvecklas en analys med de teoretiska utgångspunkter som gavs i teorikapitlet. Fokus ligger i denna del på olika organisatoriska aspekter. En central dimension berör arbetsdelning och kopplat till det hur pandemin hanteras sett till centralisering och decentralisering av ansvar och mandat. En annan central dimension som berörs är hur koordinering och samordning fungerat både vertikalt och horisontellt mellan olika förvaltningar och funktioner, samt mellan kommunen och andra aktörer. En tredje dimension som diskuteras är kapacitet och resursberedskap och ett belysande av materiella, personalmässiga och kompetensmässiga förutsättningar. En fjärde dimension rör samspel mellan aktörer med fokus på relationers karaktär och kommunikation. Detta handlar både om att uppmärksamma formella och informella dimensioner av relationer inom Borås Stad och mellan Borås Stad och andra aktörer. Centrala begrepp som står i fokus är förtroende mellan aktörer, kommunikation och förmåga att samspela.

I den tredje delen av analysen vänds blicken framåt och lärdomar som gjorts och vilka förändringar som genomförts uppmärksammas. Lärande, utveckling och innovation diskuteras här, dels kopplat till den ordinarie verksamheten, dels kopplat till krisledning i sig.

## Övergripande kring utveckling

När studien planerades hade vaccination precis påbörjats i större omfattning och smittspridning och framförallt sjukhusinläggningar börjat minska. För kommunens mest sköra på äldreboenden hade redan den massiva vaccinationskampanj som initierats vid årsskiftet börjat ge tydliga resultat. I skrivande stund har regeringen också meddelat att vid september månads utgång ska alla kvarvarande restriktioner hävas. En viss kritik riktas i debatten mot beslutet, bland annat med hänvisning till möjliga mutationer och spridningen av den så

kallade deltavarianten. De snabba förändringarna har varit ett kännetecken för krisen som helhet. Smittspridningen har varit snabb, ojämnt fördelad inom landet och mellan olika verksamheter. Samtidigt har kunskapsproduktionen varit snabb, vilket bidragit till ändrade råd och rekommendationer.

De beskrivningar som ges av Borås Stads möte med pandemin i initialskedet ger för handen att jämfört med andra storstäder som Göteborg och Stockholm kom pandemin till kommunen med viss fördröjning. Med tanke på den snabba kunskaps- och erfarenhetsutvecklingen som skedde under de första veckorna och månaderna av krisen var det en fördel att möta krisen med en viss fördröjning. Detta gav en möjlighet att lära av andra som precis drabbats. Information förmedlades genom media och officiella myndighetskanaler, men vi observerar också att personliga nätverk, ofta professionellt baserade, spelade en roll i detta skede. När väl pandemin drabbar Borås Stad kan vi konstatera att det ur ett organisatoriskt perspektiv kan beskrivas i två olika faser. I den första fasen finns en turbulens och oklarhet kring vad detta egentligen kommer att föra med sig. En mobilisering sker av kommunen centralt och inom respektive förvaltning. I den andra fasen som följer på det med start under sommaren 2020 finns rutiner upparbetade och nya arbetssätt har anammats. Ett "lugn" finns nu i organisationen och utvecklingen är mindre dramatisk ut ett lednings- och organiseringsperspektiv.

Det som är slående och som ofta framhålls är den utdragna karaktären på krisen. Detta i kombination med ovissheten om vilken väg som utvecklingen ska ta. Under hearingarna ställdes frågan om hur drabbad Borås Stad och olika förvaltningar blivit. En bild ges av att kommunen påverkats i allra högsta grad, men också att kommunen inte sticker ut som en av de värst drabbade. För en kommun av Borås Stads storlek är emellertid den interna variationen stor. För en del verksamheter handlade det om att konkret hantera smittspridning och sjukdom som en del av den ordinarie verksamheten. För andra handlade det mer om att hantera konsekvenserna av nedstängning och förändrade förutsättningar som en effekt av de åtgärder som vidtagits.

*Sammantaget är de övergripande beskrivningarna i linje med dem vi mött i studier av andra kommuner inom ramen för forskningsprogrammet. Det är tydligt att påverkan varit stor och massiva ansträngningar skett. Efter ett och ett halvt år möter vi dock ett lugn och en organisation som kan beskrivas om trygg i den nya situation som ofta refereras till som det "nya normala". Beskrivningarna förstärker också bilden av att den respit som indirekt gavs i inledningsskedet var viktig för att kunna*

*mobilisera. Borås Stad förefaller ha förvaltats den fristen som gavs på ett ändamålsenligt sätt.*

## **Organisatoriska dimensioner**

I denna andra del av analysen riktas uppmärksamheten mot olika dimensioner av organisering, ledning och förmågor att hantera den kris som pandemin inneburit. Nedan fokuseras de fyra dimensionerna.

### **Arbets- och ansvarsfördelning**

Den första dimensionen handlar om ansvars och arbetsdelning. Borås Stad tillämpar sedan ett antal år det som kan beskrivas som en traditionell nämndorganisation med fackförvaltningar. Under pandemins förlopp har denna grund för ansvar och organisering bibehållits. Det utrymme som ges av lagstiftningen att tillämpa en krisledningsnämnd utnyttjades inte. Detta beskrivs överlag som en styrka och att det redan från början beslutades om att beslutsmandat och ansvar skulle ligga kvar i linjen. Detta enligt det ”beslut i stort” som det återkommande refereras till i materialet. Även om krisledningsnämnden aldrig aktiverades fick dess ledamöter regelbundet information om krisläget.

Den strategi som tillämpats kan övergripande beskrivas som en decentraliserad strategi där enskilda förvaltningar fortsatt hade ansvar för sina respektive områden. Den centrala krisledningen beskrivs framförallt som utredande och med ett övergripande ansvar för viss samordning. Denna bild förstärks av en genomgång av mötesprotokoll som vittnar om att den centrala krisledningen lade mycket fokus på att reda ut frågor och omvärldsbevaka. Inte minst förefaller det varit viktigt att reda i det juridiska läget gällande åtgärder och handlingsalternativ.

Relationen mellan politik och förvaltning beskrivs också som tydlig överlag. Politiken beskrivs som stödjande och med få inslag av politisk profilering i frågor. Den politiska ”borgfred” som beskrivs framhålls som viktig och stödjande i förvaltningarnas arbete. Förvaltningarna beskriver överlag att det framförallt varit viktigt att ge mycket och tät information om läge och utveckling. I vissa fall beskrivs också att politiken varit aktiv och bidragit genom beslut om exempelvis neddragning av verksamhet som upplevs som avgörande för att kunna möta krisen på ett adekvat sätt.

*Sammantaget ges en bild av en tydlig arbetsdelning och ansvarsordning i mötandet av krisen. Politiken har decentraliserat till förvaltningen och förvaltningen internt har decentraliserat till de olika förvaltningarna. Den övergripande ansat-*

*sen har varit en decentralisering till förvaltningsnivå med en central krisledning som "stöttade snarare än styrde". De olika förvaltningarna har haft ett tydligt ansvar vilket möjliggjort att krisen kunnat mötas utifrån de lokala förutsättningarna.*

### **Koordinering**

Koordinering och samordning sätter fokus på hur olika frågor hanteras mellan enheter. Dels handlar det om det som kan beskrivas som vertikal styrning, dels handlar det om samordning horisontellt mellan olika förvaltningar och enheter. De empiriska beskrivningarna visar att det funnits ett behov av samordning kring en rad olika frågor som exempelvis införskaffande och användande av skyddsutrustning, HR-frågor, testning och vaccinering.

Vi beskrev i första dimensionen ovan att det funnits en tydlighet i ansvars- och arbetsdelning. I "normfallet" praktiserar Borås Stad en förvaltningsstruktur med tydlig delegering från central kommunledning. Det är något som har praktiserats även när det gäller kommunens krisledningsarbete och hur det har organiserats. Det medför att förvaltningarna i vanliga fall har en hög grad av självständighet i förhållande till den centrala ledningen i kommunen. Det i sin tur ger autonoma förvaltningar som är vana av att agera utifrån egna preferenser och behov. Även denna ordning trädde in i krisledningsarbetet. I stor utsträckning upplevdes det också finnas en tydlighet vad gäller vertikal samordning. Den centrala krisledningen arbetade med en bred sammansättning som skapade förutsättningar för samordning där behov av detta fanns. Det empiriska materialet visar emellertid exempel från förvaltningar som i mindre utsträckning fanns representerade upplevde att de stod vid sidan om. Vissa brister som lyfts fram kring samordning förefaller handla om hur information delgivits.

Två exempel kan lyftas fram som illustrerar lyckade exempel på koordineringsinsatser. En problematik som många kommuner brottats med har handlat om skyddsutrustning. Ett snabbt stegrande behov av utrustning har ställt krav på snabbt införskaffande. Även i Borås Stad tonade detta fram som en central fråga. Det beskrivs emellertid att kommunens snabbt lyckats lösa problematiken. Som förklaring anges ett tidigt och snabbt samordnande kring frågan. Olika kompetenser och resurser knöts samman och kunde säkra tillgången på materiel. Detta gjorde att de behov som fanns kunde tillgodoses omgående och bristen aldrig upplevdes som särskilt allvarlig.

Ett andra exempel rör samordning av personal. Under den initiala fasen fanns ambitionen att frigöra och flytta personal från verksamheter som på grund av nedstängning eller ändrade förutsättningar kunde avvara personal till

sådana med större behov. Detta realiserades också i viss utsträckning. Exempelvis kunde personal från gymnasie- och vuxenutbildning lånas ut till äldreomsorgen eftersom bland annat köks- och städtjänster i ordinarie verksamhet inte behövdes i samma utsträckning när mer skedde på distans. Svårigheterna beskrivs snarast handla om att på ett lyckat sätt inlemma extra personalresurser på ett bra sätt i de verksamheter där det fanns ett behov. Att ta till sig och tillgodogöra sig personalresurser med andra erfarenheter och kompetens kan vara en utmaning. Viss personal fick också andra uppgifter på grund av att den egna verksamheten stängdes ner, men där de nya arbetsuppgifterna inte handlade om att förstärka starkt belastade verksamheter. Här beskrivs snarast motivationsproblem bland personal och en ovilja att flytta till andra enheter. Inom personalområdet visar de empiriska beskrivningarna emellertid också att vissa saker kunde samordnats mer. Ett exempel är att man lokalt fick ta fram riktlinjer och fatta beslut om sådant som med fördel kunde samordnats som exempelvis rutiner kring sjukskrivningar och återgång.

Överlag beskrivs den centrala krisledningens roll som tydlig och stödjande. Ett område som emellertid inte uppfattades på samma positiva sätt var de krav som i initialfasen ställdes på inrapportering av uppgifter. Under en av hearingarna beskrevs dessa krav på inrapportering gå på tvären med de ambitioner som tidigare uttryckts kring tillämpande av tillitsbaserad styrning. Den vertikala samordningen vad gäller krisledningen har inte inneburit en tydligare kontakt med alla förvaltningsledningar. Det medför att när centrala krisledningen har intentionen att samordna och överblicka förvaltningarnas insatser och behov genom att kontinuerligt begära in en dokumentation över läget har det uppfattats som en styrning genom övervakning. Den erfarenheten förstärks framför allt hos de förvaltningar som i huvudsak uppfattar kontakten mellan förvaltning och centrala krisledningen som ensidig i det avseendet. En långtgående delegering av ansvar till förvaltningsledningarna har också haft till följd att den horisontella samordningen inte varit speciellt framträdande. Även om det beskrivs som att behovet varit begränsat att samordna krisledningen mellan förvaltningarna, och i de fall det behövts har det fungerat i huvudsak väl, finns det trots allt återkommande funderingar om inte en större samordning kunde varit en styrka i det gemensamma krisledningsarbetet.

*Sammantaget går det att konstatera att samordning och koordinering övergripande fungerat väl. Den decentraliserade modellen i kombination med den sektorsindelade förvaltningsstrukturen gjorde att behovet av horisontell samordning inte skapade problem. I de fallen det behövdes förefaller ömsesidig anpassning ha varit en*



*vägledande princip, det vill säga att lösningar sökts genom diskussioner och dialog. I vissa fall har en mer tydlig direkt koordinering ledd av den centrala krisledningen skett.*

### **Samverkan med externa aktörer**

Kommunens samverkan med externa aktörer har inte varit ett framträdande drag för det kommunala krisledningsarbetet. En viss samverkan med andra aktörer har dock skett och den har också utvecklats efterhand som det funnits behov. I huvudsak har kommunen använt etablerade samverkansparter och kända samverkansformer för att hantera det som pandemin fört med sig. Behovet av att samverka med externa aktörer har varit olika beroende på vilken förvaltning det gäller. Det har styrts vilka former av samverkan som varit ändamålsenliga och på vilket sätt.

Övergripande har information från andra myndigheter varit central för att skaffa sig kunskap om smittläget och för att ta del av vilka rekommendationer som gäller. I den initiala fasen handlade det i stor utsträckning om att skaffa sig kunskap om vad pandemin kunde innebära och vilka konsekvenser det fick för respektive förvaltnings verksamhet. I den fasen och under hela krisledningsarbetet har Västra Götalandsregionen (VGR) varit en central samverkansaktör för staden. Kommunen har i viss utsträckning inhämtat information som kommit från den nationella nivån via regionen. En del förvaltningar har dock avdelat ett uppdrag till någon i krisledning att bevaka nationell information från Folkhälsomyndigheten och regeringen för att så snabbt som möjligt få ta del av den information som lämnas ut och de rekommendationer som skulle bli aktuella. Även om dessa aktörer tillsammans med exempelvis Arbetsmiljöverket och Skolverket, beroende på vilken förvaltning som det gäller, påverkat förvaltningarnas och därmed kommunens insatser har det till stor utsträckning handlat om att ta del av information snarare än någon egentlig samverkan. Överlag har det handlat om att förvaltningarna har ägnat sig åt omvärldsbevakning utifrån sina verksamhetsområden. Det har inte funnits någon kommunövergripande funktion som medverkat till att samla ihop information, utan det har skötts av respektive förvaltning efter behov och förmåga.

All samverkan med andra aktörer och överhuvudtaget kontakten med andra myndigheter upplevs som att den har funnit sina former i efterhand. Det rådde inte endast i förvaltningarna en viss villrådighet, utan det gällde givetvis de flesta myndigheter. Inte minst när förvaltningarna sökte kontakt för information. Relativt omgående utvecklades dock ett gott samarbete med bland annat

VGR och då framför allt Smittskyddet. Kontakten med andra såsom SÄS och närvårdsamverkan har även där i huvudsak fungerat bra och inte minst har det nätverk som de medicinskt ansvariga sjuksköterskorna (MAS) haft varit värdefullt. Däremot återkommer flera respondenter till att kontakten med Länsstyrelsen haft en del övrigt att önska och den främsta anledningen till det är att de uppfattar att Länsstyrelsen kommit med olika budskap för att de inte haft en klar samordning i sin egen verksamhet. En möjligtvis förenklad slutsats är att den samverkan som vilat på professionernas kunskap, främst inom sjukvården men även skolområdet, har fungerat bättre än den samverkan som i huvudsak rört sig kring de administrativa processerna.

*Sammantaget går att konstatera att även om samverkan inte varit en framträdande del av krisledningsarbetet har det funnits betydelsefulla kontakter för att skaffa sig kunskap om läget i pandemin. Överlag verkar det som att en offensiv samverkan snarare är att föredra än en passiv samverkan för att underlätta krisledningsarbetet.*

### **Kapacitet och beredskap**

Kapacitet och beredskap handlar om förmågan att mobilisera och anpassa verksamheten i linje med vad situationen kräver. Inte minst mobilisering av resurser är centralt. I likhet med övriga kommunsvärlige har resurser i monetära termer inte varit ett problem under krisen, tvärt om har situationen avseende den ekonomiska aspekten varit god. I inledningen på analysen pekade vi på den respekt som erhöles i och med att Borås drabbades med viss eftersläpning jämfört med de kommuner som drabbades först. Vi konstaterade att detta andrum förefaller ha utnyttjats väl med fokus på att dels mobilisera resurser, dels förbereda verksamheterna för en anpassning.

Tidiga signaler om att det var en pandemi i antågande som krävde olika åtgärder kom från media och andra instanser i samhället. En mer påtaglig signal som beskrivs är den plötsliga materialbrist som kom att råda gällande skyddsutrustning. Det i sig fungerade som en indikation på att särskilda åtgärder skulle krävas sett till organisering och ledning. En tidig åtgärd i mobiliseringen beskrivs också ett "dammsugande" av organisationen på skyddsutrustning ha varit och att sedan också säkra leveranser. Överlag förefaller resursmobiliseringen ha fungerat väl. Mycket kom emellertid i initialskedet också att handla om mobilisering av personalresurser. Personalsituationen sågs över och en inventering av personalbehov och tillgång gjordes. Som beskrivits befarades större personal-

bortfall än vad som faktiskt blev fallet, därmed inte sagt att vissa verksamheter haft en mycket ansträngd situation.

Vad gäller anpassning av verksamheten skedde det dels genom att prioriteringar gjordes, dels genom åtgärder som handlade om att ändra sättet att bedriva verksamheten på. Gällande det senare lyfte vi i empiriavsnittet fram hur åtgärder handlade om att smittsäkra den verksamhet som faktiskt måste fortgå, inte minst gällande hygienrutiner, men också om att mycket lades över till att skötas på distans. Prioriteringar handlade bland annat om att vissa verksamheter stängdes ner. Som exempel kan tas nedstängning av barnomsorg för de så kallade 15-timmarsbarnen inom Förskoleförvaltningen samt nedstängande av daglig verksamhet i Sociala omsorgsförvaltningen. I efterhand konstateras att åtgärderna som vidtogs ibland kanske var väl drastiska och inte full ut följde regelverket/lagstiftningen på området.

Anpassning skedde också genom att nya rutiner, för exempelvis hygien, distansarbete, besöksförbud, chefsnärvaro och mötesformer anammades. Utöver nedstängning av verksamheter lades också mycket på is. Flera beskriver till exempel hur pågående utvecklingsarbete av olika slag pausades. Effekterna av att verksamheter stängts ner och pausats beskrivs överlag som svårbedömda. I vissa fall på pekas att det finns en risk för mer långsiktiga konsekvenser, inom exempelvis det sociala området. Detsamma gäller inom skolverksamheter där undervisning bedrivit på i många falla hemifrån av lärarna och elever har studerat på distans, men här är det ännu för tidigt att se följderna av den tillfälliga förändringen.

I dessa snabba förändringar fanns en särskilt uppmärksamhet på personalens arbetsmiljö. Särskilt i initialskedet var en del medarbetare mycket oroliga och detta skapade utmaningar att kunna ersätta med vikarier vid frånvaro. Vid något tillfälle tvingades en skola stänga på grund av brist på vikarier. Arbetsmiljöfrågorna var även något som, enligt beskrivningar, de fackliga organisationerna varit drivit på såväl lokalt som nationellt. Framför allt gällde det frågor om skyddsutrustning och tillämpning av skyddstopp inom äldreomsorgen. Efterhand fann dock förvaltningen en bra ordning för samarbete med förvaltning så att konfliktnivån mildrades.

Arbetet med mobilisering beskrivs falla tillbaka på grundläggande strukturer snarare än kris- och beredskapsplaner avsedda för pandemier. Vissa planer fanns sedan svininfluensan, men de verkar inte ha varit till större nytta. De enheter som nyligen genomfört övningar eller på andra sätt ägnat sig åt aktiviteter som visade sig vara förberedande pekar på nyttan av dessa. Exempel på det se-

nare är Förskoleförvaltningen som jobbat mycket med ett digitaliseringsprojekt och därmed upplevde sig klara anpassningen till distansarbete bättre. Överlag framträder bilden av en central god grundläggande kompetens med vissa personer som hade vana av att i olika sammanhang arbeta i stabsläge. Mycket fick emellertid redas ut och klaras upp efter hand. Den samlade bedömningen av den centrala krisledningen som tonar fram i det empiriska materialet är emellertid att arbetet skett på ett bra sätt. Redan tidigt påbörjades ett arbete med att få en överblick av situationen i kommunen och förvaltningarna och till sin hjälp använde den centrala krisledningen rutiner med lägesbilder som varje förvaltning fick skicka in. Detta möjliggjorde en kommunikation kring läget med externa aktörer samt att rätt stöd ges till de förvaltningar som är i behov av det.

*Sammantaget är bilden att det funnits en förmåga att mobilisera både på förvaltningsnivå och centralt i kommunen. Nödvändiga anpassningar och prioriteringar har skett. Någon större resurs- eller kompetensbrist går inte att peka ut annat än en allmän brist på personal i vissa verksamheter till följd av sjukskrivningar. En snabb mobilisering kring att flytta personalresurser till verksamheter med stora behov initierades. Att verkligen få omallokering av personal att fungera väl i praktiken förefaller emellertid vara en utmaning.*

### **Relationer och kommunikation**

I detta avsnitt fokuseras samspelet och relationerna mellan olika aktörer. Detta sätter i större utsträckning informella dimensioner av organisering och ledning i centrum. Utifrån materialet går det att utveckla resonemanget kring iakttagelser som rör förtroende, nära relationer och kommunikation.

Överlag ges beskrivningar av att relationen mellan olika parter inom kommunen kännetecknats av förtroende såväl mellan förvaltningarna som mellan politik och förvaltning. Detsamma gäller enligt de beskrivningar vi fått mellan olika förvaltningsnivåer. Det lyfts också fram att knyta olika parter till krisledningen varit viktigt. Inte minst de mer utsatta verksamheterna. Ett exempel att Vård och äldreomsorgsförvaltningen regelbundet var inbjuden till den centrala krisledningen och utöver det informerades också ledamöterna i krisledningsnämnden.

Vinsten i form av förtroendefulla relationer mellan politik och förvaltning beskrivs emellertid inte ske utan kostnader i form av resurser och engagemang. En av förklaringarna som lyfts fram är att mycket tid och energi fått läggas på att informera politiker och svara på frågor av olika slag. Allt från detaljer kring skyddsutrustning till huruvida apor (i djurparken) smittar eller ej. Den stödjan-

de rollen politiken intagit omfattade även i vissa fall fattande av mindre bekväma beslut, som det ovan nämnda exemplet med att stänga förskoleverksamhet för 15-timmarsbarn.

Det förtroendefulla samspelet har dock utmanats när det i vissa situationer visar sig att olika aktörer tar olika ståndpunkter och dessa bryts mot varandra, eller där förvaltningarna behöver väga olika perspektiv mot varandra. Det gäller exempelvis familjehemsplaceringar som försvarades när smittspridningen var hög och insatser gjordes för att minska den. Behovet av en placering ställdes mot att inte medverka till en ökad smittspridning. I en krissituation när saker ställs på sin spets riskerar som exemplen indikerar olika värden ställas mot varandra. Tonläget i samtalet höjs och det finns risk för att de olika sidorna blir mer intresserade av sina positioner i konflikten än att finna en gemensam lösning, vilket dock gjordes i det här fallet.

Relationen mellan fack och kommun beskrivs över lag som god och det påpekas att av tradition har facken stark ställning i kommunen. Enligt några beskrivningar möjligen för stark ställning. Vid mobiliseringen av den centrala krisledningen beskrivs det emellertid som centralt att engagera facket. Det stärker en förankring av frågor och kan också bidra till att information når ut bättre till anställda. Det finns några exempel som lyfts fram där de fackliga företrädarna uppfattas gå i konflikt med förvaltningsledningen och driva en egen linje som inte alltid anses vara grundad i kunskapsläget, utan snarare i medlemmarnas oro. Däremot vittnar förvaltningsledningar om att när de har hanterat detta, genom att ta med de fackliga företrädarna i förvaltningens krisledning eller genom att återkommande ha täta dialoger med de fackliga företrädarna, uppträder en helt annan enighet. Då de förvaltningar som redan från början har valt att ha en tydlig dialog med de fackliga företrädarna inte heller påtalar någon motsättning dem emellan måste slutsatsen vara att en tydlig samverkan mellan förvaltningsledning och fackliga företrädare är en framkomlig väg i krisledningsarbetet. Detta gäller även kontakten med media. I de få fall som kris- och förvaltningsledningen påtalar att de haft ett visst besvär med att media, antingen genom att de uppfattas jaga dem eller att de uppfattar att journalister vill skriva en artikel som inte överensstämmer med deras uppfattning om händelseförloppet, har denna situation förbättrats genom att de har en återkommande kontakt med den journalist som varit aktuell.

En god kommunikation framhålls också som viktigt. Det handlar dels om att kunna informera brukare och medborgare, dels om att kommunicera internt. Särskilt inledningsskedet av pandemin beskrivs som turbulent i detta

avseende. För att kunna upprätthålla en ändamålsenlig kommunikation centraliserades en del av kommunikationsansvaret och kommunikatörer fanns representerade i den centrala krisledningen. Den kriskommunikationsplan som fanns aktiverades, vilket ansågs som viktigt vid sidan av tydliggörande av roller. Om något förefaller än mer central samordning ha efterfrågats. En rad andra åtgärder initierades som en fråga/svar-bank för att ge snabb information till den som efterfrågade det, kontinuerlig uppdatering av information via olika webbsidor, framtagande av information på olika språk och utveckla stöddokument för olika verksamheter och beslutsfattare. Inom respektive förvaltning skedde också olika satsningar. Inom Vård- och äldreomsorgsförvaltningen till exempel satsades resurser på att skapa tydlig information kring hygienriktlinjer.

Vad vi kan observera är att i en kris uppstår särskilda utmaningar för kommunikation och information. En sådan handlar om tidsdimensionen. Den information som förmedlas måste vara korrekt, men samtidigt snabb. Ryktesspridning, kunskapsutveckling och information från andra aktörer är olika faktorer att förhålla sig till som alla gör det viktigt att snabbt komma ut med rätt information. Olika aktörer producerar olika sorters information som kommuniceras. Lokalt innebär det att statliga myndigheter och VGR, exempelvis, kommunicerar riktlinjer som kommunen dels ska förhålla sig till centralt, dels kanske måste omtolka efter de lokala förutsättningarna. Samtidigt kapas tidsutrymmet eftersom mycket av informationen från andra aktörer når direkt ut i verksamheterna och till medborgarna.

*Sammantaget fanns ett överlag välfungerande samspel mellan aktörerna i Borås Stad. Ett välfungerande samspel framställes också som viktigt i hanteringen av en kris. Den decentraliserade ansatsen som beskrivits mellan olika parter är överlag baserad på förtroende. Det är emellertid också värt att uppmärksamma att detta samspel kan förstås utifrån olika insatser som mycket handlar om att skapa nära relationer i krisledning och andra forum, men också grundar sig i fungerande informationssatsningar. Kommunikationen har fungerat väl, men analysen visar också de utmaningar som uppkommer i kristider.*

## Lärande

Pandemin och den situation som uppstod för kommunen och dess förvaltningar kvalar definitivt in som en avvikelse och inte heller en begränsad sådan. Tvärt om är det speciella med denna kris dels att den omfattar så många verksamhetsområden och på olika nivåer. Dels att det handlar om en kris som pågår under en längre tid. Förutsättningarna för lärande och att utveckla en grund

för förändring kan därmed sägas vara en positiv bieffekt av pandemin som i övrigt inneburit stora organisatoriska påfrestningar vid sidan om påfrestningar för den enskilda individen. Vi har också kunnat observera ett brett lärande. Nedan diskuteras det med fokus på lärande i kris för kris och beredskap och lärande för (den kommande) vardagen.

Den gängse uppfattningen bland flertalet av studiens respondenter är att krisarbetet medfört många positiva erfarenheter. Något som betonas är att den viktigaste beredskapen handlar om att ha en välfungerande organisering av den kommunala verksamheten att falla tillbaka på. Det som inte fungerar i vardagen kommer inte heller fungera i kristider. För Borås Stad har den decentraliserade förvaltningsmodellen i mötandet av krisen lyfts fram som en framgång, och som något som bygger på en välfungerande organisation i ordinarie tider. Snarare än väl utvecklade planer är det viktigt med en grundläggande krisberedskap, att många olika scenarier övervägts och att övningar sker regelbundet. De förvaltningar som nyligen genomgått olika kris- och beredskapsövningar vittnar om att det varit till nytta. Dessa förvaltningar ger i större utsträckning uttryck för att de kunde hantera krisens inledande skeende i ordnade former.

Till den robusta organisationen och decentraliserade förvaltningsmodellen hör också ett välfungerande lokalt ledarskap bland första linjens chefer. I flera förvaltningar beskrivs detta som viktigt i mötandet av pandemin. Exempelvis gäller detta inom Vård och omsorgsförvaltningen och inom Förskoleförvaltningen. Ett nära ledarskap i bemärkelsen att chefer är på plats för att möta medarbetarnas oro och frågor kan pekas ut som en viktig anledning till att krishantering fungerat väl. Exempel som lyfts fram på faktorer som stärker första linjens chefer i deras krisarbete är stödet från förvaltningsledningen och den kontakten de har med andra chefer i chefsgrupper där olika frågor för krisarbetet kan behandlas.

Konkreta lärdomar om krisledning som dragits i efterhand handlar också om vikten av att samla en mångsidig kompetens i krisledningen och att arbeta strategiskt med information. En väl avvägd krisledningsgrupp skapar både ett inflöde av information och en förutsättning för att nå ut till olika verksamheter. För den centrala krisledningen var det också viktigt att ta fram översiktsbilder för att få en samlad bild av olika delar i den kommunala verksamheten och förvaltningarnas insatser. Detta dels för att kunna ge stöd där åtgärder och insatser behövs, dels för att kunna svara upp mot omvärldskrav på agerande som kommer från såväl medborgare som media.

Digitalisering är det område som först nämns när frågan om vad pandemin och krisarbetet har inneburit för erfarenheter. Den hastiga övergången till arbete på distans och förändrade former för möte med brukarna ledde till en snabb övergång till olika former av digital teknik som behövdes för arbetet. Framförallt är det digitaliseringen av det egna arbetet bland tjänstemän som anses vara det som framför allt förändrats. Det handlar exempelvis om att hålla möten digitalt. Ett område där digitaliseringen utgör en förutsättning är distansarbetet. Här har ett lärande skett, dels genom att pandemin tvingade fram distansarbete som visades kunna fungera. Dels genom att olika frågeställningar genererats som ett resultat av det. Det handlade inledningsvis i huvudsak om arbetsmiljön och ergonomi när medarbetarna skulle få till en fungerande arbetsplats i hemmiljön. Därefter fick frågor om sekretess och kontakten med klienter och brukare finna sin lösning.

För vissa verksamheter har det inburit att en stor del av den brukarnära verksamheten skett på distans, vilket förutsatt att de digitala hjälpmedlen varit tillförlitliga. Ett exempel på detta är gymnasieskolan där det varit nödvändigt att lärare hade tillgång till tekniken för digital undervisning och tillräcklig kompetens för att genomföra lektioner med de förutsättningarna. Men också att eleverna hade tillgång till miljöer, antingen hemma eller på annan plats, där de kunde få såväl pålitlig uppkoppling som en lugn studiemiljö. Ett annat exempel är Sociala omsorgsförvaltningen som prövade möjligheter till digitalt boendestöd.

Att utveckla verksamhet utifrån de erfarenheter som gjorts framhålls också vara viktigt inför framtida kompetensbrister som förutspås. Nya arbetssätt kan då mildra effekterna eftersom verksamheten behöver kunna bedrivas på ett annat sätt med mindre personalresurser. Nya arbetssätt med en ökad digitalisering kan också förenkla rekryteringen av nya medarbetare om distansarbete kan ses som ett attraktivt alternativ. Ett annat område där det skett ett omfattande lärande handlar om hygienrutiner och arbetet kring detta. Föga förvånande lyfts det fram som centralt inom vård- och omsorgsverksamheter. Även inom andra förvaltningar vittnar de emellertid om att de lärt sig vikten av att upprätthålla en god hygien på arbetsplatsen.

Eftersatta områden går också att identifiera. Flera beskrivningar ges av att det finns flera områden som fått ta uppehåll under pandemin. Inte minst gäller detta förvaltningarnas behov av utveckling och kompetensförstärkning där olika utvecklingsprojekt och utbildningar har fått vänta. Beskrivningar ges också av att det omvandlingstryck, som alltid finns i form av krav på att hålla ekonomin inom



budgetramarna, har lättat under krisen. Kommunen har erhållit extra medel från staten. En del chefer har trots det helt enkelt valt att hålla igen på lite dyrare personallösningar, vilket kanske inte är optimalt ur ett smittspridningsperspektiv.

*Sammantaget går det att peka på en rad områden där ett lärande skett. Vad gäller erfarenheter av krisarbete har den utdragna karaktären på pandemin och dess omfattning utgjort grund för lärande. Exempel på det är att framgången för kommunens krisarbete står att finna i den ordinarie verksamhetens decentraliserade förvaltningsmodell och att flera förvaltningar övat för olika krisscenarier. Även för kommunens framtida ordinarie verksamhet har lärandet varit omfattande. Det gäller framför allt att förvaltningarna har fått pröva distansarbete och gjort erfarenheter såväl ur ett medarbetarperspektiv som ur ett brukarperspektiv. Samtidigt går det att konstatera att ett mer strategiskt lärande i form av utveckling och utbildning i stor utsträckning gjort uppehåll. Det ska också tilläggas att den omprövning som i vanliga fall sker utifrån ekonomiska ramar inte skett i samma utsträckning.*

### **Förutsättningar för ett lärande**

Den snabba utvecklingen av pandemin skapade en viktig förutsättning för lärande i och med att den erbjöd omfattande förändringar av hur verksamheten kunde genomföras. Ovan identifierades också en rad områden där erfarenheter gjorts. För att ett lärande ska ske som faktiskt leder till förändringar på sikt är det emellertid viktigt att uppmärksamma vilka förutsättningar som finns för detta. Inte minst eftersom det i regel finns strukturer som verkar för att saker ska återgå till hur det var tidigare. Erfarenheterna inom det digitala området kan tjäna som exempel. Den digitala kompetensen och nya sätt att arbeta pekas ut som ett av de viktigaste områdena där ett lärande skett. Redan före krisen fanns dock många av de digitala förutsättningar som krävdes på plats. Användandet och erfarenheten av dem saknades dock. Nu har en tillämpning skett och erfarenheter gjorts. Till exempel att heldigitala möten fungerar bättre än hybridlösningar där vissa är på plats och andra inte är det utan deltar via något videoverktyg för möte. När en återgång till vardagen sker finns risken att de digitala förutsättningarna åter blir något som finns, men inte tillämpas. För att det inte ska bli på det sättet krävs att det finns eller utvecklas strukturer, fungerande teknik och arbetsformer som stödjer ett mer digitaliserat arbetssätt. Det sker dock inte av sig självt utan det fordras ett aktivt vidmakthållande av de arbetssätt som upplevs vara välfungerande och för med sig positiva effekter.

Det är även viktigt att uppmärksamma de strukturella och formella hinder som föreligger för att anamma gjorda lärdomar. Inom skolan handlar det ex-

empelvis om lagstiftning som inte tillåter distansundervisning i den utsträckning som skett under pandemin. Det handlar även om andra förutsättningar som elevers tillgång till internetuppkoppling av god kvalitet och lokalmässiga förutsättningar. Även flera andra förvaltningar pekar på likartade strukturella problem. Inte sällan är de av en sådan art att den enskilda förvaltningen eller kommunen inte råder över dem. Här är ett mer långsiktigt utvecklingsarbete i samarbete med externa parter centralt för att kunna påverka verksamhetens framtida organisering och införlivande av digitala arbetsformer.

Sammantaget går det att peka på att ett mer strukturerat lärande skett i olika utsträckning. För vissa verksamheter är pandemin dock allt jämt högst påtagligt och därmed också hanteringen av den. Konkreta exempel som ges på lärande är emellertid en förvaltning som tagit fram utvecklade riktlinjer för hemarbete. Överlag förefaller det emellertid variera hur aktivt arbetet med att identifiera och bejaka de viktigaste lärdomarna varit. Även om pandemin på intet sätt är över och därför tid för eftertanke och lärande inte fullt ut har inträtt finns det dock anledning att i det pågående arbetet återkommande odla en viss självkritik. I den delen av denna studie där förvaltningarna och den centrala krisledningen författar självvärderingar var dessa påtagligt okritiska, vilket vi påpekat i metodavsnittet. En mer elaborerad diskussion framkom dock under hearingar och intervjuer. Möjligen kan bristen på reflektion i texterna indikera en viss obenägenhet att ta till sig av kritiska händelser i kombination med att det trots allt förflutit ett drygt år sedan den mer akuta fasen i krisen. Det kan också vara en del av en obenägenhet att dokumentera självkritiken, vilket i sig kan vara ett problem då det blir en tydlig grund för omprövning, lärande och utveckling.

*Sammantaget är potentialen för lärande god eftersom en rad erfarenheter gjorts under pandemin. Samtidigt förefaller det finnas utrymme för ett mer strukturerat och utvecklat lärande som bygger på att mer systematiskt samla ihop gjorda erfarenheter. För det kan också krävas ett tydligare uppdrag till förvaltningar att ta hand om gjorda erfarenheter och starta ett arbete som tar fasta på utveckling och förnyelse utifrån dessa lärdomar.*

## **Värdekonflikter i krisarbete**

Vi konstaterade i teoriavsnittet att all organisering handlar om avvägningar och val på olika sätt. Samtidigt som organisering skapar tydlighet, fokus och inriktning medför det att andra aspekter väljs bort. Vissa värden beaktas, medan andra inte gör det.

Vad gäller de tre förvaltningsvärdena effektivitet, resiliens och rättvisa, vilka lyfts fram i teoriavsnittet, förefaller Borås Stad övergripande ha uppvisat en förmåga att anpassa sig och göra avvägningar. Servicen har ur ett effektivitetsperspektiv upprätthållits på vad som bedöms som en godtagbar nivå. Vissa neddragningar har emellertid ifrågasatts utifrån om de varit korrekta ur ett juridiskt perspektiv. Till det kan läggas viss akut personalbrist som tvingade verksamheter att stänga. Överlag har de förutsättningar som funnits i form av digitalisering varit helt avgörande för att kunna upprätthålla en godtagbar nivå på den kommunala servicen. Sammantaget uppvisar därmed kommunen en resiliens, det vill säga en förmåga att svara upp mot kraftigt ändrade förutsättningar. Även ur ett rättviseperspektiv har kommunen övergripande klarat av att upprätthålla en godtagbar nivå. I vissa situationer har exempelvis frågor om sekretess aktualiserats, som vid framtagande om uppgifter om konstaterad och befarad smitta. Denna studie har emellertid inte givit några indikationer om att överträdelser ska ha skett. Det finns emellertid en potentiell konflikt som kan uppstå mellan olika värden. I detta fall mellan allmänintresse och behov av övergripande översikt över situationen å ena sidan och å andra sidan den enskildes rätt till sekretess i det enskilda ärendet.

I hanteringen av en pandemi är det uppenbart att flera grundläggande värden uppmärksammades såsom att hantera rädsla, förmågan att upprätthålla verksamheten och ett behov av att förstå sin situation. En betoning på dessa värden kan vara utmanande för verksamheten eftersom de skiljer sig från dem som lyfts fram som centrala i en mer ordinarie förvaltningsvardag. Och ju fler värden som adresseras, desto mer komplex och svårhanterlig blir situationen i samband med ledning och styrning av förvaltningarna. En målkonflikt som exempelvis beskrivs i vårt material står mellan värnandet av brukarens säkerhet och behov och personalens arbetsmiljö. Beskrivningar ges av skyddsstopp och neddragningar som skett för att garantera en säkrare arbetsmiljö. Samtidigt har det gått ut över förmågan att erbjuda service enligt behov och lagstiftning. Det ovan refererade exemplet med stängning av förskola för de så kallade 15-timmarsbarnen är ett exempel på det. Även det exemplet illustrerar ett motsatsförhållande mellan olika värden och där det i en ansträngd situation är så att det som skapar en säkrare situation för en av parterna innebär att den andra får en försämrad situation. Det är en fråga som dock kommer kräva en fortsatt diskussion för en framtida vägledning i denna och motsvarande situationer. Inte endast för Borås Stad, utan för kommunsektorn i stort. Under vilka förutsättningar är det acceptabelt att frånga formella regelverk?

Ytterligare ett område där värden inte ställts mot varandra men där det inte går att utesluta framtida problem gäller det som pausats eller bortsetts ifrån. Här handlar det om kort och långt tidsperspektiv. Vi beskrev hur utvecklingsprojekt lagts på is, sociala satsningar pausats och hur ekonomiska hänsyn tonats ner. Samtidigt som dessa val kan förstås som rimliga i stunden och för att hantera den rådande situationen är risken att det på sikt leder till nya utmaningar. Riskerar exempelvis bristen på ekonomiskt fokus att urholka den ekonomiska disciplinen mer långsiktigt?

*Studien ger intressanta inblickar i avvägningar som måste göras. Grund finns inte för att ifrågasätta de val som gjorts. Att det nu gått mer än ett och ett halvt år sedan pandemins utbrott gör emellertid att nya frågeställningar aktualiseras. Inte minst gäller detta frågor om långsiktiga verkningar av det som i det närmaste kan beskrivas som ett undantagstillstånd. Ett inte orimligt antagande är att ju längre tid olika saker pausas, desto större blir konsekvenserna.*

### **Informations över- och underskott**

Ytterligare en värdekonflikt som bottnar i våra observationer och som är värd att uppmärksammas är den om relationen mellan det övergripande/centrala och det lokala. Vi har beskrivit kommunens modell för organisering som decentraliserad. En modell som också praktiserats i krisarbetet under pandemin i form av centrala krisledning och förvaltningarnas lokala krisarbete. Överlag har som beskrivits en tydlig relation där emellan funnits. I den relationen finns dock ett område som återkommande problematiseras, vilket är kommunikationen och informationen som flödar upp och ned i organisationen. Vi spårar detta till de olika behov som artikuleras.

Det centrala behovet handlar om att etablera en samlad översikt över verksamheten. Till en del bottnar detta behov i att en överblick är av vikt för att kunna koordinera och utforma stöd. Till en annan del, och kanske en större sådan, handlar det om att kunna relatera till omvärlden. Myndigheter, medborgare och media, för att inte säga den egna politiken ställer krav på att få svar på frågor. Ett resultat av detta behov av att ha en översiktsbild är att den måste skapas på något sätt. I Borås Stad skedde det genom krav på inrapportering från olika förvaltningar. Detta uppskattades inte av alla förvaltningar där andra aktiviteter beskrevs som mer prioriterade. Tvärt om upplevdes inrapportering som betungande med en oklar nytta. Anledningen till det kan vara tvådelad. Å ena sidan fanns det inte en etablerad pågående kontakt med alla förvaltningar och deras krisarbete, vilket gjorde att det från flera förvaltningar uppfattades som

en envägskommunikation. Å andra sidan innebar den decentraliserade modellen att förvaltningarna som autonoma enheter antogs själva lösa sin kommunikation med omvärlden.

Det lokala behovet ute i förvaltningarna handlar om information som kan ligga till grund för handlande och beslut. Beslut ska fattas, riktlinjer tas fram och åtgärder vidtas. Här möter förvaltningarna konkreta och mycket varierande frågeställningar. Ett exempel på mer udda frågor: kan en perukmakare arbeta hemifrån? Specifika frågor kräver specifik information. I denna situation är snarast en större mängd information problematisk. Det skapar för många aspekter att beakta. I vardagligt tal pratas det om ”information overload”. Behovet är därför sållning, sortering och tydlighet i information. Den situation som pandemin medfört visar med all tydlighet att detta är svårt att få till stånd, särskilt i den mer akuta fasen i en kris. Informationskällorna är många och i den digitala samtiden finns det en mängd kanaler och sätt som information förmedlas.

*Sammantaget är erfarenheten att en balans mellan den centrala krisledningen och den lokala förvaltningsledningens behov av information behöver utvecklas. Behoven av information är olika och förändras över tid. En samlad översikt behöver kommunicera sitt syfte och en delegerad förvaltningsstruktur sina lokala behov. Det innebär också att den specifika situationens förutsättningar måste beaktas. Detta görs bäst av den uppsättning aktörer som har kompetens och kännedom om den specifika situationen. Samtidigt förutsätter detta ett stöd och en struktur med tydlighet som de lokala aktörerna har att verka i.*

# Övergripande omdömen och rekommendationer

I detta avslutande kapitel lyfter vi fram mer övergripande observationer, slutsatser och rekommendationer som kan göras mot bakgrund av den empiri som redovisats och den analys som gjorts. Vi konstaterade att det inte finns någon färdig mall att utgå från vid en utvärdering av ett fenomen som på alla sätt är nytt i förhållande till tidigare erfarenheter. Till på köpet är det en pågående händelse allt jämt i skrivande stund. Vad som är bra respektive dåligt bör därmed tolkas med viss försiktighet. Inledningsvis utvecklas några mer övergripande iakttagelser.

En övergripande slutsats är att så här långt liknar utvecklingen i Borås den i många andra kommuner. Däremot har kommunen haft en viss nytta av att nås av pandemin med en viss fördröjning i förhållande till andra kommuner, vilket kan ge en fördel, särskilt om tiden utnyttjas väl. Så förefaller ha skett i Borås Stad. Pandemin har drabbat och påverkat alla verksamheter, men i olika omfattning, olika hårt och vid olika tidpunkter. Vi kan också konstatera att de redogörelser som studien baseras på ger samstämmigt ett gott betyg åt kommunens organisering och ledning under pandemin. Vår analys pekar inte heller i någon annan riktning. Organisering av krisledningsarbetet i mötet med pandemin förefaller ha fungerat väl både centralt och lokalt i organisationen.

Vad Borås Stad visar upp är en organisering och ledning som byggt på en tydlig decentraliserad strategi. Även om vissa beslut i krisledningsarbetet tas av politiken har hanteringen framförallt varit en fråga för förvaltningen, med god förankring i det politiska ledet. Den kommunala förvaltningen har en tydlig decentraliserad strategi där tonvikten är att beslut ska tas verksamhetsnära i respektive förvaltning. Begreppet strategi ska här inte förstås främst som ett plan- och policystyrt sätt att verka, tvärt om handlar det på grund av situationens unika karaktär om en framväxande strategi. Kris- och pandemiplaner spelade mindre roll. Desto större roll spelade en robust välfungerande ordinarie förvaltningsorganisation.

Pandemin har inneburit en tragedi för enskilda och stora utmaningar för offentliga organisationer, även för Borås Stad. Likväl, och på grund av omfattningen, går det att lära av pandemin. De erfarenheter som gjorts kan göras till utgångspunkt för ett utvecklings- och förändringsarbete. Nedan listas ett antal rekommendationer utifrån den analys som är genomförd.

## Rekommendationer

Sammantaget visar analysen en kommun som i huvudsak haft ett fungerande krisledningsarbete. Nedan listas emellertid några rekommendationer som kan ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete:

Vi har lyft fram många erfarenheter som gjorts kring **krisanteringen**. Den långdragna pandemin har möjliggjort ett lärande efter hand. En övergripande viktig observation är den decentraliserade strategins styrka. I ett framtida utvecklingsarbete är det viktigt att beakta detta och ta det som en utgångspunkt. Viktigt att beakta i sammanhanget är de olika roller som intas och vilka funktioner de fyller. Vi har beskrivit spänningen mellan lokala situationsbetingade behov och centrala behov av överblick och aggregerad kunskap. Detta går inte att organisera bort, men en medvetenhet om olika rollers funktion och förutsättningar i en decentraliserad ansats är viktiga att skapa en medvetenhet kring, vilket i sig kan minska eventuella konflikter.

När vardagen faller in i det "gamla normala" kommer frågor om effektivitet, kvalitet och dagsaktuella spörsmål åter att dominera agendan. De erfarenheter som gjorts pekar emellertid på vikten av en grundläggande välfungerande struktur i kombination med övningar och framtagande av olika scenarier. Det är därför viktigt att hålla **krisberedskap och krisledningsfrågorna** levande även i "fredstid". Här finns ett motsatsförhållande mellan vad som är viktigt i ett nuläge och vad som kan vara viktigt i framtiden. En utmaning ligger därmed i att uthålligt arbeta med kris- och beredskapsfrågor även när de inte uppfattas som särskilt aktuella.

En viktig förmåga under kris handlar om flexibilitet och omallokering av **personal**. Detta fungerade i många stycken väl sett till förmågan att inventera och omfördela. Vad som framförallt förefaller varit utmanande är "mottagar-sidan". De förvaltningar som ska ta emot personal, med kanske något annan kompetens, måste ha en kapacitet och förmåga att inlemma dem i verksamheten. I en krissituation är utrymmet för att ägna dessa frågor uppmärksamhet begränsat. Ett område för fortsatt utveckling av krisledning bör därför ta denna

observation som sin utgångspunkt. Hur kan en förmåga att ta till sig och ta tillvara på resursförstärkningar utvecklas?

En annan erfarenhet som också gjorts är att de former av organisering och ledning som **praktiseras i vardagen** också tenderar att fungera bäst att praktisera även i ett krisledningsarbete. När krisens stress gör sig påmind borgar samordningsformer och beslutsstrukturer som känns igen för en balanserad krisledning. Något att beakta och ta med sig inför planering av framtida krisledning.

Det huvudsakliga fokus som präglat krisarbetet och det behov av samordning som funnits har främst varit inom kommunen och mellan förvaltningarna. Dock har kommunen haft stor nytta av den samverkan kring information om pandemins utveckling, kunskap om att hantera smittan och tolkning av regelverk och rekommendationer som kommit efterhand. Det påtalats vid flera tillfällen att kommunen även dragit nytta av att pandemin tagit fart i andra kommuner så att man har kunnat ta höjd för egna insatser utifrån den utveckling som föregått pandemins utveckling i Borås Stad. Det kan även finnas anledning att utveckla det **mellankommunala samarbetet och samverkan med andra myndigheter** för att göra avstämningar kring vilka åtgärder som kan vara lämpliga i olika verksamheter. Medborgare och medarbetare i en kommun kan många gånger ha kontakt med andra närliggande kommuner via arbete och anhöriga som gör att det kan vara viktigt att insatser för pandemin inte blir för lokala.

Ett omfattande och brett **lärande** har skett och många erfarenheter gjorts. Vi kan konstatera att det i viss mån finns strategier för att tillvarata dessa. För att säkerställa att de ”kunskapsvinster” som gjorts inte går förlorade är det viktigt med ett aktivt förvaltande av dessa. En ledande fråga kan vara hur erfarenheterna som gjorts kan göras till vinnande innovationer. Delvis handlar det om erfarenheter som rör kris- och beredskapsarbete, delvis och i större utsträckning hur dessa erfarenheter kan användas för att rusta kommunerna för kommande utmaningar. Exempelvis handlar detta om erfarenheter inom personal- och kompetensområdet. I krisen har personalbristen ibland blivit akut. Prognoser inför framtiden pekar emellertid på att just tillgång på personal och kompetens kommer att vara en av de stora utmaningarna att hantera, om än inte lika akut.



# Referenser

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571.

Argyris, C. 1976. Single-loop and double-loop models in research on decision making. *Administrative science quarterly*, 21(3): 363-375.

Borås Stad. (2020). Årsredovisning.

Borås Stad. (2020<sup>A</sup>). Veckan som gick: första fallen av bekräftad smitta och behov av personal som kan stärka upp. <https://www.boras.se/nyheter/nyheter/veckansomgickforstafallenavbekraftadsmittaochbehovavpersonalsomkanstarkaupp.5.2922c046170f3905086b7068.html> (Hämtad 2021-09-01)

Borås Stad. (2021). Kommunens organisation. <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation.4.22cb6abd155d0c692f184630.html> (Hämtad 2021-08-26)

Brorström, B., & Johansson, S. (1992). *Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter - En bok om decentraliseringens bryderier och förändrade styrformer i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.

Broström, B., & Siverbo, S. (2004). Deeply rooted traditions and the will to change—problematic conflicts in three Swedish health care organizations. *Journal of Economic Issues*, 38(4): 939-952.

Folkhälsomyndigheten. (2020). Flera tecken på samhällspridning av covid-19 i Sverige. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/flera-tecken-pa-samhallsspridning-av-covid-19-i-sverige/> (Hämtad 2021-09-01)

Folkhälsomyndigheten. (2020<sup>A</sup>). Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/> (Hämtad 2021-08-23).

- Heuts, F., & Mol, A. (2013). What Is a Good Tomato? A Case of Valuing in Practice. *Valuation Studies*, 1(2): 125-146.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005) *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Kastberg, G. (2009). *Strategiarbete. En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. Göteborg: BAS förlag.
- Kastberg, G. (2013). Separation and reconnection. *Journal of strategy and management*, 6(3).
- Kastberg, G., & Siverbo, S. (2017). Lean and process-orienting health care – linking and disentangling activities. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 14(4): 390-406.
- Klijn, E. H. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. I S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Kolada. (2021). Invånare 65 +, andel (%). <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=22975&years=30197,30196,30195&municipals=16708,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad 2021-08-26)
- Kolada. (2021<sup>A</sup>). Arbetslöshet 18–64 år, årsmedelvärde, andel (%) av bef. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=166004&years=30197,30196,30195&municipals=16708,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad 2021-08-26)
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Lukka, K., & Vinnari, E. (2014). Domain theory and method theory in management accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8): 1308-1338.

- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. In (red), *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391-410. I.A. G. Cafruny och G. G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond* (European Community Studies Association) (Vol. 2, pp. 391-410). Boulder: Lynne Rienner.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Montin, S., & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I G. Hedlund & S. Montin (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15, 241-265.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Socialstyrelsen. (2020). Dödsfall per kommun i covid-19. <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistik-om-covid-19/statistik-over-antal-avlidna-i-covid-19/dodsfall-per-kommun-covid19/> (Hämtad 2021-08-23).
- Statistiska centralbyrån, SCB. (2021). Kommuner i siffror. <https://kommunsiffror.scb.se/?id1=1490&id2=null> (Hämtad 2021-08-26)
- Statistiska centralbyrån, SCB. (2020<sup>A</sup>). Antal pendlare per län och kommun. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/pong/tabell-och-diagram/antal-pendlare-per-lan-och-kommun-2019/> (Hämtad 2021-08-23).

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.

Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Houndmills: Palgrave.

Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting Organization and Society*, 26(2): 30.

Torfinn, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18 (2), 9-25.



**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)