

Struktur, improvisation och gott omdöme

- Härryda kommuns hantering av
konsekvenserna av coronapandemin

Björn Brorström och Viveka Nilsson
under medverkan av Ola Sabel

Struktur, improvisation och gott omdöme

- Härryda kommuns hantering av konsekvenserna
av coronapandemin

Björn Brorström och Viveka Nilsson
under medverkan av Ola Sabel

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 110

ISBN 978-91-89458-00-0
© 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
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	6
Pandemins utveckling och konsekvenser	8
En varaktig samhällskris	8
Härryda kommun under pandemin.....	10
Utvärderingsansats, tillvägagångssätt och rapportens syfte och disposition.....	12
KomCo och programmets utvärderingsfilosofi	12
Tillvägagångssätt och syfte.....	13
Att studera kris.....	15
Rapportens disposition.....	16
Referensram - teori och tidigare studier av hanteringen av coronapandemin	17
Några grundläggande teoretiska utgångspunkter	17
Observationer och resultat från tidigare utvärderingar	18
<i>Kommunal självstyrelse – några påpekanden och uppfattningar.....</i>	<i>18</i>
<i>Struktur och aktör.....</i>	<i>19</i>
<i>Effektivitet och anpassning.....</i>	<i>21</i>
Härryda kommuns hantering av pandemin - empirisk redovisning... 23	
Inledning.....	23
Den övergripande bilden.....	23
Vidtagna åtgärder i verksamheten	26
Kapacitet att hantera krisen.....	30
Problematiskska omständigheter	34
Samarbete internt och externt.....	38
Behov av information och kommunikation	40
Politik och förvaltning.....	44

Lärdomar och effekter av långvarig krishantering	47
Krishantering	47
Krisledning	49
Arbetsformer	50
Effekter	51
Unicitet	52
Bedömning och förklaringar till ett väl genomfört krishanteringsarbete	54
Inledning - övergripande bedömning	54
Struktur och aktör	55
Effektivitet och anpassning	57
Härryda i förhållande till de andra	58
Till sist - en blick framåt	60
Omständigheter	60
Effekter	61
Rekommendationer	61
Den svenska förvaltningsmodellen	62
Referenser	64
Utredningar och granskningar	65
Bilaga 1 Förteckning över utvalda verksamheter	
Bilaga 2 Introduktionsbrev till utvalda verksamheter	
Bilaga 3 Anvisning för framtagning av självvärdering	
Bilaga 4 Mall för genomförande av hearingar	
Bilaga 5 Intervjumall	

Sammanfattning

Vår samlade bedömning av Härryda kommuns hantering av pandemin baserat på självvärderingar, hearingar med utgångspunkt från självvärderingarna och personliga intervjuer med företrädare för kommunledningen är att kommunen har hanterat konsekvenserna av pandemin väl. I rapporten beskrivs hur hanteringen varit och förklaringar redovisas till varför kommunen lyckats väl. En robust organisationsstruktur, en väl fungerande krisledning och kompetens och engagemang hos chefer och medarbetare är huvudförklaringar. Utvärderingen leder fram till ett antal rekommendationer som snarast är uppmaningar till och påminnelser om viktiga hänsynstaganden och åtgärder för ytterligare utveckling av styrning, organisation och ledning för krishanteringen och för utveckling av verksamheten i den kommunala vardagen. Det är viktigt att ta till vara de lärdomar som vunnits under pandemiåren. Rekommendationerna utgör som följd av sin karaktär samtidigt en sammanfattning på övergripande nivå av resultatet av den genomförda utvärderingen och rapporten.

- Det finns en stor medvetenhet i kommunen hos alla aktörer om betydelsen av krismedvetenhet och om att öva krishantering. Se till när vardagen infinder sig att prat och insikt om betydelsen av krisövningar blir till beslut och handling. Former och frekvens för krisövningar är meningsfullt att överväga, men se till att kommunikatörer alltid medverkar.
- Att lägga rälsen medan tåget går är bevis på förmåga till anpassning och flexibilitet, men det får inte bli och vara ett ideal vid krishantering som tonar ned betydelsen av struktur och ordning och reda.
- Värna de förtroendefulla förhållandena vertikalt, horisontellt och mellan politik och förvaltning, men beakta samtidigt betydelsen av kontinuerlig konstruktiv kritisk granskning och självvärdering.

- Samarbete med andra kommuner förefaller ha varit av begränsad omfattning även om uppfattningarna varierar. Hursomhelst är det viktigt att mer systematiskt än idag aktivt söka lära av varandra och lära andra.
- Ta tillvara den ökade digitala kompetensen och fortsätt utveckla formerna för att mötas och sammanträda på nätet. Kanske är det ändå möjligt med förbättrad teknik och ökade erfarenheter att genomföra hybridmöten med tillfredsställande kvalitet. En ökad användning av digitala tekniker och mer av arbete hemifrån måste också betraktas ur ett arbetsmiljöperspektiv.
- Håll fast vid föresatsen om att krishanteringen i kommunen ska utgå från den tydliga rollfördelning som råder, men det kan vara meningsfullt att överväga storlek, sammansättning och situationsanpassning när det gäller att utforma krisledningsgruppen för specifika ändamål.
- Krisledningsnämnden aktiverades och prövades aldrig under pandemin. Vi vill ända utifrån principiella utgångspunkter stödja beslutet att minska antalet ledamöter i krisledningsnämnden till hälften av idag.
- Kommunen bör säkerställa en samlad utvärdering av konsekvenserna av pandemin vid en tidpunkt längre fram i vilken beslut och åtgärder ställs mot faktiska mått. Även långsiktiga konsekvenser av pandemin bör uppmärksammas i sammanhanget.

Pandemins utveckling och konsekvenser

En varaktig samhällskris

Den 11 mars deklarerade WHO att världen drabbats av en pandemi. Virussjukdomen covid-19 hade fått fäste runt om i världen och smittspridningen skedde mycket snabbt. Antalet insjuknade ökade, intensivvårdsavdelningar fylldes och många avled. En världsomspännande kris förelåg och kampen mot den okända fienden började. Den 13 mars kallade regeringen till presskonferens för att informera om situationen tillsammans med företrädare för regeringens expertmyndigheter. För myndigheterna visade det sig bli totalt 198 gemensamma presskonferenser där den sista hölls den tredje mars 2022. Våren 2020 under pandemins första fas var osäkerheten mycket stor om virussjukdomen, hur den sprids, vilka den drabbar och hur den kunde förväntas påverka olika delar av samhället. Inledningsvis var det ett starkt fokus på hälso- och sjukvård och sjukvårdsverksamheten ställde om för att akut kunna ta emot och vårda covid-patienter och rädda liv. I efterhand har diskuterats huruvida överföringen av resurser till akutsjukvården och anpassningen till den uppkomna situationen gick för långt med konsekvens att för mycket av annan sjukvård ställdes in. Så kallade vårdskulder har uppstått som kommer att ta lång tid att beta av.

I nästa skede några veckor in i pandemin uppmärksammades den kommunala äldreomsorgen. Smittan hade tagit sig in på våra äldreboenden och antalet avlidna ökade kraftigt. Debatten blev intensiv kring hur detta hade kunnat ske och hur en fortsatt smittspridning skulle kunna förhindras. I ett tredje skede under våren uppmärksammades därefter frågor om hur verksamheten inom skola, kultur och fritid skulle genomföras så att smittspridning hindrades samtidigt som verksamheten upprätthölls på en god nivå och med tillräcklig kvalitet.

Generellt sett påstår vi att regering, myndigheter, regioner och kommuner var dåligt förberedda och rustade såväl mentalt som faktiskt. Krismedvetenheten, kanske med undantag av vissa kommuner som nyligen hanterat kriser eller övat, var låg och den fysiska kapaciteten för att möta en pandemi begränsad.

Baksidan av logistikidealet ”just in time” visade sig nu i form av halvtomma förråd och hyllor. Många historier spreds om hur inte minst kommunanställda tog saken i egna händer och ordnade med utrustning. Av gammal överbliven OH-film i källaren kunde det göras användbara stänkskydd för bruk i omsorgen. Istället för att invänta leveranser samordnade av Länsstyrelsen åkte kommunanställda till närmaste stormarknad och köpte vad som fanns i form av skyddsutrustning och hygienartiklar.

Frågan om huruvida aktörer på olika nivåer var senfärdiga finns det olika uppfattningar om, däremot är det tydligt att den svenska modellen byggde mer på frivillighet och eget ansvar för medborgare än på total nedstängning av olika samhällsfunktioner, vilket var en ordning som förekom i många andra länder, inte minst hos våra nordiska grannar. Kritik mot den svenska modellen och inte minst mot arbetet under den initiala fasen riktas bland annat från Coronakommissionen som menar att försiktighetsprincipen borde ha tillämpats, det vill säga att alltid göra mer än vad som egentligen anses vara befogat utifrån situation och bedömning.

Sommaren 2020 avtog smittspridningen och en förhoppning fanns att pandemin skulle plana ut och restriktioner av skilda slag skulle kunna avvecklas successivt. Vissa lättnader beslutades men de blev kortvariga och nya restriktioner utfärdades när smittspridningen tog fart igen en bit in på hösten. November och december 2020 blev mörka månader på många sätt och vis och jul- och nyårsfirandet mycket speciellt och ensamt för många. En konsekvens av den snabba smittspridningen blev att innehållet i och införandet av en pandemilag snabbtredes och beslutades. Lagen trädde i kraft den åttonde januari två dagar efter det att beslut om lagen fattats i riksdagen. Ljuset i tunneln vid årsskiftet var att flera läkemedelsbolag på rekordtid lyckats ta fram vaccin mot covid-19 och vintern och våren 2021 genomfördes ett mycket omfattande vaccinationsprogram, som sedan följdes av ytterligare doser för att stärka skyddet. I kombination med rekommendationer, fortsatta restriktioner och vårväder innebar vaccineringen en kraftigt minskad smittspridning. Sommaren 2021 blev för många en tämligen vanlig sommar med möjlighet att umgås med släkt och vänner och att besöka kultur- och nöjesarrangemang.

Hösten 2021 inleddes arbetslivet med en successiv återgång till arbetsplatser. Skolor, högskolor och universitet öppnade och trycket minskade på hälso- och sjukvården och omsorgen. Men pandemin och coronaviruset skulle gäcka oss än en gång. En mutation av viruset visade sig vara mycket aggressiv och svår att skydda sig mot och nya restriktioner infördes under hösten. Under slutet

av 2021 och inledningen av 2022 nådde smittspridningen mycket höga nivåer när den nya omikronvarianten spreds. Dessbättre var och är varianten mildare och ger för många som drabbas symtom som är att likna vid lättare förkylningar. Efter toppar under årets första månad avtog smittspridningen och en successiv återgång till vardagen kunde ske. Mot bakgrund av den höga vaccinationsgrad som nu gäller och den mildare virusvarianten som nu sprids kunde Folkhälsomyndigheten och regeringen den tredje mars meddela att någon pandemi inte längre råder. Den första april fattades därefter beslut om att covid-19 inte längre klassas som samhällsfarlig och pandemilagen upphörde att gälla. Kvarstår gör rekommendationen från Folkhälsomyndigheten att stanna hemma vid symtom på covid-19.

Vi har nu levt under en samhällskris som varat i över två år som följd av pandemin. Förhoppningsvis slipper vi ytterligare mutationer av coronaviruset och vågor i smittspridningen. Offentliga organisationer, företag, kulturinstitutioner och medborgare har nu verkat under speciella omständigheter under en synnerligen lång tid. De mer långsiktiga konsekvenserna av det tryck som varit inte minst mot välfärdsinstitutionerna vet vi inte, men vi kan konstatera att många gjort extraordinära insatser under längre tid. Dessvärre avlöser nu den ena krisen den andra. Rysslands anfallskrig och invasion av Ukraina är en humanitär katastrof och miljontals människor tvingas nu att fly landet. För kommuner i Sverige gäller nu att klara att möta den ström av flyktingar som kommer och kunna erbjuda ett fungerande uppehälle och en rimlig vardag.

Härryda kommun under pandemin

I Härryda kommun hölls det första mötet i krisledningsgruppen den 17 mars. Enligt uppgift föregicks detta av informella möten där diskussioner fördes om hur krisledningsarbetet skulle organiseras. Bland annat fanns initialt diskussioner om att aktivera kommunens krisledningsnämnd. Det första mötet den 17 mars var snarast ett informationsmöte rörande Folkhälsomyndighetens information på en tidigare i veckan genomförd presskonferens. Efter detta inledande möte följer under våren mycket frekvent möten i gruppen där information sprids om utvecklingen inom kommunens olika sektorer. Vi kan konstatera att krisledningsgruppen att döma av frekvensen och innehållet i mötena varit synnerligen aktiv.

Huvudsyftet med åtgärder för hantering av pandemin kan uttryckas som att begränsa smittspridningen och skydda de allra sköraste. Enligt statistik hämtad från Västra Götalandsregionens sista veckobrev för 2021 var det totala antalet

smittade i Härryda 5 510 vid årsskiftet 2021/2022. Räknat per 10 000 innebär det 1 441 smittade. Antalet smittade i kommunen är något fler än jämförbara kommuner såsom Kungälv och Mölndal och något färre än kommuner såsom Lerum och Partille. Antalet avlidna per den 14 mars 2022 var 36 vilket är färre än jämförbara kommuner. För att erhålla jämförbarhet mellan kommuner måste antalet avlidna relateras till kommunens ålderssammansättning. Därför används ålderstandardiserade uppgifter. Antalet avlidna ålderstandardiserat i Härryda är 58 vilket är något fler än Kungälv, men färre än Lerum, Mölndal och Partille. De redovisade uppgifterna visar att situationen i Härryda kommun i stort sett liknar andra jämförbara kommuner och följer mönstret. Det är naturligtvis inte möjligt utifrån det redovisade underlaget att dra några slutsatser om krishanteringsarbetet i Härryda kommun och huruvida det har varit mer tillfredsställande än i andra kommuner. Mer ingående studier av utvecklingsförlopp av epidemiologer och smittskyddsforskare kanske kan komma att peka på samband mellan beslut, åtgärd och incidens, sådana studier kräver dock stora datamängder och detaljrikedom.

Utvärderingsansats, tillvägagångssätt och rapportens syfte och disposition

KomCo och programmets utvärderingsfilosofi

Kommunforskning i Västsverige genomför inom forskningsprogrammet KomCo (Kommuner i coronatider) studier av hur regioner och kommuner har hanterat konsekvenserna av coronapandemin. Studierna fokuserar på styrning, organisering, ledning och lärande och har således ett managementperspektiv. Frågor som fokuseras i enlighet med detta perspektiv är hur krisledningsarbetet organiserats och fungerat, hur anpassning till förändrade förutsättningar har skett, hur ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning och inom förvaltningen har varit samt vilket lärande som skett under de två åren med en pandemi och en samhällskris som varierat i styrka över tid. I skrivande stund har sju studier genomförts och avrapporterats och parallellt med studien av Härjedalen kommun utvärderas nu under våren ytterligare två kommuner, Kungälv och Lerum, av medarbetare inom Kommunforskning i Västsverige. Totalt sett kommer när programmet stängs nio kommuner och en region ha studerats och till det kommer bland annat en särskild studie som nyligen påbörjats där demokratiens villkor under pandemin fokuseras. Återföring av beskrivningar och framkomna resultat till den enskilda kommunen är en viktig del i programmet, en annan den möjlighet till jämförelser, identifiering av mönster, likheter och skillnader mellan de studerade organisationerna i hanteringen av händelsen. I separata rapporter har sammanfattande observationer redan redovisats och mer kommer (se Brorström och Löfström, 2021, Algehed och Jensen, 2022 och Johansson, 2022).

Den filosofi som utgör den idémässiga basen för KomCo och utvärderingen är att utvärderarna är kritiska vänner. Att vara kritisk vän innebär att genom studierna vilja bidra till utveckling och förbättring. Utveckling är överordnad kontroll i utvärderingen. Men för att kunna bidra till utveckling och förbättring måste självfallet de eventuella problem och brister i hanteringen; struktur, organisering och ledning, som identifieras beskrivas och problematiseras. En kritisk vän är heller ingen vän om inte såväl styrkor som svagheter uppmärksammas. En kritisk vän är stödande men ställer samtidigt problematiserande och inträngande frågor.

Tillvägagångssätt och syfte

Tillvägagångssättet för genomförande av utvärderingarna är i det närmaste identiskt mellan de olika kommunstudierna. Mallen och utvärderingsprocessen sattes i den första studien där Västra Götalandsregionen utvärderades. Studien genomfördes under hösten 2020 och en slutrapport redovisades i mars 2020 (Brorström, Johansson och Kastberg Weichselberger, 2021). Tillvägagångssättet som tillämpas är att i första steg identifiera de förvaltningar, sektorer eller funktioner som ska medverka i utvärderingen som uppgiftslämnare. För Härjydas del är det sex stycken utvalda ”verksamheter”. Dessa är sektorsledningen för teknik och förvaltningsstöd, förvaltningens centrala krisledningsgrupp, stödfunktionerna personal och utveckling (inklusive kansli och kommunikation), socialtjänsten (inklusive äldreomsorg), sektorn för utbildning, kultur och fritid samt sektorn för samhällsbyggnad (se bilaga 1). Benämningarna är de som valts av respektive ”verksamhet” som svar på frågan ”Verksamhet som självvärderingen avser”. Efter valet och avstämning med uppdragsgivaren skickades ett introduktionsbrev till de som utsetts till ansvariga för framtagning av respektive självvärdering (se bilaga 2). Där ombads de sex ”verksamheterna” att inkomma med självvärderingar av det genomförda arbetet från mars 2020 till det att självvärderingen inlämnades. Sista datum för inlämning och som de flesta följde var den 18 februari. Som stöd för att upprätta självvärderingarna fanns en mall bestående av åtta temaområden och totalt 32 mer eller mindre specifika frågor som bifogades introduktionsbrevet (se bilaga 3). Samtliga ”verksamheter” valde att följa mallen, vilket inte innebär att alla 32 frågor besvarades av alla. Vissa frågor uppfattades utifrån den specifika ”verksamhetens” perspektiv som mindre relevanta. Kvaliteten på självvärderingarna var också varierande, några var uttömmande, andra mer summariska. Inom varje ”enhet” är det mellan fyra och sju tjänstemän som medverkat vid sammanställning av självvärderingen.

Nästa steg i utvärderingsprocessen var genomförande av hearingar med de sex ”verksamheterna”. I princip deltog de personer som deltagit i framtagningen av självvärderingarna, vilket alltså innebär mellan fyra och sju personer vid varje tillfälle, i ett fall var det tre deltagare. Från KFi medverkade vid samtliga tillfällen författarna till denna rapport. Hearingarna genomfördes på Teams och varade i samtliga fall närmare två timmar inklusive en kort paus. Ett syfte med hearingarna är att kunna ställa fördjupade frågor och följdfrågor kopplade till information i självvärderingarna men naturligtvis även utifrån annan information och kunskap om pandemin och om kommunen. Hearingarna var samtliga mycket informativa och blev goda och givande samtal om krishantering, pandemins konsekvenser för kommunen och hur dessa konsekvenser har hanterats. Ett centralt inslag under hearingarna var också möjligheten att ställa frågor i syfte att söka förklaringar till den bedömning av krishanteringsarbetet som gjorts i självvärderingarna. En stor öppenhet och god stämning präglade genomförandet av hearingarna (mall för genomförandet av hearingarna återfinns i bilaga 4).

Ett påpekande är att samtliga medverkande vid sammanställningen av självvärderingarna och vid de efterföljande hearingarna varit chefer, specialister eller stabspersoner. Verksamhetsnära frågor inte minst vid hearingarna där möjlighet till fördjupning och problematisering funnits ger dock visst underlag för att bedöma konsekvenserna för verksamheten. Det finns ingen anledning att anta att de som medverkat i framtagning av självvärderingar och vid hearingarna har givit beskrivningar som inte återger faktiska förlopp. Samtidigt gäller att intervjuer med personal i verksamheten sannolikt hade givit delvis andra infallsvinklar.

En tredje del i datainsamlingen har varit personliga intervjuer med företrädare för kommunledningen. Dessa är kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommundirektör. Frågor i dessa tre intervjuer var framförallt om den övergripande bedömningen av samhällets och kommunens hantering av pandemin och uppfattningar om samspelet mellan politik och förvaltning under pandemin (se bilaga 5). En fjärde del i datainsamlingen är inläsning av relevanta dokument om kommunen och coronapandemin. Under utvärderingsprocessen lade Coronakommissionen fram sitt slutbetänkande och informationen och bedömningar från kommissionen har ju varit viktigt att ta del av även om kommissionens slutsatser och bedömningar måste problematiseras. Sammantaget ger datainsamlingen ett robust och kvalitativt underlag för att beskriva hanteringen av pandemin och bedöma insatserna.

Syftet med rapporten är i enlighet med ovanstående dels att förmedla den samlade bild som medverkande tjänstemän och intervjuade politiker ger av hur kommunen hanterat pandemin, dels att med utgångspunkt från den samlade bilden peka på styrkor och svagheter i kommunens krishanteringsarbete. Observationer och resultat från de tidigare genomförda studierna av Västra Götalandsregionen och de sex kommunerna utgör en viktig grund för att peka på eventuella likheter och skillnader mellan Härryda kommun och de resultat och mönster som framträder i de sju redan avslutade utvärderingarna. I kapitlet ”Referensram” återges resultat från tidigare studier i koncentrat. Studien syftar också till att ge kommunen rekommendationer för det fortsatta arbetet. Rekommendationerna är övergripande och mer av en påminnelse om de lärdomar som gjorts och en uppmaning om att faktiskt ta vara på de erfarenheter som vunnits.

Att studera kris

Studier av kriser ger grunden för lärande om organisationers egenskaper och förmågor så väl i kris som i vardagen. Det som fungerar i kris kan antas fungera även i vardagen. Att studera krissituationer och hur dessa hanteras är viktigt och intressant men svårt. Genomförs studien mitt i en pågående eller kanske till och med eskalerande kris blir utsagor och beskrivningar autentiska, men det är svårt att hitta mönster och sammanhang och självfallet, om det ens någon gång är möjligt, att se samband mellan beslut och handling å ena sidan och effekt å andra sidan. Effekter av ett beslut kan ju vara något som visar sig mycket senare, till exempel för att vara konkret negativa konsekvenser på elevernas kunskaper av en nedstängning av en skola. Autenticitet innebär också risk för affektiva utsagor och beskrivningar. Genomförs studien när krisen varat länge och börjar klinga av är risken stor för glömska och efferationaliseringar.

En illustration av skillnaden mellan att vara precis mitt i och att vara i en fas där krisen håller på att klinga av är bedömningar och uppfattningar om externa aktörer. Kritiken mot externa aktörer var i studier som genomfördes under hösten 2020 och vintern 2021 och som fångade den första fasen och eskaleringen under den andra fasen stark och uttrycksfull. Flera av myndigheterna ansågs inte ha skött sitt jobb ordentligt. I senare studier är uppfattningarna mer neutrala. Läget är under kontroll och alla har väl gjort så gott de kunnat är en återkommande uppfattning. Ett fenomen som förklarar en mer balanserad beskrivning av krishantering är också att professionella aktörer inte gärna erkänner misstag, det ligger så att säga i sakens natur att ett proffs sällan eller aldrig gör fel. Så med

lite distans till krisen så framställs gärna hanteringen mer ordnad och kontrollerad än vad den kanske var. Huruvida detta stämmer in på Härryda kommun vet vi inte, men vi vill hursomhelst uppmärksamma fenomenet, samtidigt som vi vill understryka att vi inte har anledning att ifrågasätta den bild av krishanteringen som förmedlas i självvärderingar, hearingar och intervjuer.

Rapportens disposition

Rapportens fortsatta disposition är att i det följande kapitlet redovisas studiens referensram. Denna består av två delar, först redovisas central organisationsteori där några viktiga sammanhang och begrepp beskrivs och som utgör ett slags raster för tolkning av krisarbetet i Härryda kommun. Därefter som tidigare nämnts redovisas en översiktlig och koncentrerad beskrivning av betydelsefulla resultat från tidigare studier. I kapitel fyra följer sedan en empirisk beskrivning baserad på upprättade självvärderingar, hearingar och personliga intervjuer. Kapitlet är tämligen omfattande och ger en bild av hur krishanteringen uppfattas ha fungerat av aktörer i kommunen. I ett särskilt kapitel redovisas därefter samlat vilka lärdomar som följt av hanteringen av pandemin, även detta kapitel är baserat på självvärderingar, hearingar och intervjuer. I kapitel sex redovisas vår samlade bedömning av Härryda kommuns hantering av konsekvenserna av coronapandemin och därefter avslutas rapporten i kapitel sju med några sammanfattande kommentarer, rekommendationer och ett kort resonemang om kvaliteten på den svenska förvaltningsmodellen.

Referensram - teori och tidigare studier av hanteringen av coronapandemin

Några grundläggande teoretiska utgångspunkter

Vi studerar kommuners hantering av konsekvenserna av coronapandemin ur perspektiven styrning, organisation, ledning och lärande. Det är som tidigare nämnts ett managementperspektiv som anläggs. En ändamålsenlig hantering av krisen kan antas stödjas av en uppsättning grundläggande organisatoriska egenskaper och värden som innebär att den komplexitet och osäkerhet som krishanteringen innebär kan reduceras, beslut fattas och åtgärder vidtas.

För att en organisation ska kunna fungera måste den samtidigt säkra ett flertal olika värden. En problematik är att dessa värden är eller kan vara sinsemellan konkurrerande. En ändamålsenlig organisation är effektiv och upprätthåller en hög kvalitet på den verksamhet som bedrivs. Effektivitets- och kvalitetsutveckling följer av att arbetssätt kontinuerligt utvecklas och vunna erfarenheter tas om hand för att förbättra processer och metoder. Över tid blir verksamheten allt bättre på att göra det den gör. För en ändamålsenlig organisation gäller dock som ett annat värde, förmåga att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Behov och förväntningar förändras och skiftar över tid och anpassning måste ske för att verksamheten fortsatt ska vara relevant ur ett avnämarperspektiv. Det här betyder att kapacitet och resurser måste finnas för att kunna möta nya situationer. Förmåga måste finnas att ifrågasätta den verksamhet som bedrivs eller kanske framförallt hur den bedrivs.

En ändamålsenlig organisation måste för att använda begrepp från nobelpristagaren Douglass North (North 1990/1993) vara såväl allokativt som adaptivt effektiv, det vill säga använda tillgängliga resurser så optimalt som möjligt för att kunna prestera så mycket som möjligt, men samtidigt ha förmåga och vara beredd på att förändra. Historien är fylld av exempel på misslyck-

anden där den befintliga verksamheten varit allokativ effektiv men samtidigt blivit viktigare än det problem som den har att lösa. En vanligt förekommande illustration är att mänskligheten inte behövde mekaniska räkneapparater utan ett smidigt sätt att utföra matematiska beräkningar. Facitkoncernen förstod för sent att ingen längre behövde och efterfrågade koncernens produkter (se för mer teoretiska förklaringar till exempel Hedberg, Nystrom och Starbuck, 1976 och Janis, 1982).

En organisation skapas för att det finns viktiga poänger för aktörer att göra någonting tillsammans. I samma ögonblick som organisationen etableras påbörjas ett arbete med att definiera organisationens uppgifter och fördela ansvar inom organisationen. Organisationen decentraliseras. I ett visst läge uppkommer vid decentralisering av ansvar och differentiering av uppgifter ett behov av att koordinera och samordna de uppgifter som utförs för att undvika suboptimering och för att säkra ett helhetsperspektiv på verksamheten. Organisering kan sägas vara en ständigt pågående process där differentiering ställs mot samordning (se Lawrence and Lorsch, 1967). 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.

Observationer och resultat från tidigare utvärderingar

Kommunal självstyrelse - några påpekanden och uppfattningar

Vi har i tidigare studier konstaterat att den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen har varit en viktig grundbult i den samlade samhälleliga hanteringen av konsekvenserna av pandemin (för ett utvecklat resonemang se Brorström och Löfström 2021). Kommunal självstyrelse innebär att regioner och kommuner har ett samlat genomförandeansvar för välfärdsverksamhet och välfärdsutveckling och ett tydligt uppdrag att hantera välfärdsfrågorna. I den debatt som varit under pandemiåren om ansvarsfördelningen inom den samlade svenska förvaltningsmodellen har regioner och kommuner kritiserats för brister i verksamheten kanske framförallt inom hälso- och sjukvård och vård och omsorg. Bland annat har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) pekat på brister och från företrädare för regering och myndigheter har emellanåt ett pinsamt hänvisande

skett till regioner och kommuners ansvar. IVO:s kritik har mötts med kommentarer från berörda att inspektörerna och handläggarna på myndigheten inte förefaller ha en aning om vad det innebär att bedriva omsorgsverksamhet och vad särskilt boende är. Generaldirektören valde under hösten 2021 efter kritiken från kommuner och regioner att avstå från att kommentera.

Regeringens och andra myndigheters kritik mot äldreomsorgen måste ifrågasättas. De problem som visade sig i svårigheter att skydda de allra sköraste inledningsvis förklaras av underlåtenheter under en längre tid att medverka till att äldreomsorgen prioriteras och tillförs tillräckligt med resurser. Att mitt under en pandemi notera svagheter och överösa kommuner med ekonomiska medel löser inga som helst problem i verksamheten kortsiktigt där det stora bekymret är svårigheter att rekrytera och på många håll för låg kompetensnivå.

Kritiken har i många delar enligt vår uppfattning varit osaklig och orättvis och det finns heller inga belägg för att förstatligande, det vill säga att flytta ansvaret för uppgifter från kommunal och regional nivå till den statliga skulle innebära några förbättringar i verksamhetens kvalitet och effektivitet. Tvärtom visar utvärderingar av statliga myndigheters insatser under coronapandemin på brister (se till exempel Brorström, Johansson och Kastberg, 2021). En utgångspunkt för de fortsatta resonemangen är således regioners och kommuners autonomi och ansvar för att planera och genomföra verksamheten. Frågan är då vilka egenskaper inom regioner och kommuner som identifierats som framgångsfaktorer. De saker som framträder som gemensamma för den region vi tidigare studerat och de sex kommunerna som förklaringar till varför de lyckats att hantera konsekvenserna kan fångas under rubrikerna och begreppsparen struktur och aktör respektive effektivitet och anpassning.

Struktur och aktör

En återkommande förklaring i de genomförda studierna till att hanteringen av konsekvenserna av pandemin fungerat väl är en väletablerad och robust organisationsstruktur. Ordning och reda är ett återkommande honnörsord i beskrivningar av organisationens egenskaper och vad som varit en viktig förutsättning i krisarbetet. Ansvarsfördelningen utmärks av decentralisering och betydande ansvar och utrymme finns för chefer på olika nivåer att fatta beslut och vidta åtgärder. Den decentraliserade strukturen innebär beslutsvana chefer, vilket är en egenskap som har varit av stor betydelse vid krishanteringen. Hanteringen av pandemin har i de studerade kommunerna följt linjen. Detta betyder att de som fattar beslut till vardags även är de som gjort det i en krissituation. Det betyder

också att de som möts till vardags i ledningsgrupper är samma personer som möts när beslut ska fattas om krishantering. Även i det fall när krisledningsnämnden har aktiverats och beslut fattats i nämnden har ansvaret ändå tydligt i praktiken följt linjen.

Men struktur står inte ensamt. Det finns alltid ett förhållande mellan den struktur som är och de aktörer som fyller och tillämpar strukturen. En decentraliserad organisationsstruktur och en tydlig ansvarsfördelning kan visa sig vara en ordning utan betydelse om den inte ges rätt innehåll. De studerade kommunerna utmärks också av att samspelet mellan aktörerna såväl vertikalt som horisontellt har byggt på ett gott förtroende för varandra. Förtroende har präglat processen och då inte som konsekvens av någon genomförd lednings- och styrningsreform utan som en följd av nödvändigheten av att lita på varandra när snabba beslut måste fattas och handling genomföras. Samtidigt gäller att detta inte hade fungerat om inte en grundläggande tilltro funnits till varandra redan.

Förtroende har också gällt i relationen mellan politik och förvaltning. Mönstret är att politiken överlätit till tjänstemannaorganisationen att hantera konsekvenserna av pandemin och fatta de nödvändiga besluten eller förelägga politiken underlag för snabba beslut. Ett överlämnade till tjänstemannaorganisationen förenas med en riklig informationsgivning till politiken och möjligheter därigenom för politikerna att följa utvecklingen. I de kommuner vi studerat aktiverades i ett fall krisledningsnämnden med den naturliga följderna att de ledande politikerna blev mycket starkt involverade och hårt belastade.

Ordningen att förvaltningen hanterat pandemin kan sägas följa den nationella modellen där regeringen omedelbart överlät på sina expertmyndigheter att driva arbetet och inte minst Folkhälsomyndigheten fick ett stort mandat och ansvar. Myndighetens bedömningar av smittspridningen och rekommendationer har ju varit helt centrala under hela den period som varit sedan den första presskonferensen den 13 mars 2020. Coronakommissionen har för övrigt i sitt slutbetänkande kritiserat just denna ordning och menat att regeringen borde ha sökt upp och lyssnat till andra experter och därigenom fått ett bredare underlag för bedömning.

Ståndpunkten kräver en kommentar eftersom det onekligen är en anmärkningsvärd synpunkt. Regeringen och socialdepartementet har en expertmyndighet till sitt stöd med ett mycket stort antal experter i frågor kring bland annat virussjukdomar, smittspridning och vaccinering, men när pandemin och krisen kommer då ska regeringen enligt kommissionen inte använda sig av sina

egna experter utan av andra, kanske självutnämnda. Utgångspunkten lokalt har varit Folkhälsomyndighetens bedömningar, vilket helt enkelt har sin grund i att kommunerna inte har någon egen kompetens att bedöma smittspridningen och göra prognoser och uppräta scenarier. Det är såväl naturligt som insiktsfullt att överlåta bedömningar till experter och följa de rekommendationer som utfärdas. Folkhälsomyndigheten har haft kommunernas och även regionens förtroende under hela pandemin.

Effektivitet och anpassning

En förklaring till hanteringen av pandemin är att chefer och medarbetare har haft en stark fokus på uppgiften. Andra saker har lagts åt sidan och fokus har varit på att begränsa smittspridningen och samtidigt upprätthålla den kommunala verksamheten på en tillfredsställande nivå. En tydlighet i uppdraget att hantera en samhällskris skapar ett engagemang och stödjer chefer och medarbetare att göra extraordinära uppoffringar. När krisen kom visste ju ingen att den skulle vara i två år med vissa lättnader under vissa kortare perioder, men intrycket är att alla har lyckats att hålla uppe intensiteten. Men det finns en oro för att så kallade verksamhetsskulder finns i form av utebliven eller låg kvalitet på delar av verksamheten under pandemiåren. Det finns också en oro för att utebliven utveckling, många utvecklingsprojekt har stått på vänt, kommer att ge kvalitetsbekymmer framöver. En tredje oro är att många i personalen efter en långt utdragen kris och speciella förutsättningar närmar sig en gräns för vad de klarar. Vid återgång till vardagen kan en rekyl komma.

Fokus på uppgiften har förenats med en hög grad av flexibilitet, vilket principiellt kan uppfattas vara motsägelsefullt. Att vara bra på en sak kan ju vara ett hinder för att se behovet av förändring och omorientering eller betydelsen av andra sakområden. Men i det här fallet handlar det om hur nyckelaktörer tagit sig an uppgiften utifrån de strukturella och kompetensmässiga förutsättningar som rådde. Spårundenhet vilket är ett klassiskt begrepp i sammanhanget som står för att aktörer oavsett förändringar i omvärlden tenderar att fortsätta att arbeta på samma sätt som tidigare har inte dominerat (se Wieck och Sutcliffe, 2007). Studier av Västra Götalandsregionen och kommunerna visar att de ägt förmågan att bryta mönster och anpassat sig till uppdraget att lösa krisen. Uttryck för detta är alltifrån ett utvecklat helhetsperspektiv på den kommunala verksamheten och ett ökat samarbete över organisatoriska gränser till att snabbt anamma digitala tekniker för att möjliggöra möten av skilda slag. Samtidigt gäller, vilket tidigare påpekats, att anpassning till nya förutsättningar skett med tillämpning av den

ordinarie organisationen och den linje som gäller inom denna. Ett påpekande vad gäller samverkan är att medan denna fungerat väl inom kommunen har samarbetet med andra kommuner varit begränsat. Det förefaller som om alla haft fullt upp med sitt.

Ett annan uttryck för flexibilitet är förhållningssättet till de planer för krishantering och beredskap som funnits och även förekommande pandemiplaner. Mönstret är att planerna inte har varit användbara eftersom de inte täckt in den situation som uppstod med en mycket snabb smittspridning och där brukarna av tjänster inom hälso- och sjukvård och vård och omsorg drabbades. Ett återkommande uttryckssätt är att rälsten lagts medan tåget gått för att på det sättet få fram en plan som kan ge vägledning i arbetet. Den problematik som mötts är att för detaljerade planer inte är användbara eftersom den aktuella krisen aldrig kan förutses och för övergripande planer riskerar att bli mindre användbara som följd av sin generalitet. Det klassiska uttrycket att om planering är allt så är det kanske ingenting gör sig påmint (Wildavsky 2001). Det finns dock en poäng med planerna för krishantering i det att de ger en ram och struktur för hur arbetet ska bedrivas, organiseras och styras. Nämnas ska i sammanhanget också att den lösning som nämns och som kan kompensera för planeringens ofullkomligheter är att öva på krishantering och göra det utifrån olika scenarier. Ett sådant arbete stärker kompetensen och innebär också att en krismedvetenhet upprätthålls i organisationen.

Härryda kommuns hantering av pandemin - empirisk redovisning

Inledning

I detta kapitel följer en redovisning av beskrivningar lämnade i självvärderingarna och utsagor vid hearingar och intervjuer. Redovisningen följer i stora drag den struktur som mallen för självvärderingarna hade. I kapitel 5 redovisas de lärdomar som aktörerna anser sig ha gjort under hanteringen av pandemin. Här återkommer i förhållande till den övriga empiriska redovisningen utsagor om centrala aspekter och händelser med betydelse för framtiden, vilket innebär en viss upprepning. Denna är högst medveten utifrån bedömningen att det är viktigt att samlat redovisa vilket lärande som skett. Även avsnittet politik och förvaltning i föreliggande kapitel, som till del baseras på intervjuerna med kommunalråden, innebär i förhållande till övrig text i kapitlet med nödvändighet en viss upprepning.

Den övergripande bilden

Den övergripande bilden som tronar fram i självvärderingar, hearingar och intervjuer är att Härryda kommun har lyckats att hantera de hittills synliga konsekvenserna av pandemin på ett tillfredställande sätt. Det har varit ett effektivt arbete inom kommunen med många drivande krafter med inriktning mot att lösa problemen och hantera nya förutsättningar. Det poängteras att man på bred front i kommunen fick ställa om i enlighet med den nya situationen. Beredskapen för att inledningsvis möta den uppkomna situationen var god eftersom ett arbete med krisberedskap hade påbörjats innan pandemin slog till med full kraft då det i februari 2020 inträffade ett uppmärksammat mord i Landvetter. En plan och struktur för krisarbete fanns redan på plats liksom också en grund för hur man ska agera i kris och snabbt ställa om och sätta igång krisarbetet.

Den första händelsen krisledningen hade att ta hand om gällande pandemin var spridning av desinformation i en av kommunens orter. Via flygblad, där Härryda kommun stod som avsändare, spreds informationen om att det fanns flera fall av covid-19 i Landvetter och att föräldrar uppmanades hålla sina barn hemma från skola och förskola. Dessa händelser medförde att krisledningen och dess stab aktiverades. Kommunens pandemiplan var dock inte uppdaterad så det blev en uppgift att hantera i mars 2020 - "Pandemiplan för Härryda kommun - Beredningsplan för att upprätthålla verksamheten i händelse av allvarlig smitta". I takt med att de nationella riktlinjerna tog form utarbetade även Härryda kommun egna riktlinjer för att underlätta hanteringen av pandemin.

"Kommunens pandemiplan uppdaterades/skrevs om i det tidiga skedet av pandemin. Den har till viss del varit relevant och användbar. Delar av pandemins konsekvenser fanns inte i vår vildaste fantasi, såsom bristen på utrustning." (självvärdering socialtjänst)

Även om krisledningen aktiverades tidigt tog det tid att inse omfattningen av och allvaret med pandemin. Hanteringen har utgått från krisledningen som upplevs ha varit samkörd med övriga sektorer och när problem uppstått har de lösts genom ett gott samarbete. Det pekas på den struktur och ordning som arbetet i krisledningen kännetecknats av vilket bidragit till att ha fokus på huvuduppgiften. Krisledningen har fungerat bra inte minst eftersom den hanterat tidigare kriser i närtid och utgångsläget därmed varit gott. Respondenterna pekar även på betydelsen av socialtjänst och äldreomsorgs krisledning och stab som samordnade, tog fram beslutsunderlag och gav möjligheter att lyfta frågor och funderingar.

På frågan om det fanns någon speciell händelse i början av pandemin som haft betydelse för den fortsatta utvecklingen betonas dagen när krisledningen aktiverades liksom krisledningens beslut om att genomgående och konsekvent följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer. I sammanhanget nämns också kommunens första covidsmitta på ett boende, testningen i egen regi och produktion av skyddsutrustning i egen regi. Likaså omnämns också kommunfullmäktiges och nämndernas sammanträden som övergick till att hållas digitalt. Det lyfts fram att politiken visat stor tillit till förvaltningens arbete och att någon krisledningsnämnd inte aktiverats. Kommunalråden bjöds in till krisledningsgruppens möten som observatörer och erhöll även redovisningar av veckovisa lägesbilder, vilka även förmedlades till övriga förtroendevalda. Ytterligare

motiveringar till det goda arbetet i krisledningen handlar om ett bra samspel med politiken, att man haft deras förtroende och hållit dem informerade löpande. Det har vidare funnits ett visst tryck hos den politiska oppositionen att kommunen skulle göra mer insatser gällande pandemin, medan den politiska majoriteten överlag sägs ha varit nöjd med de insatser som kommunen vidtagit.

Verksamheterna ställde snabbt om och gjorde omprioriteringar vilket skapat goda förutsättningar att möta den uppkomna situationen. Personalförhållanden under pandemin uppfattas ha hanterats bra och bemanningsfrågorna har prioriterats där en välfungerande bemanningsenhet har varit av stor vikt. Kommunens covidsamordnare och den riskbedömningsmall som togs fram för verksamheterna lyfts också fram. En svårighet har varit den korta ställtiden när nya restriktioner infördes samt att information från myndigheter och andra aktörer varit bitvis otydlig. Information gällande pandemin kom ut snabbt i organisationen och finns samlad på kommunens hemsida varvid kommunikationsenhetens goda insatser lyfts fram. Möjligheten att jobba på distans har vidare varit av stor betydelse under pandemin, de tekniska bitarna kom snabbt på plats och kommunen har gjort insatser för att förebygga negativa konsekvenser av hemarbete genom att ordna digitala fikastunder samt uppmuntrat personalen att ta regelbundna pauser och promenader. Distansarbetet har dock sina nackdelar också då det är svårt att introducera nyanställda.

"Verksamheten har fungerat fantastiskt bra. Det är svårt att veta om resultatet är bra men verksamheten och arbetet har fungerat bra. Det var första gången som krisledningen sattes på prov en längre tid. Ibland redde man ut problem på vägen." (hearing krisledning)

Det påpekas att alla verksamheter möttes av utmaningen att göra saker som man inte brukar göra och att krisledningen inledningsvis fick hantera många frågor kring smittan och hur man skulle hantera personalens rädsla. Kommunen var snabb och reaktiv i sitt sätt att hantera smittan. Till exempel satte kommunen igång testverksamhet i egen regi innan Västra Götalandsregionen startade upp sin. Gällande coronavaccinet var inte samarbetet med Västra Götalandsregionen det lättaste och det ges uttryck för att arbete vältrades över på kommunen. Samarbetet med de fackliga organisationerna lyfts fram som betydelsefullt. Vidare framhålls att MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska) har haft stor betydelse för pandemihanteringen genom regelbundna möten med

första linjens chefer som gavs möjlighet att ställa frågor och diskutera gemensamma lösningar.

”När vi skulle dra igång vaccineringsen och vi försökte bistå men fick stå där och försöka lösa det själv. Västra Götalandsregionen gjorde det enkelt för sig. Det lades i vårt knä i kommunen.” (hearing teknik och förvaltningsstöd)

Respondenterna betonar att medvetenheten om att det oförutsägbara kan inträffa har stärkts och att det krävs snabbhet, flexibilitet och en robust krisorganisation för att hantera kriser samtidigt som man blivit varse betydelsen av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs i kommunen. Någon menar att hela pandemin har handlat om att saker inträffat som man inte tidigare trott kunde inträffa.

Vidtagna åtgärder i verksamheten

Pandemin och de konsekvenser som den fört med sig har inneburit utmaningar för verksamheten som varit olika hårt drabbad vid olika tidpunkter. Pandemin har krävt både omställningar och praktiska lösningar och i det följande ges ett urval av beskrivningar av sektorer och stödfunktioners hantering av pandemin.

Krisledningen lyfter fram att kommunen har en tydlig organisation för den förvaltningsövergripande krisledningen som är ”övad och prövad i skarpa händelser”. Krisledningsgruppen bestod av kommundirektören som beslutsfattande och förvaltningsledningsgruppen förstärkt med kommunikationschef, säkerhetschef och sekreterare. Krisledningens arbete leddes av en stabschef och en stab fanns tillgänglig som haft i uppdrag att ta fram beslutsunderlag och uppdatera lägesbilder. Att strukturen för krisledningsgruppen redan fanns på plats när pandemin gjorde sitt intåg är en styrka som bidragit till samordning i hanteringen av pandemin. Även om pandemi fanns med på listan över tänkbara händelser som skulle kunna drabba kommunen var organisationen inte förberedd för vad det i verkligheten innebar. Inte minst för att man inte byggt upp lager med skyddsutrustning vilket medförde att man under den inledande fasen av pandemin fick ställa om viss egen verksamhet till att tillverka skyddsutrustning. För krisledningen var kapaciteten att hantera en sådan samhällsstörning som en pandemi utgör god. Det lyfts dock fram att kunskapen om pandemin var generellt låg i början och att MAS var den som då hade störst kunskap om pandemin.

"Även om pandemi fanns med på listan över tänkbara händelser som vi skulle kunna drabbas av i förvaltningens risk- och sårbarhetsanalys var organisationen inte förberedd för vad det innebar. Förvaltningen hade inte heller byggt upp lager av exempelvis skyddsutrustning vilket medförde att den under den inledande fasen fick ställa om viss egen verksamhet till att tillverka viss typ av skyddsutrustning." (självvärdering krisledning)

Vad gäller sektor **utbildning, kultur och fritid** är respondenterna överens om att kapaciteten att hantera pandemin har varit god. Sektorn hade redan tidigare upprättat en krisledningsorganisation som aktiverades vid en skolbrand. Under pandemin utvecklades på kort tid rutiner för att genomföra beslutet gällande distansundervisning i skolan. Grundskolan och gymnasiet hade sedan tidigare en handlingsplan och därmed beredskap för övergången och det skedde en snabb mobilisering för distansundervisning. Distansundervisningen medförde initialt en del problem när det gällde att introducera nyanställda och utföra vissa arbetsuppgifter som krävde fysisk närvaro. Det fanns dock en stor flexibilitet och problemlösningsförmåga hos både chefer och medarbetare samt förståelse för betydelsen att hålla igång samhällsviktig verksamhet och att kraftsamla kring det. Det pratas också om ett nära ledarskap på alla nivåer samt chefers ansvar att både leda verksamheten och samtidigt hantera oro från medarbetare, elever och vårdnadshavare. Man omfördelade personal och det tillkom även extra personal för servering i matsalar för att klara föreskrifterna gällande att hålla avstånd. Det framhålls särskilt att sektorn inte har behövt stänga förskolor i någon större omfattning.

"Omställning till distansundervisning och distansarbete som snabbt fick verkställas på gymnasiet. Utifrån en handlingsplan och riskbedömning på gymnasiet fanns en beredskap för övergången. Även grundskolan hade en gemensam handlingsplan för verksamheten och per enhet. Snabb mobilisering kring möjligheter och förutsättningar för distansundervisning i sektorn." (självvärdering utbildning, kultur och fritid)

Sektor **socialtjänst** (inklusive äldreomsorg) skriver om det första coronafallet i kommunen. Det framhålls att hanteringen av smittan i början var något långsam och trevande och att symptom på sjukdom avfärdades eftersom ingen riktigt insåg allvaret i situationen. Efter provtagning och konstaterad smitta på ett av kommunens boenden inleddes en fas då man ställde sig frågan hur smittan

skulle hanteras och kommuniceras. När skyltar med texten "Smitta" sattes upp och allt fler blev smittade insåg man i allvaret i situationen. Respondenterna pekar på att man var snabb med att fatta beslut om besöksförbud på boenden redan innan det blev ett nationellt beslut. Egen personal användes för provtagning som har medfört att man haft en kontinuerlig hög andel testade. En "inventeringslista" över personal som har hälso- och sjukvårdskunskaper togs fram och genomförandet av direkta smittskyddsåtgärder underlättades av att goda hygienrutiner redan fanns på plats. Under våren 2020 antogs en strategiplan för coronautbrott i kommunen och det inrättades också en särskild covid-enhet på ett äldreboende för att minska smittspridning. Det påpekades att det under pandemin har varit mycket fokus på kommunikation med extra förstärkta möten i socialtjänstens ledning med stöd av personalenheten, kommunikationsenheten och MAS. Tillgången till skyddsutrustning har varit en stor och betydelsefull fråga under större delen av pandemin och särskilt i början. Några påpekanden hämtade från självvärderingen är följande:

"Strategiplan för covidutbrott i kommunen antogs under våren 2020. Omfattande dokument som varit vägledande för mycket arbete. Inrättandet av covid-enhet på ett äldreboende under våren 2020 för att minska smittspridning från sjukhuset." (självvärdering socialtjänst)

För sektor **teknik och förvaltningsstöd** (TOF) lyfter respondenterna fram betydelsen av att det funnits en fungerande struktur och samordnad övergripande information som chefer kunnat ta del av. Den första smittan i kommunen fick sektorns verksamheter att börja ställa om och göra anpassningar. Smittan på boenden var ett stort diskussionsämne liksom de åtgärder man vidtog inom sektorn för att hindra smitta såsom plexiglas i receptionen och servicedisken, begränsat antal personer i lokalerna och stängning av kafeterian i kommunhuset. Mycket har också handlat om att omfördela personal. Dagliga matleveranser har fungerat, ibland med kort varsel och IT-enheten har kunnat genomföra planerade projekt. Serviceenheten liksom också städservice har hanterat extrauppdrag då pandemin krävde utökad städning och säkerhetsenheten har fått prioritera ned annat arbete för att kunna stödja kommunens krisledning och stab. Det betonas att det finns en stor samarbetsvilja inom sektorn men att det inte alltid funnits tillräcklig kunskap i alla verksamheter för att förstå allvaret i situationen och att verksamheterna inte heller alltid anlagt ett helhetsperspektiv. Alla är överens om att de agerat så bra och ansvarsfullt som möjligt utifrån

de kunskaper som fanns och att kommunens MAS var den som inledningsvis hade djupast kunskap gällande pandemin. Det påpekas att det förekom många diskussioner i frågan om munskydd och hur de skulle hanteras samt också den i början begränsade tillgången på skyddsutrustning.

”Första smittan på Rådahemmet fick sektor TOF:s verksamheter att ställa om, skapa nya rutiner och att TOF:s personal fick en större kunskap om påverkan och konsekvenser. Detta blev en vändpunkt för vem som fick vistas i lokalerna och hur man skulle agera.” (självvärdering teknik och förvaltningsstöd)

Sektor **samhällsbyggnad** menar att de haft bra tillgång till digitala verktyg som möjliggjort att man snabbt kunde ställa om till distansarbete och digitala möten, även om personalen i början av pandemin till stor del var på plats i kommunhuset. Man var därför inledningsvis inte så berörd av pandemin fränsett att tillsynsverksamhet inte kunde bedrivas. ”De andra i Härryda var steget före oss” och det påpekas att det har känts tryggt att samhällsbyggnad inte haft de ”hetaste frågorna”. Man betonar att sektorn varit ”avvaktande och lite sena på bollen” men att det var bra att man inte gick ut för kraftfullt i början. Samhällsbyggnad har en liten ledningsgrupp som snabbt kunde mötas och fatta beslut om inriktning på åtgärder. Ledarskapet har dock prövats till och från då omvärlden sägs ha haft mer åtstramande riktlinjer än den egna organisationen hade. Samhällsbyggnad införde tidigt en stående punkt på mötesagendan gällande coronapandemin liksom också en gruppchatt för sektorns chefer. Mötena var inte helt problemfria då det förekom olika tolkningar kring när man kunde delta fysiskt på möten och vilka symptom som innebar att man skulle stanna hemma. Det förekom också en del oro kring när någon medarbetare hade symptom som föranledde diskussioner kring om denne kunde vara på arbetsplatsen eller inte. Likaså fanns det medarbetare som, när distansarbetet infördes, inte kunde eller ville arbeta på distans och som då fick möjlighet att komma till kontoret.

”Vi i kommunhuset har haft en tydlig inriktning och vi har varit på plats. Den politiska ledningen förväntade sig det. Sedan fick vi möjlighet att jobba hemma en dag i veckan. Det var i november 2020 man ändrade inriktning och skulle vara hemma och då blev det en utmaning.” (självvärdering samhällsbyggnad)

Stödfunktionerna **personal och utveckling** (inklusive kansli och kommunikation) började ganska omgående titta på möjliga lösningar för att kunna genomföra politiska sammanträden digitalt även om det fanns en del kritiska moment i början med de tekniska lösningarna. Riktlinjer togs fram som möjliggjorde för politiken att vara beslutsmässig. Det lyfts fram att medarbetare snabbt kunde ställa om och rigga organisationen så att distansmöten kunde genomföras. Försvårande omständigheter var att lagstiftningen är otydlig när det gäller regler för distansmöten, att inte all nödvändig utrustning var på plats i början samt att en digital omognad förelåg. Dessutom översköldes man med frågor, funderingar och synpunkter gällande smittan från både allmänhet och media som det var svårt att hinna svara på och hålla informationen på hemsidan uppdaterad när riktlinjer och rutiner ändrades i snabb takt. Man fick också hantera frågor gällande bemanning och skyddsutrustning. När rutiner togs fram på hur och när man skulle informera olika målgrupper underlättades arbetet. Till exempel gjordes det utskick till chefer om pandemin och det skapades en sida på intranätet med information om vad som gällde för personalen. Likaså gjordes kartläggningar av medarbetares kompetenser för eventuella förflyttningar till verksamheter som var hårt drabbade, men det upplevs ha varit svårt att få en övergripande bild av sjukfrånvaron. Det påpekas att Härryda kommun var en av de första kommunerna i Göteborgsregionen som införde testning av personal i egen regi för att kunna möjliggöra en snabbare återgång till arbete.

"Kommunen har varit bra på att jobba transparent och öppet med kommunikation. Tydlighet i arbetet har prioriterats och att tidigt sätta rutiner för kommunikation till olika målgrupper: brukare, personal, medborgare." (självvärdering stödfunktionerna personal och utveckling)

Kapacitet att hantera krisen

En omständighet som underlättat hanteringen av pandemin är att Härryda kommun haft incidenter tidigare och vet hur man ska agera i krissituationer och dessutom var krisledningen aktiverad redan innan pandemin började. Det betonas vid hearingarna att Härryda kommun är en välmående stabil medelklasskommun med små sociala problem och att kommuner med starka sociala strukturer ofta klarar sig bättre i kriser än kommuner som har många utsatta områden. Härryda har inte behövt ha kniven på strupen som en av respondenterna uttrycker det vid en av hearingarna. Härryda har inte heller likt storstads-

områden haft problem med att nå personer som har svårt att tillgodogöra sig det svenska språket. Det finns dock en baksida för den välmående kommunen och det är att medborgarna har höga krav på verksamheten och krav på att hållas informerade. Dessutom förväntar sig många information snabbt. När besöksförbudet kom ville en del anhängare inte acceptera det och det finns vältaliga medborgare som driver frågor under normala omständigheter och så även under pandemin. De finner sig inte utan vidare i att kommunen vidtar diverse åtgärder. Kommunen sägs ha goda förutsättningar på många sätt och vis och i sammanhanget nämns också att det inte är någon större skillnad personalmässigt på förvaltningsledningen och krisledningen som därmed är vana att arbeta tillsammans.

"Man har inte haft så många fartgupp under hanteringen av pandemin för man är van att arbeta tillsammans som gjorde att det fanns en bra befintlig fördelning i krisarbetet och man behövde inte bygga upp något nytt." (hearing krisledning)

En god krisledningsorganisation har varit en stomme under pandemin och redan tidigt tog kommundirektören ett inriktningsbeslut för krisarbetet som sedan har reviderats vid några tillfällen utifrån hur pandemin har utvecklats. Inriktningsbeslutet uppfattas vara en viktig grundsten för att skapa förutsättningar för att chefer ska kunna fatta egna beslut och inte behöva vänta in nästa krisledningsmöte. Det påpekas att det är viktigt att aktivera krisledningen i tid. "Hellre starta den för tidigt än för sent" och "Dra på och avveckla istället för att folk får vänta på besked". Det betonas att under kriser styrs frågor från högre nivå vilket bara är att acceptera då det inte är läge för invändningar. Härryda kommun har historiskt sett ordning och reda i administration, processer och flöden och har varit en samlad förvaltning under många år, vilket gett en stadga som kom till nytta när man prövades under pandemin.

"Krisledningens arbete präglas av ordning och reda, struktur och tydlighet. Krisledningen har en bra grundstruktur med uttalade rutiner där alla vet sin roll, en bra struktur för informationsgivning både upp och ner i linjen, chefer som kunnat svara på frågor och tydliga direktiv från krisledningen hur man ska agera under pandemin." (hearing krisledning)

Det pratas också om vikten av att krisledningen är väl intrimmad, har varit med ett tag och att alla vet vem som fattar beslut och vilken kommunalrådets roll är i en krissituation. Den första tiden av pandemin präglades av osäkerhet och många frågor, något som hanterats väl av krisledningen som också såg till att det inte uppstod några ”långbänkar”. Krisledningens arbete sägs ha varit av stor vikt för hanteringen av pandemin och det framgår att Härryda kommun uppfattas ha en bra sammansättning av nyckelkompetens i krisledningen. Kommunen sägs ha fångat upp relevant personal att delta i arbetet och personalchefen har varit avgörande för snabb kommunikation i hela linjen. Det påtalas att krisledningsmötena var strukturerade och präglades av lugn och saklighet. Krisledningen uppfattas ha haft tydligt mandat att fatta beslut och tagit beslut som varit berättigade och som sedan kommunicerades ut snabbt i organisationen. Vidare lyfter man fram den veckovisa informationen om pandemin liksom också att man haft möjlighet att omvärldsbevaka och snabbt kunna anpassa sig till nya direktiv.

”Organisationen med en förvaltningsövergripande krisledning har funnits länge och är intrimmad. Förtroendet för krisledningen är högt liksom också för den krisorganisation vi byggt. Det är en tydlig krisledning med en tydlig struktur.” (hearing teknik och förvaltningsstöd)

Staben som servar krisledningen hade en fast besättning, som dock varit flexibel så man kunde engagera dem som har sakkunskap i olika frågor. Det påpekas att staben bör aktiveras snabbt och sedan tas bort snabbt också. Någon säger att de som blir uppbundna i krisledningsgruppen borde frikopplas från ordinarie arbete då arbetsbördan kan bli för tung att hantera, speciellt om krisen blir långvarig. Det gäller även att fatta beslut tidigt och att hela krisledningsgruppen står bakom besluten. Vikten av en känd struktur för hur krisledningen arbetar lyfts fram då det annars finns risk för att verksamheterna springer åt olika håll. En aktuell fråga nu är hur man efter två år i krisledning tar sig tillbaka till det vanliga arbetet och till ett mer strategiskt arbete.

I sammanhanget ska nämnas att fram till årsskiftet 2022 var sektorschefen på teknik och förvaltningsstöd tillika säkerhetschef. Från januari 2022 är tjänsterna separerade då en särskild säkerhetschef rekryterades. Detta är enligt respondenterna inte ett resultat av pandemin utan beror snarare på att säkerhetsfunktionen fått fler och utökade arbetsområden samt att Kommunfullmäktige i sin budget pekat ut både trygghets- och krisberedskapsarbete som

fokusområden. Rollen som säkerhetsansvarig har kommit att ändras från att tidigare framförallt ha arbetat med förebyggande insatser till ett mer aktivt krisledningsarbete.

Ett bra samarbete med politiken lyfts fram som betydelsefullt i hanteringen av pandemin där politikerna har fått veckovisa lägesbeskrivningar om pandemins utveckling. Kommunalråden närvarade också vid krisledningens möten där de fick vara med och lyssna och blev trygga med att förvaltningen löste problem på bästa sätt. Någon krisledningsnämnd aktiverades inte även om frågan var uppe. ”Kommunalrådet och oppositionsrådet har varit samspelade” och ”politiken drog inte iväg i egna spår”. Någon uttrycker det som att kommunalråden fick lyssna på mötena tills de tröttnade och insåg att de inte behövde vara där mer, varför man inte behövde skapa en parallell organisation för och med politiken. Andra viktiga aktörer i hanterandet av pandemin som lyfts fram är medicinskt ledningsansvarig sjuksköterska (MLA), MAS, personalchefen liksom också funktionerna ekonomi, upphandling, HR, kansli och kommunikation.

”Kommunalråden hade is i magen i förhållande till andra politiker som ville starta krisledningsnämnd. I det här sammanhanget lyssnade de på det som sades i rummet. Vi är glada att vi kunde hålla det som vi gjorde.” (hearing samhällsbyggnad)

Uppfattningarna om de formella dokumentens betydelse under krishanteringen varierar. Det fanns en pandemiplan i kommunen sedan tidigare som togs fram under svininfluensapandemin. Den reviderades i samband med coronapandemin och sedan kunde kommunen luta sig mot den. Det påpekas att de styrande dokumenten är de som formar hur man arbetar och att krisledningen har använt sina krisplaner tidigare och därmed vet vad dessa innehåller. Någon säger att man är van vid kriser nu och inte behöver titta så mycket i dokumenten och att det hade varit svårare om man hade behövt göra det. ”Utan dem hade man famlat mycket mer”. Ytterligare någon menar att planerna inte var så relevanta för just deras sektor och därför inte gick att tillämpa i någon större utsträckning och att man helt enkelt inte hade behov av planerna. ”Vår sektor kunde inte tillämpa någon av planerna” som respondenten uttrycker det.

Uthålligheten och förmågan att hantera pandemin uppfattas över lag ha varit god men det påpekas att det är unikt med kriskommunikation som varar i två år. Det lyfts också fram att det är en fördel att vara en inte alltför stor kommun i det att krisledningen snabbt kan nå ut med viktig information i organisa-

tionen. En god krishantering handlar enligt respondenterna mycket om förtroende och kommunikation som är så tydlig att medarbetare kan ta initiativ själva och i Härryda kommun sägs det finnas en initiativförmåga hos de anställda och de sitter inte passivt och väntar på direktiv. Det finns en kultur där enheterna i organisationen tar tag i problem och löser dem och inte väntar på att andra gör det. ”Det är också viktigt att verksamheterna tar egna initiativ och inte väntar på order uppifrån” och ”De som kan och vet ska lösa problemen och ledningen måste ha tilltro till dem”. Det finns vidare en känd struktur för hur krisledningens arbete bedrivs som minskar risken att verksamheterna springer åt olika håll.

Samtidigt pratas det om solidaritet över sektorsgränser och verksamhetsgränser och att personalen ”hoppat in här och hjälpt till där”. Det gjordes också en kartläggning av personalens kompetens för att lättare kunna hjälpa varandra över ordinarie arbetsområden. Ytterligare en viktig omständighet i krishanteringen är att kommundirektören tog beslutet att följa beslut från myndigheter gällande hanteringen av pandemin. Ledstjärnan var att följa det andra säger och inte göra egna bedömningar.

”Vi har inte sprungit på FHM och pressträffarna. Vi har pratat ihop oss i ledningsgruppen. Vi gjorde en egen tolkning när det var otydligt från krisledning och FHM. Vi följde FHM men det fick ”Härrydafieras”. Vi satte oss inte emot eller över FHM men det kunde behöva modifieras.” (självvärdering samhällsbyggnad)

Det påpekas att man följt Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer men att det bitvis var otydlig information och då gjordes egna tolkningar och översättningar till sin lokala verklighet. Det påpekas också att frågor gällande den ordinarie verksamheten inte får glömmas bort under kris så att ”inte allt blir som förlamat”. Likaså har det varit viktigt att dokumentera beslut som fattats.

Problematiska omständigheter

Den första tiden av pandemin beskrivs som en intensiv period. Krisplanen uppdaterades och kommunikationen blev central. Många var oroliga över situationen och det saknades rutiner för krishantering men efter ett par månader hade bra rutiner utformats. Allvaret i situationen blev tydligt märkbar när det upptäcktes smitta på ett av kommunens boenden våren 2020. ”Då blev det tyngd och allvar i det här” och ”det blev skarpt läge”. Oron bland personal, boende och anhöriga var stor men hanteringen av smittan kom igång snabbt och fokus låg

på att skydda de boende. Det gick smidigt att omprioritera uppgifter och man hjälptes också åt i organisationen såsom att vaktmästarna till exempel körde ut utrustning till boenden.

Frågan om smittskyddsåtgärder var inte helt enkel att hantera då kommunen nåddes av olika besked kring vad som egentligen gällde. Informationsmängden var stor och kom från olika myndigheter och aktörer som försvårade en överblick av situationen. ”Det kom en stor mängd information från myndigheter som inte alltid var lätt att sortera”. Kommunen bestämde att den skulle följa Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer och socialtjänsten beslöt att hålla sig till kommunens plan för att hantera magsjuka och fortsätta verksamheten som vanligt så mycket det gick. Det fanns också sedan tidigare kunskap kring basala hygienrutiner i organisationen vilket medförde att ingen mer på boendet blev smittad i början av pandemin.

”I mars 2020 sa man att det var en sjukdom som bara skulle drabba äldre. I början blev det hela havet stormar när smittan kom in. Då sa Lina att vi håller oss till planen för att hantera magsjuka. Vi fortsätter så mycket det går som vanligt. Det fanns kunskap på plats med basala hygienrutiner och ingen mer på boendet blev smittad.” (hearing socialtjänst)

Med anledning av smittan fattades beslut om besöksförbud på kommunens äldreboenden innan det nationella beslutet om besöksförbud hade fattats. Testverksamheten startade upp och man utförde coronatester i egen regi innan hälso- och sjukvården hade öppnat upp sin testverksamhet. Så småningom kom insikten att det även fanns symptomfria personer som hade drabbats av covid-19. ”Vi kunde bryta smittkedjorna men sedan förstod man att det fanns symptomfria fall också”. Initialt berörde pandemihanteringen i stort sett bara socialtjänsten och det tog tid innan smittan nådde andra sektorer. Sektor socialtjänst bjöd in andra förvaltningar på avstämningar kring smittan och pandemiläget och det gjordes även kartläggningar av vilken personal som kunde hjälpa till med vårdrelaterat arbete. Kommunen tillsvidareanställde också fler vikarier och en viss överanställning gällde. Härryda kommun bestämde för sig för att hålla en öppen och transparent linje och gick ut med information om de första dödsfallen när smittan så småningom blev mer utbredd. Det dröjde ända fram till december 2020 innan det kom fler coronafall men då gick smittan inte längre att stoppa och arbetet med att hantera pandemin intensifierades.

"Vi startade upp krisledningen och i början målade vi upp olika scenarier och i början undrade man vad som skulle hända om viruset kom till kommunen. Sedan rullade det på med skyddsutrustning och äldreboendena. Det var en våg som sköljdes in och oro som spreds." (hearing stödfunktionerna personal och utveckling)

En problematisk omständighet i början av pandemin var tillgången till skyddsutrustning som försvårat hanteringen av smittan. Likt andra kommuner var kommunen inte så väl förberedd med skyddsutrustning och efter en inventering konstaterades att det inte fanns tillräckligt stora lager, varför verksamheterna började leta efter skyddsutrustning på egen hand. Det blev dock ingen stadga och kontinuitet i försörjningen och man startade därför egen produktion av skyddsförkläden och visir och anställde två administratörer att hjälpa till i förfarandet. Det skapades en excel-fil där man skrev upp vad som fanns i lager och kunde på så vis räkna ut hur länge utrustningen räckte på de olika enheterna.

"I ett läge fanns det inte långärmade förkläden men då ritade man en mall, hittade plast. Vi startade produktion i verksamheten samt i bemanningseenheten i kommunen. Vi fick tre linjer som producerade. Vi anställde två administratörer att hjälpa oss och hade en liten organisation när det var som mest intensivt." (hearing socialtjänst)

Det berättas också att man hade olika chattar för munskydd och handskar och tillhandahöll information om var det var billigast att köpa skyddsutrustning. Visserligen fanns inga ramavtal men man kunde handla ändå tack vara en handkassa och det berättas att man till exempel åkte till JULA och handlade skyddshandskar. När kommunen köpt in skyddsutrustning restes frågor om den var godkänd eller inte, varför några exemplar av skyddsutrustning vid flera tillfällen skickades till RISE för test och verifiering. Däremot har handsprit inte varit någon bristvara då kommunen tidigt köpte in stora mängder och även gjorde omfördelningar mellan enheter. Det förekom vidare många frågeställningar gällande hantering av munskydd i början av pandemin då det inte fanns tydliga direktiv gällande den frågan.

"Det var mycket "snack" runt frågan om munskydd och hur det skulle hanteras. Det fanns inga tydliga riktningar utifrån att alla skulle göra samma i förvaltningen. Det har inte funnits en exakt sanning från början. Tillgången

på skyddsutrustning var begränsad vilket kan ha orsakat att det blev oklart om vad som gällde för de olika yrkesgrupperna. Det svängde mycket fram och tillbaka.” (självvärdering teknik och förvaltningsstöd)

Respondenterna menar att pandemin hade kunnat hanteras på ett annat sätt om man hade haft större lager av skyddsutrustning i början och att det nu är en självklarhet att man måste ha större lager. Det påpekas att det är ett politiskt beslut att bestämma hur stora lager kommunen ska ha med hänsyn till att de måste omsättas. Likaså lyfts det fram att verksamheterna med all den kunskap och erfarenhet som finns idag kring pandemihantering är väsentligt mycket bättre rustade nu för att ställa om verksamhet, flytta personal och lösa frågor kring skyddsutrustning. Man är väl förberedd för nästa kris och kommer att kunna agera snabbare.

Det hårda arbetstempot som pandemin föranlett är ytterligare en problematisk omständighet. Pandemin har varit långvarig och ansträngande och personalen har jobbat under hög anspänning i två år och en viktig fråga är vad det får för långsiktiga konsekvenser. Det lyfts fram att tidigare erfarenheter visar att påverkan av långvarig ansträngning kan göra sig påmind först långt senare och att många omtag och hög arbetsbelastning i verksamheterna har slitit och fortfarande sliter på chefer och medarbetare. Likaså menar respondenterna att man har en utvecklingsskuld som är betydande då det är svårt att leda förändringsarbete via Teams. Grupputvecklingen halkar tillbaka framhålls det och det är dålig kraft i olika typer av utvecklingsprojekt.

Även hemarbetet har sina konsekvenser med befarade ryggbesvär som följd av att man inte inrättat funktionella hemmakontor. ”Jag vet inte hur det går med ryggar när folk kommer tillbaka” är ett påpekande och en oro. Dessutom var hemarbetet problematiskt då inte alla medarbetare kunde jobba hemma utan en del var tvungna att vara på sitt kontor, vilket föranledde diskussioner och ifrågasättanden. ”Det är inte lätt att göra olika med hemarbetet”. Kommunen står också i skuld till medborgarna genom de detaljplaner dessa inte fått tycka till om och även det faktum att man inte gjort tillsyn i den omfattning kommunen brukar.

Samarbete internt och externt

Ett bra samarbete mellan olika aktörer beskrivs som avgörande för att skapa tillit och trygghet då pandemins omfattning har medfört ett ökat behov av koordinering och samordning. En återkommande uppfattning är att helhetsperspektivet har stärkts under pandemin och att samverkan inom sektorer och över sektorsgränser har utvecklats. Verksamheterna har lärt sig mer om varandra med ökad kunskap och förståelse som följd. Samarbetet har präglats av en god ton och en förståelse för situationer där vissa saker behövs prioriteras. Allt eftersom tiden har gått har kontakterna och samordningen mellan aktörerna blivit allt bättre. Samarbete mellan sektorer och verksamheter ses som nyckeln till framgång, även om det också lyfts fram en del problematiska situationer som fått hanteras.

"Vi ställde upp när vi behövdes för att hjälpa till i andra verksamheter. Samordningen har fungerat väl via krisledningen. Kommunledningen har varit en del i krisledningsarbetet och därmed har samordningen fungerat väl." (självvärdering samhällsbyggnad)

Samarbetet mellan politik och förvaltning anses ha fungerat bra och de demokratiska processerna sägs överlag inte ha påverkats då beslutsförheten har säkrats genom tekniska lösningar och att det har funnits möjlighet för kommunalråden att delta på krisledningens möten. Den politiska ledningen uppfattas vara nöjd med förvaltningens arbete och har haft insyn i detta genom krisledningens veckovisa informationsbrev. Likaså hölls regelbundna möten med centrala samverkansgruppen (CSG) och personalchefsnätverket. På mötena med personalchefsnätverket som hölls en gång i veckan tolkade man gemensamt Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer. Samarbetet med Vårdhygien uppfattas som gott liksom samarbetet med MAS som haft en mycket viktig roll under pandemin då inte alla sektorer haft tillräcklig kompetens i hälso- och sjukvårdsfrågor. MAS-nätverket lyfts också fram där man "krokar arm med andra och ser det goda i samverkan". Likaså poängteras att Härryda kommun har en bra vårdhygienskötarska med tydliga rutiner och att smittskyddsläkarna har stöttat kommunen med informationsbrev till vårdnadshavare.

"Samrådet med Smittskydd och vi kunde ta del av möten och de stöttade oss med material och hur man tänker med stängningar. Det stärkte vår kompetens i den delen." (hearing utbildning, kultur och fritid)

Samordningen mellan enheter inom kommunen anses visserligen överlag ha fungerat bra men det har ibland saknats framförhållning och funnits förväntningar på att teknik och förvaltningsstöd ska lösa problem av varierande slag på olika enheter i kommunen. Medan det har varierat mellan vilka verksamheter som varit extra hårt ansatta under pandemins gång har trycket på stödfunktionerna varit konstant då deras roll är att stötta och samordna för att underlätta för andra. Det uppstod också frågetecken kring vem som skulle ansvara för att coronasäkrade matsalar och städservices professionalitet blev emellanåt ifrågasatt vid utökade hygienrutiner. Likaså har det förekommit meningsskiljaktigheter kring ansvaret för skolmaten liksom otydlighet i samband med vaccination av allmänheten då det fanns frågetecken kring vilka lokaler som skulle upplåtas.

Vad gäller samarbeten över kommungränser menar respondenterna att inga nya sådana samarbeten har initierats eller etablerats under pandemin men det påtalas att det sedan tidigare finns väl etablerade samverkansnätverk som har utnyttjats som till exempel Kommunsekreterarnätverket och Personalchefsnätverket. Övriga samarbetsaktörer som nämns är Länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Folkhälsomyndigheten (FHM), Arbetsmiljöverket, Räddningstjänsten, Svenska Kraftnät, Renova, Västtrafik, Göteborgsregionen (GR), Västkom, Västra Götalandsregionen, Smittskydd Västra Götaland och vårdcentraler. Med några av aktörerna har det framfört allt handlat om att kommunen inhämtat information och inte om något egentligt samarbete. Åsikterna om hur samarbetet med andra aktörer har fungerat går isär. En bristande samverkan och samordning beskrivs som något som försvårat kommunens hantering av pandemin. MSB upplevs dock ha varit ett stöd under pandemin. Någon säger att man visserligen inte ringt myndigheten men att man har lutat sig mot den och fått råd om vad man ska och inte ska göra. ”Vi slog fast att vi skulle följa det andra beslutat om” och ”Vi förhåller oss till det som kommer från myndigheter på nationell nivå”.

”Under pandemin har frågor och dilemman lyfts kontinuerligt på möten eller via mail mellan utbildningschefer och verksamhetschefer inom GR. Vi har hjälpts åt med lösningar, information, samordning mm. Covid har tagits upp som en punkt på nätverksmöten inom samverkansområdet för både utbildning och kultur och fritid.” (självvärdering utbildning, kultur och fritid)

Vad gäller Länsstyrelsen menar en del av respondenterna att deras smittskydds-möten har varit mycket värdefulla. ”Vi har haft en del med Länsstyrelsen att göra och det har fungerat bra”. Medan andra menar att mötena inte fungerat så bra då Länsstyrelsen periodvis haft svårt att samordna aktörer och fatta beslut med tydliga inriktningar. Ytterligare andra menar att de haft ganska lite att göra med myndigheter över lag under pandemin. Det påtalas också att man behövt rapportera in många uppgifter till Länsstyrelsen och att nyttan av denna rapportering ifrågasätts då den varit väldigt tidsödande. En av de tillfrågade uttrycker det som att Länsstyrelsen ”skapade mycket jobb” och frågar sig om det var väl använd tid. Till slut drog dock Länsstyrelsen ned antalet frågor som skulle redovisas. Det påtalas också att Länsstyrelsens råd inte alltid varit lätta att anpassa till verksamheten varför mer konkreta och tydliga råd hade behövts. En respondent lyfter även fram Arbetsmiljöverket som gärna hade fått hålla en något tydligare bild och linje när det gäller verksamheternas krav på skyddsutrustning.

”Om man inte förstår vilket arbete det skapas hos oss att ta fram informationen och inte ens skulle ha tagits tag i. Till exempel kartläggning av samhällsviktig verksamhet hos föräldrar i förskolan. Det fanns ingen respekt för vår tid och jobb.” (hearing teknik och förvaltningsstöd)

Det framförs även kritik gällande hur samarbetet med Västra Götalandsregionen kring samordning av vaccinationslokaler har fungerat. De personer inom regionen som man hade kontakt med i frågan hade inte beslutsmandat vilket medförde att det tog onödigt lång tid att få samordningen att fungera. Likaså kunde samarbetet med Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) varit bättre. ”Att 290 kommuner skulle upptäcka samma saker, det tog för lång tid” som en av respondenterna säger. Det påtalas också att Inspektionen för Vård och omsorg (IVO) begärde in uppgifter från kommunerna som redan var nog hårt belastade.

Behov av information och kommunikation

Pandemin har handlat mycket om information och kommunikation, framför allt under våren 2020, och har tydligt belyst vikten av att ha fungerande information i alla led. Kommunikationsenheten lyfts fram och har haft en betydande roll under pandemin med massiva informationsinsatser för att stötta sektorerna. Kommunens kommunikatörer sägs ha haft en avgörande roll

i sammanhanget. Det har varit många aktörer såsom fackliga organisationer, vårdnadshavare, kommunledning, politisk ledning, personal och media som kontinuerligt efterfrågat information, inte minst när omständigheterna snabbt förändrades. Det var inte helt lätt att sköta informationsgivningen innan lämpliga strukturer hade etablerats, men informationskanaler med snabb och korrekt information såväl externt som internt i organisationen säkerställdes tidigt med löpande information på hemsidan och intranätet. På så vis skapades tillit och trygghet och utrymmet för diverse spekulationer minskade.

"Vi hörde av oss till kommunikation och bestämde att de skulle informera. Det blev snabba svar ut på vägen och ingen visklek. Vi samlade mycket material om kommunikationsinsatser där man kunde påminna sig vad man informerat om." (hearing socialtjänst)

Det betonas att informationsflödet har varit av stor vikt för att hantera pandemin. En styrka i sammanhanget är korta led från krisledningen och ut i verksamheten liksom också att en kultur präglad av öppenhet och transparens ligger till grund för kommunikation. Det betonas att tydlig och samlad information snabbt har kunnat spridas i linjen och till olika målgrupper samt att krisledningen var snabb med att ge information efter krisledningsmötena. Det påpekas att det varit snabba informationsflöden i organisationen överlag, vilket är av största vikt i en kris. Vidare upplevs enheten för digital utveckling (EDU) ha funnits nära till hands och stöttat. Socialtjänsten arbetade mycket med informationsgivning i början av pandemin och det påpekas att man valde att vara transparent och öppen med att redogöra för coronasmittan på boenden.

"Kommunikation är viktigt och som ledare ska man tillåta för dialoger och försöka sortera i det. Man behöver prata i kriser och det är bra att man kan prata av sig för dem som behöver. Vi har lagt tid på att diskutera pandemin men det kanske inte alltid gav något." (hearing utbildning, kultur och fritid)

De massiva informationsinsatserna har också inneburit utmaningar då informationen skulle komma ut i både organisationen och på kommunens hemsida. En försvårande omständighet i sammanhanget var korta ställtider att införa nya restriktioner och riktlinjer liksom också otydlig kommunikation från myndigheter. Länsstyrelsen tog i början av pandemin fram en inriktning för kommunikation och ledstjärnan för kommunen har varit att hänvisa till Folk-

hälsomyndighetens råd och rekommendationer. Det har dock inte alltid varit så lätt att tolka råden och rekommendationerna och det betonas att kommunens uppdrag inte har varit att översätta dem till lokal nivå. Kommunens ansvar har varit att informera om det som sker lokalt och om konkreta händelser som påverkar medborgarna och att man därvid har hänvisat till centrala myndigheter. Någon menar att man fått tolka en del information på vägen och att det ibland har känts som att man är 1177. Det har kommit många detaljfrågor från chefer som man inte kunnat hantera och som krävt en del rådgöranden för att komma vidare.

"Man har från Folkhälsomyndigheten varit öppen men borde varit tydligare. Det är sällan solklart och det ställer andra krav på mottagaren. Jag hade varit skeptisk till råd som är glasklara och inte ändras. Vi har varit tydliga med att vi inte vet exakt. Man har fått säga att det här är vår tolkning." (hearing stödfunktionerna personal och utveckling)

Uppfattningen är att det finns god kunskap om Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer bland personalen men att chefer ibland fått hantera personal som ifrågasatt råd och rekommendationer, att det kommit olika besked från myndigheter och dessutom en stor och ibland oöverblickbar informationsmängd. Det har stundtals tagit mycket tid att hantera den mängd frågor som kommit från både allmänhet och media, särskilt i början av pandemin. Det har dessutom förekommit desinformation, rykten och hot mot personal som man har behövt hantera. En del medarbetare var mycket rädda och osäkra i början av pandemin, vilket medförde extra informationsinsatser från både chefer och MAS för att lugna ned situationen och informera om pandemin. En del av oron kan hänföras till att det på FHM hemsida inledningsvis inte fanns tillräckligt mycket information, inte minst på olika språk, att ta del av och sätta sig in i.

Det betonas att kommunikation är högst väsentlig för en god krishantering och att man under resans gång har lärt sig vad som är lagom mängd. Det gäller också att kommunicera upprepat och framförallt upprepa den viktigaste informationen liksom att säkra informationstillgången när IT-systemen kan vara utslagna. Det anses också viktigt att ha bra nätverk att vända sig till gällande information eftersom det inte är läge att börja bygga upp nya nätverk mitt under en kris. Vad gäller media är respondenterna överens om att kontakten med media har fungerat väl och inte medfört någon sensationsrapportering och man framhåller betydelsen av kommunens kommunikationsenhet som har svarat

på inkomna frågor, varit transparenta i sitt arbete och stöttat cheferna i deras kontakter med media på ett bra sätt. Det påpekas också att frågor gällande den ordinarie verksamheten inte får glömmas bort under en kris utan måste löpa på så att man inte hamnar i ett tillstånd där hela organisationen står stilla och ”allt blir som förlamat”. Det vanliga måste också ha sin plats och bedrivs på ordinärt sätt. I kriser är det viktigt att personalen kan känna igen sig i det vardagliga då de gamla invanda rutinerna och arbetssätten kan upplevas som en trygghet i en övrigt turbulent omvärld där man inte stått inför en liknande situation någonsin tidigare.

”Upprepa huvudsaker. Vikten att ha en tydlig organisation och krisledning som är van att jobba ihop. Modiga chefer som ska våga ta beslut. Att ha bra nätverk att vända sig till. Det är inte läge att starta nätverk mitt under krisen.” (hearing stödfunktionerna personal och utveckling)

En effekt av pandemin är den dramatiskt ökade förekomsten av digitaliseringen och berättelser om digitaliseringens intåg till följd av pandemihanteringen. Det språng som kommunen gjort vad gäller digital mognad återkommer hos alla respondenter. Genom pandemin har alla tvingats att pröva nya digitala arbetssätt och en omställningsprocess som tidigare gått relativt långsamt har skett snabbt. Utrustning som saknades har köpts in, chefer och medarbetare har lärt sig att arbeta hemifrån och mötas digitalt, utbildningar har flyttat ut ”på nätet” och en rad digitala lösningar för kontakt med elever, brukare och anhöriga har införts och utvecklats i skarpt läge. En snabb anpassning till digitala möten och undervisning i digitala former har skett och digitala möten har nu i många fall blivit standard. Det lyfts fram att pandemin i mångt och mycket har förändrat hur vi kommer att arbeta, leva och bo framöver, något som beskrivs som ”en tid före och en tid efter pandemin”. Distansarbetet ses som en bestående förändring och som arbetsgivare kommer man enligt respondenterna att mötas av ökade förväntningar på en flexibel arbetsplats där medarbetarna i stor utsträckning får välja själva hur och var de vill arbeta. En stor lärdom i sammanhanget är vikten av digitaliseringen, hur mycket som nu går att utföras digitalt och att man utformat en riktlinje för digitalisering. ”Vi hoppade nog fram åtta år i tiden vad gäller digitaliseringen” som en av respondenterna uttrycker det.

Politik och förvaltning

Kommunledningen valde som tidigare behandlats tämligen omedelbart att inte aktivera krisledningsnämnden. Det fanns hos vissa en initial oro att det på grund av behovet av att kunna fatta beslut skulle bli nödvändigt att aktivera nämnden och det fanns påtryckningar internt inom politiken för att aktivera nämnden, men så skedde således aldrig. En förklaring som många uppehåller sig vid är arrangemanget att de ledande politikerna, de tre kommunalråden, gavs möjlighet att vara med i krisledningsgruppen som åhörare. Det var ett smart drag enligt en av de intervjuade som innebar att politikerna fick vara med och kunde försäkra sig om att förvaltningen löste problemen på bästa sätt. Inledningsvis under hanteringen av pandemin informerades kommunstyrelsens ordförande efter mötena av kommundirektören eller säkerhetschefen, men när smittspridningen tog sig in på äldreboendena blev informationsbehovet så stort och förslaget väcktes att de tre kommunalråden skulle vara med krisledningsgruppens möte. ”Vi ville veta löpande om vi behövde agera på något sätt” framför en av de intervjuade politikerna. Närvaron var också framhålls det ett sätt hålla tillbaka kraven på att aktivera krisledningsnämnden. Kommunråden har tagit på sig uppgiften att informera i partigrupperna. Som en bidragande förklaring till att krisledningsnämnden aldrig behövde aktiveras beskrivs att kansliet snabbt ordnade med digitala lösningar som innebar att digitala möten kunde hållas med tillfredsställande kvalitet.

Mötena i krisledningen hölls huvudsakligen fysiskt under hela händelsen och en intressant och viktig omständighet i sammanhanget var att politikerna inte satt med runt bordet utan utmed ena kortändan i sammanträdesrummet. Det var symboliskt viktigt och en markering av att politikerna var där för att lyssna. Inför det första mötet där politikerna var med diskuterade tjänstemännen hur placeringen borde vara och tre stolar sattes fram utmed ena kortväggen, och så blev det. Inledningsvis påverkade sannolikt politikernas medverkan samtalet men efter ett tag så vände sig alla med att de var där enligt en beskrivning. ”Vi vände oss vid att lyfta frågor som var obekväma” påpekade en intervjuperson! Flera poängterar att politikerna inte la sig i besluten. Vi förmodar väl ändå att ett och annat yttrande ändå gjordes. I en av självvärderingarna skrivs också att politikerna i alla fall inledningsvis under processen kunde bekräfta de ställningstaganden som gruppen gjorde. Rollfördelningen har enligt uppgift inte påverkat arbetssättet i övrigt. När det är dags för styrelse- och nämndmöten flyttar politikerna fram till bordet och tjänstemännen tar platserna utmed

väggarna. Ett viktigt påpekande är att politikerna inte har varit med varje gång och att närvaron över tid har minskat.

Att avstå från att aktivera krisledningsnämnden var ett uttryck enligt en av de intervjuade för det stora förtroende som politikerna har för den kommunala förvaltningen och tjänstemännen och till den struktur för krishantering som finns etablerad. ”Vi har ett förtroendefullt samarbete mellan politik och förvaltning” slår en annan de intervjuade fast och menar att det bottnar i en kultur i kommunen eller policy som slår fast att öppenhet ligger till grund för all kommunikation internt och externt. En av de intervjuade politikerna beskriver betydelsen av den nya visionen som tagits fram. Kommunen ska vara en serviceorganisation, en modern myndighet som präglas av kommunikation internt och externt och av omfattande samarbete. Ett konkret uttryck för öppenheten utåt mot omvärlden var att information lämnades om händelseutvecklingen på äldreboendena, det finns ju exempel från andra håll i Kommunsverige på att information om smittspridningen inom äldreomsorgen och dess konsekvenser i alla fall inledningsvis mörkades.

Det finns en respekt och insikt hos politiken för att varje chef känner sin verksamhet bäst och detta måste vara utgångspunkten vid krishantering framhåller en av de intervjuade tjänstemännen. Cheferna har detaljkunskap om verksamheten och det är viktigt att förtroende visas cheferna från politiken. De intervjuade politikerna bekräftar betydelsen av att i en krissituation förlita sig på professionella bedömningar. I sammanhanget framhålls också den höga kompetens som chefer och medarbetare i kommunen besitter. Förtroendet mellan politik och förvaltning har dock förändrats något under senare år framförs det vid en av hearingarna. Sedan två mandatperioder tillbaka är det ett politiskt styre som något har naggat förtroendet i kanten. En utsaga är också att det under pandemin varit något ”gungigt” politiskt. Det har enligt vederbörande varit ett stort tryck från oppositionspolitiker att kommunen ska göra mera för att skydda och begränsa verksamheten, bland annat har det handlat om krav på munskydd. Även om lämnade förslag till beslut inte fattats måste förslagen hanteras, vilket enligt en beskrivning ökat arbetsbelastningen för förvaltningen. Inom skolan har också krav ställts på att verksamheten skulle stängas med. Förslagsställarna har dock inte fått särskilt mycket gehör för sina förslag. En helt motsatt beskrivning av vad trycket från politiken handlat om finns, nämligen att det inte alls handlade om att stänga ned utan om att bedriva verksamhet i så stor utsträckning som möjligt precis som vanligt. Det var det som var uppdraget från politiken och som krävde klokskap och handlingskraft.

En viktig fråga under pandemin vad gäller det politiska arbetet och demokratin är mötesformerna. För att inte hamna i situationer där styrelsen eller nämnden inte är beslutsmässig var det alltid tillräckligt många ledamöter med fysiskt på sammanträdet för att kunna fatta beslut. De digitala mötena och inslagen av digital medverkan har fungerat bra rent tekniskt. IT hade extra närvaro för att se till att inget krånglade vid de digitala mötena, men det finns synpunkter på mötenas kvalitet enligt flera av de intervjuade. Dels handlar det fortfarande om ledamöters bristande användarkompetens som visar sig bland annat i frågor som ”Hörs jag nu?, Ser ni mig nu?”, dels om att uttryckssätten blir tuffare vid de digitala mötena. Det har blivit en otrevlig stämning och rena personangrepp förekommer beskrivs det. En förklaring som redovisas av en de intervjuade politikerna är att det är enklare att sitta framför en skärm och häva ur sig saker och ting än att göra det i ett sammanträdesrum där blickarna möts och där ledamöterna dricker kaffe tillsammans efter mötet. Det har också varit svårt att hålla ordning på mötena. En nyordning gällde under en period nämligen att bara kommundirektören och sekreteraren var med från tjänstemannaorganisationen. Skälet var att när alla berörda tjänstemän var med så ställdes det mängder av frågor hit och dit och mötet blev mer att betrakta som en frågestund.

Ett problem under pandemin som också påtalats är att det fattats ett stort antal ordförandebeslut. Ibland har det enligt en redovisad uppfattning varit befogat men många gånger kunde beslutet ha väntat till kommande nämndmöte. Några direkta negativa effekter av fattade ordförandebeslut går dock inte att peka på.

En ytterligare synpunkt rörande förhållandet mellan politik och förvaltning är enligt en av de intervjuade tjänstemännen att krisen inneburit att banden stärkts mellan politik och förvaltning, förväntningarna på varandra har varit tydliga och förtroendet för varandra har ökat under processen när krisen har hanterats. Detta innebär dock inte att konflikterna mellan politik och förvaltning har raderats ut enligt en beskrivning. De klassiska uppfattningarna finns ju kvar bland tjänstemännen att politikerna lägger sig i för mycket och bland politikerna att tjänstemännen fattar egna beslut och styr utifrån egna bedömningar.

Lärdomar och effekter av en långvarig krishantering

Krishantering

Den främsta lärdomen som alla återkommer till i självvärderingarna och vid hearingarna är vikten av att vara bättre förberedda på att det som ingen tror kan hända faktiskt kan hända. Det handlar om att vara förberedd och inställd mentalt på att det oförutsedda och mest oväntade kan inträffa, men också på att rent kapacitetsmässigt ha förutsättningar att möta en kris som till exempel innebär behov av skyddsutrustning och förnödenheter av skilda slag. Vi måste ha som en de intervjuade uttrycker det ”grejer på hyllan” för att klara en initial krisfas. Kommunens verksamhet är samhällsviktig och måste bli mer robust med vilket i sammanhanget menas att kunna klara sig på egen hand under i alla fall en kortare period. En insikt är betydelsen av beredskapslager och vikten av kontinuerliga inventeringar så att brister inte uppstår. En precisering från en av aktörerna är att det behövs ett fysiskt beredskapslager som räcker i minst några veckor.

En viktig förklaring som tidigare redovisats ett flertal gånger till varför kommunen enligt aktörernas egna bedömningar har klarat att hantera konsekvenserna av pandemin tillfredsställande är den snabba aktiveringen av krisledning- en centralt men även inom de olika sektorerna. I resonemangen kring lärdomar är ett återkommande tema att hanteringen av krisen har förstärkt insikten om en fungerande krisledningsorganisation. Det handlar om att ha en vältrimmad krisledning som har vilja och förmåga att lösa uppkomna problem. Det är viktigt framhålls det också att den struktur som gäller för krishanteringen är känd och förankrad, för att därigenom förhindra att kommunens verksamheter ”springer åt olika håll”. Samtidigt gäller som en viktig lärdom att inom ramen för en struktur och kultur som vilar på förtroende och ömsesidighet så måste enligt en av de intervjuade de enskilda enheterna ta initiativ, fatta beslut som är nödvändiga och inte sitta still i båten och vänta på direktiv uppifrån. I en krissituation går det inte att arbeta så, men egna initiativ och beslut ska tas inom den struktur som gäller.

Det ska vara tydliga strukturer och man ska följa dagordningen framhåller företrädare för en av sektorerna. Företrädare för en annan sektor framhåller som en lärdom att det ska vara tydliga beslutsvägar och tydliga beslut. En skillnad finns mellan den kommunala vardagen och en krissituation. I det senare fallet är det inte nödvändigt eller ens önskvärt att nå konsensus i grupp. Vederbörande menar att alldeles för mycket tid har lagts på att "diskutera" pandemin utan någon egentlig nytta. Denna uppfattning står något emot uppfattningen att det är viktigt att få prata av sig i en krissituation, det är ett sätt minska oro och reducera osäkerhet för den enskilde.

I sammanhanget behandlas också betydelsen av planer för risk och säkerhet. Den återkommande uppfattningen och lärdomen är att det inte går att ha detaljerade planer för styrning av krishanteringen. Det handlar i stället om att ha en tydlig grundstruktur för hur olika delar av organisationen ska agera vid en kris. Vem trodde till exempel menar en av de intervjuade med koppling till planers betydelse, att krisen skulle vara i två år. Eftersom innehållet i en kommande kris är omöjligt att förutse blir det med nödvändighet så att rälsen måste läggas medan tåget går. Det är en styrka att ha den förmågan och inte ett uttryck för något problem. En annan beskrivning är att planer skapar samsyn, men det är inte möjligt att ha planer för allt. Det centrala är att vara mentalt förberedd och kunna vara flexibel i förhållande till den situation och de problem som ska hanteras. Det går inte menar en annan av de intervjuade att vara förberedd innehållsmässigt, men planerna är som en ryggrad i krishanteringssystemet.

Företrädare för den centrala krisledningen framhåller att krisledningsgruppen har fungerat bra. Det har funnits en trygghet i gruppen och aktörerna i gruppen har inte varit styrda av att inta särskilda roller utan agerat utifrån ett helhetsperspektiv. Strukturen har varit klar och de dokument som funnits har inte varit detaljstyrande utan utgjort en grundplåt. Att arbeta vidare på detta sätt är en viktig lärdom. En återkommande kommentar är att förvaltningsledningen och därmed också krisledningsgruppen är väl sammansvetsad. De har arbetat tillsammans under en längre period och känner varandra väl. Det hade kunnat vara annorlunda om krisen hade inträffat för några år sedan menar vederbörande. En av de intervjuade håller inte riktigt med och menar att det snarare är den höga kompetensen och de stora erfarenheter som gruppens medlemmar har som förklarar det goda arbetet än att gruppen är så väl sammansvetsad. Ett påpekande är att krisledningsgruppen har träffats fysiskt och den har därför haft möjlighet att ha kafferaster tillsammans! En fungerande krisledning följer av en god interaktion mellan struktur och aktör och mellan aktörer. En lärdom

är också betydelsen av nätverk som kan användas för avstämningar och för att inhämta kunskaper och synpunkter från andra håll. Sådana nätverk måste enligt intervjupersonen finnas när krisen kommer, de går inte att utveckla och etablera under krisen, då är det för sent.

En lärdom är också betydelsen av att upprätthålla en krismedvetenhet i organisationen. Medlet för att upprätthålla en hög grad av medvetenhet om det oförutsebara är att öva krisledning och krisarbete utifrån olika typer av scenarier och därigenom, dels upprätthålla en krismedvetenhet, dels skapa ett lugn bland chefer och medarbetare över att olika mer eller mindre tänkbara situationer kan hanteras. En beskrivning av betydelsen är att det är nödvändigt att öva, öva och öva, men alltid göra det utifrån insikten om att det som övas på aldrig kommer att inträffa. Det finns således en insikt om betydelsen av att öva brett, men några övningar har inte genomförts under senare tid, helt enkelt eftersom kommunen under pandemiåren parallellt har tvingats att hantera ett flertal akuta kriser av skilda slag. Nu väntar ytterligare en kris i form av flyktingströmmar från krigsdrabbade Ukraina. En del i att upprätthålla krismedvetenhet är också att dokumentera hur arbetet har bedrivits för att ha med det inför framtida kriser. Det är viktigt att kunna gå tillbaka och se vad de gjorde när och hur och dra lärdomar av detta.

En viktig del i krishanteringen som handlar om medvetenhet och lugn är information och kommunikation. Kraven är inte små. Lärdomen är att kommunicera tidigt, lagom mycket, upprepat och att fokusera på huvudbudskapet. Det är en balansgång mellan att få ut information snabbt och få ut rätt information och budskap. Det är också en fråga om information till olika målgrupper. Ett viktigt påpekande vad gäller informationens kvalitet och inriktning är att det inte är någon nyhetsförmedling och det är viktigt att inte ”slänga ur sig en massa saker”. Informationen måste vara säkerställd och gå ut till alla samtidigt. Fel och fort är aldrig bra framhåller en av de intervjuade.

Ett begrepp som förekommer i anslutning till resonemang om krishantering är sårbarhet. En lärdom är beskrivs det att det är viktigt att vara medveten om sårbarhet av skilda slag och genomföra sårbarhetsanalyser för att minska risker och reducera osäkerhet.

Krisledning

Det finns anledning att särskilt ytterligare uppmärksamma organisationen för krisledning. Betydelsen av en fungerande krisledningsgrupp centralt och fungerande krisledningsgrupper lokalt framhålls av många och kopplat till detta

behandlas också betydelsen av att ansvaret följer linjen och att de chefer som är ansvariga i vardagen fortsatt har ansvaret. Det går inte att skicka in ett ”nytt gäng” för att fatta beslut när krisen kommer. En uppfattning och lärdom är att linjen ska följa fattade beslut och inte ta några egna initiativ. I kris menar en annan aktör att den centrala styrningen måste öka, ”styrning med hela handen” och att verksamhetschefer måste acceptera att beslut fattas på övergripande nivå. Det är bara att acceptera och det finns inte plats för några invändningar. Det finns också enligt en utsaga något bekvämt i en tydlig ledning och styrning efter två års lång krishantering. Det finns en trötthet. Det är samtidigt viktigt enligt en beskrivning att inte bli förlamad lokalt, lika viktigt som det är att inte obstruera i fel frågor!

Alla är överens om att linjen gäller och att beslut ska följas, men flera av aktörerna pekar samtidigt på betydelsen av modiga chefer, mod är ju ett av kommunens värdeord, som vågar fatta beslut, chefer som kliver fram och tar ett större ansvar. Ett påpekande är lärdomen att det är viktigt att enhetschefer har mandat att fatta beslut nära medarbetarna, att de ges möjlighet att fatta beslut utifrån den situation som råder. Företrädare för en av sektorerna framhåller betydelsen av en tydlig krisledning, men också betydelsen av att våga gå utanför ramarna och söka nya samarbeten och pröva nya arbetssätt. Ett grundläggande överordnat värde är att en öppenhet präglar arbetet, så eventuella avvikelser från mönstret ska vara transparenta och därigenom indirekt accepterade.

En ytterligare lärdom är vikten av att säkerhetschefen finns med i krisledningen. Säkerhetschefens betydelse för krishanteringen framhålls av flera som helt avgörande för det framgångsrika krisledningsarbetet.

Arbetsformer

Ett lärande handlar naturligtvis om användningen av digitala verktyg. Den digitala kunskapen och mognaden har tagit enorma kliv framåt. Att upprätta digitala möten och träffas på ett möte i Teams har blivit en naturlig del av vardagen och tröskeln för digitala möten är väsentligt sänkt. Det skapar framhålls det en flexibilitet i arbetsformerna där till exempel expertis kan kallas till ett digitalt möte eller ett hybridmöte för att ge sin bild av ett pågående ärende. Vederbörande behöver inte komma till Mölnlycke för en kvarts föredragning och inte heller ligga mitt på bordet ”instoppad i en mobiltelefon” som alla märkligt nog sitter och stirrar på. Digitala konferenser och utbildningar kommer fortsättningsvis att vara mer självklara. En konsekvens är också möjligheten till att

arbeta hemifrån. Inte minst är det en stor fördel menar en av de intervjuade om sjuknärvaron på arbetsplatserna därigenom kan reduceras.

Företrädare för en av de intervjuade sektorerna framhåller att vederböran- des hela uppdrag har kunnat utföras på distans och detta nästan helt utan att kvaliteten påverkats negativt. Frekvent och ändamålsenlig användning av digitala verktyg brett i organisationen och genomförande av digitala möten har kommit för att stanna, men påpekar många det är också en kanske helt självklar lärdom eller insikt vilken stor betydelse det har att kunna träffas fysiskt. Det ger extremt mycket beskriver en av aktörerna att träffas och att arbeta tillsammans med någon som inte bara är en bild och ett namn på en skärm.

Betydelsen av fungerande digitala verktyg för att hantera konsekvenserna av coronapandemin kan inte nog understrykas. Utan fungerande IT-system hade utvecklingen blivit en helt annan Kopplat till denna sanning ställs frågan av en av respondenterna apropå sårbarhet hur man får tillgång till information utan IT?

Effekter

Hantering av coronapandemin har givit ett antal lärdomar rörande den kommunala verksamheten och organisationen. Flera framhåller att det som uppfattas som ett framgångsrikt sätt att hantera pandemin har givit ett ökat självförtroende inom förvaltningen. Kommunen har klarat att hantera den osynliga fienden, vilket inte minst stärker chefer och medarbetare i tron att kunna klara andra och kommande kriser. Allt går att lösa. ”Vi lär oss hela tiden och vi går stärka ur det här” är en beskrivning som lämnas. Kommunen och sektorerna har visat en förmåga att göra snabba omställningar och fokusera på uppgiften. En problematik som berörs är hur återgången ska ske från det specifika, konkreta och operativa till det mer strategiska och abstrakta. Onekligen en intressant fundering. Återgången handlar också om när arbetsgruppernas fokus flyttas från den gemensamma uppgiften att hantera den osynliga fienden till en vardag. Återkommer kränkingsanmälningar och behovet av konflikthantering som reducerats kraftigt under pandemiåren är en fråga som ställs. I sammanhanget framhålls också betydelsen av förtroende. Medarbetare har visat sig vara rustade för att ta och ha ett ökat ansvar och kunnat svara mot krav som ställts. Det är viktigt att ta tillvara på den insikten i den kommande vardagen, när nu denna infinner sig och hur denna nu blir.

En problematik handlar om den långsiktiga effekten av den hårda press och osäkerhet som chefer och medarbetare utsatts för under längre tid. Vid hearingarna framhölls vikten av att analyser genomförs av orsaker till sjukskrivningar

och utbrändhet och att vara vaksam på effekter av press som visar sig i en post-pandemisk fas.

En ytterligare lärdom som några aktörer berör är insikten om vad en kommun är. En kommun är en balansakt i många stycken. Det är en politiskt ledd organisation där politikerna sätter agendan och demokrativärden ska relateras till effektivitetsvärden. Pandemin har visat på alla de avvägningar som måste göras, till exempel barnens rätt till ändamålsenlig utbildning i förhållande till smittskyddsåtgärder. Kraftfulla åtgärder inom ett område kan få stora oönskade effekter inom ett annat, kortsiktigt och/eller långsiktigt. Krisen har visat, beskriver en intervjuperson, att en kommun är något helt annat än ett företag på en marknad. Det är viktigt att lyfta det unika i offentlig verksamhet och den samhällsnyttiga roll som kommunen har för sina medborgare. Ett begrepp som behandlades i sammanhanget som måste utrangeras är enligt vederbörande begreppet kund. En kommun har inga kunder utan medborgare och brukare av den kommunala servicen.

Unicitet

Kopplat till resonemangen om lärdomar ställdes också frågan om vad som är och har varit unikt i kommunens hantering av pandemin och vad andra kommuner kan lära av Härryda. På den senare frågan passade de flesta och gjorde det av två skäl; det ena skälet var att kunskaperna om andra kommuner var begränsade, det andra skälet, aningen ödmjukt kanske, att andra kommuner säkert också gjort det bra utifrån sina förutsättningar och det fanns därför inte något direkt att peka på som andra kunde lära av. Däremot besvarades frågan om vad som är unikt för Härryda, vilket då samtidigt sannolikt egentligen sammanfaller med vad andra kommuner kan lära. Här framhålls många av de saker som nämnts tidigare. En väl fungerande ledningsgrupp med chefer som känner varandra som skapar stabilitet framhålls i sammanhanget och betydelsen av att det är samma grupp som leder och styr till vardags och i kris. Vidare framhålls att Härryda är en hjälpsam kommun där det finns en kultur av att stödja varandra till vardags och i kris. Kulturen innebär också en strävan efter ett helhetstänk på den kommunala verksamheten. I kulturen av hjälpsamhet och helhetsperspektiv innefattas också ett gott samarbete med CSG. Även närheten till politiken nämns som en stor fördel för att hantera kriser.

Andra saker som nämns är den mycket konkreta åtgärden att förse politikerna med ett veckobrev om hur coronapandemin och krisen utvecklades och hanterades. Det lugnade politiken och bidrog till att det förtroende och det

mandat förvaltningen fått kunde upprätthållas. Det har också varit lätt att nå beslutsfattare. Den klara strukturen som gällde från början har också varit en styrka. Alla vet framhålls det hur krisorganisationen fungerar med de två nivåerna; förvaltningsnivå och sektorsnivå. Här har intervjupersonen vetskap om att det i andra kommuner inom vederbörandes område har varit otydligare och ”veligare” innan krisorganisationen satte sig. Det finns exempel beskriver en av de intervjuade politikerna på kommuner där politiker har lagt näsan i blöt och ställt till det. En lärdom som andra kommuner kan göra av Härryda är menar vederbörande betydelsen av att lita på professionerna. Ett genomtänkt sätt att kommunicera krisen framhålls också, om inte som unikt i sammanhanget så i alla fall som en särskild och viktig omständighet för krisarbetet.

En intressant synpunkt avslutningsvis är att en särskild omständighet för Härryda är att det finns en stor nationell och internationell flygplats i kommunen. Detta innebär tre saker; det finns en kultur där krisledning står högt i kurs, det finns en medvetenhet om att kommunen måste vara aktiv och ta initiativ vid samhällsförändringar samt att det finns en förståelse för vikten av att genomföra krisövningar. Tanken på vad som kan hända på Landvetters flygplats finns där hela tiden enligt en beskrivning och någon form av ständig lågintensiv krismedvetenhet finns hos många.

Bedömning och förklaringar till ett väl genomfört krishanteringsarbete

Inledning - övergripande bedömning

Först kan konstateras som tidigare redovisats att antalet sjukdomsfall i covid-19 i Härryda kommun till och med 31/12 2021 är i nivå med jämförbara kommuner. Vi uppfattar också att Härryda kommun vidtog åtgärder i den initiala fasen i samma skede eller möjligtvis något tidigare än jämförbara kommuner. I vilket fall som helst finns det inte underlag för att hävda att Härryda kommun klarat sig vare sig bättre eller sämre än andra kommuner med likartade förutsättningar eller att kommunen agerat väsentligt annorlunda, tidigare eller senare, än andra kommuner. I de genomförda intervjuerna och hearingarna bekräftas denna bild av de uppfattningar som många redovisar att det inte finns anledning att tro att Härryda kommun agerat väsentligt annorlunda än andra kommuner, därmed inte sagt att kommunen inte uppfattas ha hanterat konsekvenserna av pandemin väl och beslutat och agerat utifrån bästa förmåga.

Vår samlade bedömning av kommunens hantering av pandemin baserat på självvärderingar, hearingar och intervjuer är att kommunen har hanterat konsekvenserna av pandemin på ett tillfredsställande sätt. Vi har ingen grund för att ifrågasätta de tämligen likartade bedömningar som görs inom förvaltningen, sektorerna och av ledande politiker av att krisledningen har varit robust och professionell och att den har utmärkts av fokus på uppgiften och förtroendefulla förhållanden inom förvaltningen och mellan den politiska organisationen och förvaltningen. Folkhälsomyndighetens rekommendationer har följts och utgjort basen för kommunens agerande och för lokala råd och rekommendationer. Vi noterar också en successiv utveckling där rutiner av skilda slag kommit på plats. Vi noterar även en ökad vana och kompetens att hantera smittspridningen. Krisorganisationen har testats i skarpt läge och klarat provet.

Frågan är då vilka förklaringarna är till att kommunen på ett tillfredsställande sätt hanterat konsekvenserna av pandemin. Vi återvänder i de fortsatta resonemangen i detta kapitel till begreppsparen struktur och aktör och effektivitet och anpassning som behandlades i ett tidigare kapitel. Begreppen är rubriker för resonemang om tänkbara förklaringar till ett tillfredsställande krishanteringsarbete.

Struktur och aktör

Den återkommande förklaringen till att ett tillfredsställande krishanteringsarbete bedrivits med gott resultat är att det funnits en ändamålsenlig och känd struktur för krisledningsarbetet. Förvaltningens krisledningsgrupp aktiverades och inom sektorerna aktiverades lokala krisledningsgrupper. Krisledningsgruppen möttes, framför allt inledningsvis frekvent, och skapade genom gemensamma bedömningar och ställningstaganden en stabilitet för arbetet. Det fanns en tydlig ledningsstruktur och viktiga inriktningsbeslut för krisarbetet fattades. Struktur för arbetet och ordning och reda är grundläggande egenskaper. Strukturen handlar också om att följa linjen, det vill säga i krishantering utnyttja de strukturer som finns och låta de chefer som leder och fördelar arbetet och fattar beslut i vardagen göra det kris också. Att följa linjen innebär samtidigt ett val att inte aktivera krisledningsnämnden, som ju i så fall övertagit beslutsbefogenheter. Uppfattningen var att aktivering av krisledningsnämnden inte var en i det här sammanhanget ändamålsenlig åtgärd. Decentralisering är en grundbult i systemet och en viktig förklaring till varför konsekvenser av pandemin har hanterats väl. Sektorerna är och har varit rustade för att möta och hantera krisen. Det är viktigt att det är strukturen för styrning, organisation och ledning, som är förklaringen inte själva innehållet i planer för kris och beredskap.

Som tidigare diskuterats står inte struktur självt, det är aktörerna som fyller den med innehåll och samspelet mellan struktur och aktör avgör hur ändamålsenligt i det här fallet krisarbetet blir. Förhållandet kan också uttryckas som att det är relationen mellan formella regler och principer för styrning och ansvarsfördelning och informella spelregler och överenskommer som avgör. Formella och informella institutioner bildar tillsammans ett institutionellt arrangemang och dess egenskaper är avgörande för kvalitet i beslut och handlingar. Återkommande i beskrivningar är det goda samarbetet inom kommunen, även om några kommentarer finns som indikerar vissa svårigheter att samarbeta och samordna inledningsvis under pandemihantering. Inte minst framhålls det goda samarbetet inom förvaltningsledningen och krisledningsgruppen. Aktörerna i

krisledningsgruppen var redan från start väl bekanta med varandra och hade arbetet ihop i vardagen. Det fanns ingen konkurrens mellan gruppens medlemmar utan samarbete och ömsesidighet präglade arbetet. Denna omständighet innebar en fokus på uppgiften. Pragmatism och improvisation med fokus på uppgifterna har präglat ledning, styrning och arbetssätt. Förvaltningen har här kunnat luta sig mot att det finns en väl inarbetad ledningsstruktur och chefer som känner varandra och är vana vid att samarbeta.

Förtroendet för varandra inom krisledningen har också gällt inom organisationen i sin helhet. Principer om närhet och ansvar har tillämpats och lokala chefer har hanterat situationen väl. Det förekommer i krissituation att beslut fattas centralt som vanligtvis fattas på en lägre nivå, men i det stora hela gäller ett långtgående förtroende hela vägen ut i organisation. Grunden är att en tillit till varandra redan finns och som sedan stärks när förväntningarna på varandra motsvaras. Vi uppfattar att Härryda kommun präglats av förtroendefulla förhållanden och att krisen ytterligare har stärkt banden.

Förtroendefulla förhållanden har också präglat relationen mellan politik och förvaltning. Politikerna har intagit rollen som observatörer, vilket inte ska tolkas som att de har varit passiva. De har försetts med riklig information om händelseutvecklingen och om bedömningar och ställningstaganden i den centrala krisledningsgruppen och i de lokala krisledningsgrupperna. Politiken har ju alltid möjlighet framföra det att ta över rodret om den inte är tillfreds med hur saker och ting sköts. En särskild intressant del är kommunalrådets medverkan i krisledningsgruppen där de placerades utmed ena kortväggen för att inte påverka genomförandet av mötet. Enligt uppgift fungerade arrangemanget väl och mötena kunde genomföras utan att politikernas närvaro inverkar på diskussion och resonemang. Denna ordning uppfattas ha fungerat väl och kommer inte heller att inverka negativt på den fortsatta relationen mellan politik och förvaltning enligt allas uppfattning. Det är en intressant hybridlösning onekligen som hade som praktisk konsekvens att det aldrig blev aktuellt att aktivera krisledningsnämnden, ett beslut som i sin tur uppfattas just som en bekräftelse på att politiken har förtroende för tjänstemannaorganisationen och dess förmåga.

En speciell omständighet i relationen mellan politik och förvaltning har dock varit den kritik som riktats mot hanteringen från företrädare av ett av partierna i kommunfullmäktige. Kritiken har varit omfattande och uthållig och ett stort antal inspel har skett med förslag om en annorlunda hanteringen med skarpare föreskrifter. I intervjuerna nämns att samspelet med politiken inte rik-

tigt är som förr. De senaste mandatperioderna har varit något annorlunda och till det sämre. Vårt samlade intryck är emellertid att tjänstemännen berörts enbart marginellt av agerandet och den framförda kritiken. Verksamhetsprocesser av skilda slag har inte påverkats nämnvärt. Det är alltid besvärande att misstro men ingen vi talat med förefaller ha tagit särskilt illa vid sig av att bli ifrågasatt, det har funnits viktigare saker att tänka på och göra.

Effektivitet och anpassning

Fokus på uppgiften innebär alltid risk för tunnelseende och att viktiga värden vid sidan av den uppgift som ska lösas inte hanteras. Att begränsa smittspridningen och skydda de allra sköraste har varit uppdraget, men det har förenats med en ambition att ändå genomföra så mycket av den ordinarie verksamheten som möjligt och på det sätt som den bäst utförs. Det har funnits ett tryck från politiken att hålla i och genomföra verksamhet på sedvanligt sätt.

Det finns en väletablerad struktur för krisarbetet men den har inte utmanats eftersom aktörerna inom gruppen varit så samspelade. Samtidigt finns inga utsagor som görs med innebörden att avsaknaden av konkurrens skulle ha inneburit att gruppen alltför mycket präglats av konsensus och att därigenom alternativ till beslut och handling kanske filtrerats bort. Likafullt är kanske detta en viktig omständighet för förvaltningsledningen och krisledningsgruppen att beakta i det fortsatta arbetet. Omständigheten att det fanns en etablerad och sammansvetsad ledningsgrupp för förvaltningen där alla känner varandra kan också betraktas ur perspektivet att det var en lycklig omständighet. Några av intervjupersonerna beskriver att kommunen och ledningsgruppen hade tur som befann sig i ett läge där alla fanns på plats, rollerna var givna och respekten för varandra stor. Struktur är systematik men att medlemmarna i gruppen varit med länge är i alla fall delvis en tillfällighet. Naturligtvis handlar det också om trivsel på arbetsplatsen och att många på grund av att de trivs och gillar att arbeta i kommunen därför har stannat kvar i sina roller eller sökt sig till kommunen.

Vi ser dock en negativ konsekvens sannolikt som följd av den starka krisorienteringen i att samarbetet med andra kommuner inte har varit särskilt utbreddt undantaget sektorn utbildning, kultur och fritid. Frågan är helt enkelt vad kommunen hade kunnat lära av andra under processen och vilka kunskaper som hade kunnat föras över till andra. Initialt var även samspelet mellan sektorer inom kommunen något problematiskt och uppfattades inte fungera helt optimalt enligt några enstaka utsagor.

Ett förekommande uttryck är att rälsen har lagts medan tåget gått. Det kan synas utifrån ett styrnings- och planeringsperspektiv som problematiskt att upprättade och fastställda planer inte håller måttet utan måste bearbetas, men det ska nog snarast betraktas som något positivt att planerna har bearbetats eller att nya planer har tagits fram. Detta har gynnat hanteringen av pandemin. Kommunen har visat förmåga att snabbt kunna anpassa sig till det nya läget och upprätta planer utifrån den situation och de omständigheter som gäller för pandemi. I skrivande stund sker nu åter igen en aktivering av krisledningsgruppen, nu för att klara att ta emot flyktingar som förväntas komma till kommunen från det krigsdrabbade Ukraina. Den 22 februari höll krisledningsgruppen för coronapandemin sitt sista möte, den 22 mars höll krisledningsgruppen sitt första möte för att överlägga om hantering av flyktingkrisen. Det ena avlöser det andra.

Kommunen har sammanfattningsvis visat prov på anpassningsförmåga och förmåga att hantera konkurrerande värden. En decentraliserad struktur har varit en grundbult samtidigt som samordning av aktiviteter och samarbete över organisatoriska gränser och mellan politik och förvaltning fungerat väl.

Härryda i förhållande till de andra

Några stora skillnader i smittspridningen mellan Härryda och jämförbara kommuner finns således inte, vilket inte är särskilt förvånande med tanke på kommunstrukturer och regionala rörelsemönster. Det går alltså inte att säga att den ena kommunen lyckats bättre än den andra att hindra smittspridning och inte heller i strävan efter att skydda de allra sköraste och upprätthålla en god nivå på verksamheten. Där skillnader kan finnas handlar om hur krishanteringen bedrivits och hur styrning, organisering och ledning har skett och utövats. Här finns möjligheter att jämföra och lära av varandra även om arbetssätt inte går att knyta till resultatet. Det vi vill lyfta fram som utmärker Härryda kommun som viktiga förklaringar till den tillfredsställande hanteringen och som utmärker kommunens hantering i förhållande till det vi observerat i tidigare studier är först den starkt etablerade organisationen med en samlad förvaltning och fyra sektorer och tre staber. Denna modell framhålls som viktig för krishanteringen och innebär också en väl fungerande organisation i den kommunala vardagen. Huruvida organisationen är en förebild och lämplig för andra är i sammanhanget mindre intressant. Vi konstaterar att styr- och organisationsmodellen uppfattas vara välfungerande i och för Härryda kommun.

En andra egenskap som vi särskilt vill nämna är den väletablerade och sammansvetsade krisledningsgruppen som uppfattas ha fungerat mycket väl under krishanteringen. Notera synpunkten att kvaliteten på gruppens arbete, snarare än att gruppen är väl sammansvetsad, förklaras av aktörernas kompetens och stora erfarenheter. Inriktningsbeslut har fattats och informationsgivningen har varit riklig. Det som särskilt utmärkt gruppens arbete är att kommunalråden har varit närvarande vid gruppens möten för att lyssna men inte medverka vid ställningstaganden. Gruppen har letts av kommundirektören. Poängen har varit att politiken genom närvaron har hållit sig informerad löpande och haft möjlighet att löpande och vid behov sprida vidare information till partigrupperna. De har genom närvaron kunna följa arbetet och fått underlag för att för egen del ta ställning till eventuella åtgärder, till exempel att aktivera krisledningsnämnden, vilket ju dock aldrig blev aktuellt.

En tredje egenskap eller förhållande är den krismedvetenhet som finns i kommunen föranledd dels av att kommunen drabbats av att ett antal kriser under senare år, dels av att kommunen är lokaliserad för en stor nationell och internationell flygplats. Det senare skapar en ständig lågintensiv beredskap. Vi har noterat i andra studier hur händelser och omgivningsfaktorer påverkar krismedvetenhet och detta gäller i hög grad för Härryda kommun. Vi noterar också den betoning som många gör av betydelsen av att öva på krishantering utifrån olika scenarier. Insikten om betydelsen av krisövningar är nog generell men är synnerligen påtaglig i Härryda med flera påpekanden om vikten av övning och under vilka förutsättningar denna ska bedrivas, till exempel uttalandet att aldrig tro att det du övar på kommer att inträffa.

Till sist - en blick framåt

Omständigheter

Det finns två omständigheter som är viktiga att ta hänsyn till vad gäller bedömningen av krisarbetet i Härryda kommun. Det första avser den inledande akuta situationen. Det är viktigt att vara klar över att smittspridningen var ojämnt fördelad regionalt och att Stockholmsregionen drabbades först och mycket hårt. Övriga delar av Sverige och alltså Härryda kommun hade tid på sig att rusta. Nästa gång kanske det inte är på det viset. Vad gäller den initiala fasen startade Härryda kommun krisledningsarbetet tämligen omedelbart efter det att WHO deklarerat att en pandemi föreligger och regeringen och Folkhälsomyndigheten informerat om att en inhemsk smittspridning sker och att en hård belastning på hälso- och sjukvården är att förvänta. En uppgradering skedde av risken för samhällsspridning från måttlig till mycket hög. Krisledningsgruppen fanns etablerad och redan från start fanns en ordning för hur den skulle arbeta, så Härryda kommun var väl med redan från början.

Det andra omständigheten avser kommunens i sammanhanget fördelaktiga socioekonomiska struktur. Omständigheten har inte omnämnts mer än undantagsvis i självvärderingarna, men vid hearingarna när vi som utvärderare tog upp omständigheten fick vi medhåll i att dessa förhållanden ger allmänt goda förutsättningar. Befolkningen har överlag goda ekonomiska, sociala och fysiska förutsättningar. Många har haft möjligheter att arbeta hemifrån och skolelever har haft goda förutsättningar för hemmastudier. Det finns också goda förutsättningar i form av systemkunskap och språkkompetens att tillgodogöra sig och värdera information. Den andra sidan av myntet är att politiker och tjänstemän samtidigt möter brukare och företrädare för brukare som är vana vid att ställa krav, vilket kan öka pressen på personalen. Hearingarna pekar mot att krishantering gynnas av att verksamheterna är vana vid en krävande befolkning, och att man över tid har anpassat sig till dessa förutsättningar. I Coronakommissionens slutbetänkande förs för övrigt resonemang om betydelsen av olika förutsättningar att hantera pandemin utifrån socioekonomiska skillnader och hur olika grupper haft skilda förutsättningar att skydda sig och verka under pandemin.

Effekter

En effekt av coronapandemin är en ökad krismedvetenhet inom kommunen. Pandemin har visat att något helt oförutsebart kan inträffa och helt förändra villkoren för individer och organisationer. Den ökade krismedvetenheten är samtidigt viktig att underhålla. Risk finns alltid för att medvetenheten med tiden dämpas och vardagsbestyren tar över. Ett medel för att upprätthålla medvetenheten är att återkommande öva på krishantering. Övningarna ska ske utifrån olika typer av scenarier. Många nämner vikten av övningar, men beskriver samtidigt att det inte funnits anledning att öva eftersom ett antal akuta kriser har inträffat under perioden.

En annan effekt av den ändamålsenliga hanteringen av konsekvenserna av pandemin är ett ökat självförtroende inom tjänstemannaorganisationen att kunna hantera besvärliga situationer och snabbt ställa om. Kommunen har visat att den lokala nivån har kapacitet och förmåga vilket stärker arbetet i den kommunala vardagen och skapar en trygghet i en situation där omvärlden präglas av stor osäkerhet.

Rekommendationer

I detta avsnitt redovisas några rekommendationer med betydelse för såväl krishantering som den kommunala vardagen. Rekommendationerna är av karaktären att uppmärksamma förhållanden som är kända. Rekommendationerna tjänar därför framförallt som påminnelse om att ta vara på kunskap och arbetsformer som utvecklats under krishanteringen.

- Det finns en stor medvetenhet i kommunen hos alla aktörer om betydelsen av krismedvetenhet och om att öva krishantering. Se till när vardagen infinner sig att prat och insikt om betydelsen av krisövningar blir till beslut och handling. Former och frekvens för krisövningar är meningsfullt att överväga, men se till att kommunikatörer alltid medverkar.
- Att lägga rälsen medan tåget går är bevis på förmåga till anpassning och flexibilitet, men det får inte bli och vara ett ideal vid krishantering som tonar ned betydelsen av struktur och ordning och reda.
- Värna de förtroendefulla förhållandena vertikalt, horisontellt och mellan politik och förvaltning, men beakta samtidigt bety-

delsen av kontinuerlig konstruktiv kritisk granskning och självvärdering.

- Samarbete med andra kommuner förefaller ha varit av begränsad omfattning även om uppfattningarna varierar. Hursomhelst är det viktigt att mer systematiskt än idag aktivt söka lära av varandra och lära andra.
- Ta tillvara den ökade digitala kompetensen och fortsätt utveckla formerna för att mötas och sammanträda på nätet. Kanske är det ändå möjligt med förbättrad teknik och ökade erfarenheter att genomföra hybridmöten med tillfredsställande kvalitet. En ökad användning av digitala tekniker och mer av arbete hemifrån måste också betraktas ur ett arbetsmiljöperspektiv.
- Håll fast vid föresatsen om att krishanteringen i kommunen ska utgå från den tydliga rollfördelning som råder, men det kan vara meningsfullt att överväga storlek, sammansättning och situationsanpassning när det gäller att utforma krisledningsgruppen för specifika ändamål.
- Krisledningsnämnden aktiverades och prövades aldrig under pandemin. Vi vill ända utifrån principiella utgångspunkter stödja beslutet att minska antalet ledamöter i krisledningsnämnden till hälften av idag.
- Kommunen bör säkerställa en samlad utvärdering av konsekvenserna av pandemin vid en tidpunkt längre fram i vilken beslut och åtgärder ställs mot faktiska mått. Även långsiktiga konsekvenser av pandemin bör uppmärksammas i sammanhanget.

Typen av rekommendationer bekräftar den goda kvaliteten på det krishanteringsarbete som genomförts, den kommunala organisationens styrka och de förtroendefulla förhållanden som råder mellan aktörer inom kommunen. Med en robust struktur och förtroendefulla förhållanden har ledningar improviserat för att finna lösningar och har gjort det med gott omdöme.

Den svenska förvaltningsmodellen

Vi avslutar rapporten med att återkomma till den svenska förvaltningsmodellen. Den genomförda utvärderingen bekräftar tidigare redovisade observationer, bedömningar och slutsatser att den lokala nivån har haft förmåga att hantera konsekvenserna av coronapandemin på ett tillfredsställande sätt. Grundbultar

är robusta organisationer, decentraliserade strukturer, beslutsvana chefer och engagerade medarbetare. Förtroende mellan politik och förvaltning och inom förvaltningsorganisationen horisontellt och vertikalt har varit utmärkande. Kommunerna har visat prov på anpassning till nya förutsättningar, men också visat effektivitet i den kommunala verksamheten genom att upprätthålla välfärdsverksamheten på en tillfredsställande nivå under svåra förutsättningar. Kommunal självstyrelse har visat sig vara medlet ur ett övergripande samhällsligt perspektiv.

Den problematik som har funnits ur ett styrnings-, organisations- och ledningsperspektiv går att finna i det vertikala ledet från regering till regioner och kommuner. Folkhälsomyndigheten har haft en central roll och uppfattas av aktörer på lokal nivå ha hanterat situationen väl även om olika uppfattningar finns om brist på tydlighet i myndighetens råd och rekommendationer, men de har för alla ändå utgjort basen för lokala ställningstaganden. Övriga berörda myndigheter får i de genomförda studierna i den mån de nämns kritik för olika typer tillkortakommanden, alltifrån att de varit osynliga till att de utan att ge återkoppling krävt in mängder av uppgifter av skilda slag. Myndigheterna uppfattas också vara svaga på samordning, till exempel mellan Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket, vilket har skapat oreda för regioner och kommuner med motstridiga och oklara besked. Över tid har kritiken mot myndigheterna lagt sig visar våra studier och intervjuerna i Härryda kommun speglar en tämligen neutral inställning till olika aktörer. Lite grann av att alla har nog gjort så gott de kunnat. Hursomhelst finns det anledning att systematiskt utreda frågan om den svenska förvaltningsmodellens kvalitet. Förekomsten av den kritik som finns från kommuner och regioner mot statliga myndigheter är oavsett hur berättigad den är inte rimlig. En utgångspunkt för ett sådant utredningsarbete måste då vara att en långtgående decentralisering och den kommunala självstyrelsen värnas.

Referenser

Algedhed, Jessica och Christian Jensen, 2022, Covid-19 som förändringskraft. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 173

Brorström, B., Johansson, B. och Kastberg Weichselberger, G 2021. Godkänt men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 167

Brorström, Björn och Mikael Löfström, 2021. "Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 172

Hedberg, Bo, Paul C. Nyström och William H. Starbuck, 1976. Camping on the seesaw: Prescriptions for a self-designing organization, *Administrative Science Quarterly*, 17, sid 371-381

Janis, Irving, 1982. *Groupthink. Psychology Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin

Johansson, Bengt, 2022. En kommunikativ kris – Kriskommunikation under Covid-19 Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 176

Khalil, Elias L, 1994. "Trust." I Hodgson, Geoffrey M., Warren J. Samuels och Marc R. Tool, "Institutional and Evolutionary Economics" Edvard Elgar, Aldershot, sid 339-346

Lawrence, Paul R. och Jay W. Lorsch, 1967. Differentiation and Integration in Complex Organizations, *Administrative Science Quarterly*, vol 12, no 1, sid 1-47

North, Douglass, 2010, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton

Weick, Karl och Kathleen Sutcliffe, 2007. *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey Bass

Wildavsky, Aron, 2001. *If Planning is Everything, Maybe It's Nothing*. Routledge.

Utredningar och granskningar

Coronakommissionen, 2020. Äldreomsorgen under pandemin, SOU 2020:80, Stockholm

Coronakommissionen, 2022. Sverige under pandemin. SOU 2022:10, Stockholm

Inspektionen för vård och omsorg, 2021. Förutsättningar för god vård och behandling på SÄBO saknas och leder till brister, Stockholm.

Bilaga 1 Förteckning över utvalda verksamheter

1. Socialtjänst och äldreomsorg
2. Utbildning, kultur och fritid
3. Samhällsbyggnad
4. Teknik och förvaltningsstöd
5. Stödfunktionerna personal och utveckling
6. Krisledning

Bilaga 2 Introduktionsbrev till utvalda verksamheter

Till ansvariga för självvärderingar i utvärderingen av Härryda kommuns hantering av coronapandemin

Kommunforskning i Västsverige har fått i uppdrag att utvärdera Härryda kommuns hantering av coronapandemin. Syftet med utvärderingen är att beskriva och klargöra hur olika delar av organisationen klarat att hantera den samhällskris som Covid 19 innebär. Utvärderingen ska ge en samlad bild av det bedrivna arbetet sedan pandemin bröt ut i mars 2020 fram till nu och utgöra underlag för analyser, lärande och förändringar. Utvärderingen ingår i programmet Kommuner i Coronatider (KomCo) där även Borås Stad, Göteborgs Stad, Lerums kommun, Mölndals stad, Stenungsunds kommun, Tanums kommun, Trollhättans Stad och Västra Götalandsregionen ingår.

Vem gör utvärderingen?

Utvärderingen i Härryda kommer att genomföras av en utvärderingsgrupp bestående av forskare på Kommunforskning i Västsverige. Utvärderingsgruppen består av Björn Brorström, Viveka Nilsson och Ola Sabel.

Hur görs utvärderingen?

Utvärderingen bygger på självvärderingar som 6 utvalda grupper inom Härryda kommun skriver. Dessa är:

1. Socialtjänst och äldreomsorg
2. Utbildning, kultur och fritid
3. Samhällsbyggnad
4. Teknik och förvaltningsstöd
5. Personal och utveckling
6. Krisledning

Varje självvärdering kommer att följas upp med en separat hearing. Vid dessa kommer ni ha möjlighet att diskutera självvärderingarna tillsammans med forskarna och lämna ytterligare information. Därefter kommer vi också att göra intervjuer med ytterligare personer inom Härryda kommun som kan ge kompletterande perspektiv. Efter genomförda självvärderingar, hearingar och intervjuer kommer forskarna i utvärderingsgruppen att göra en samlad bedömning av Härryda kommuns hantering av coronapandemin. Analysen sammanställs i en slutrapport som presenteras i maj 2022.

Anvisning för självvärderingar

Självvärderingarnas omfattning och frågor beskrivs i en mall som bilagts detta brev. Frågorna är insorterade under åtta områden. Självvärderingen bör besvaras av en grupp snarare än en enskild person. För att lägga grunden för bra hearingar, dialog och analys är det viktigt att ni följer mallens indelning och frågor. Omfattningen på självvärderingen är maximalt 10 000 ord. Självvärderingarna är arbetsmaterial och kommer inte att redovisas i den slutliga rapporten. Vi har valt att ge alla samma frågor, vilket kan innebära att vissa begrepp kan uppfattas vara oklara eller missvisande och vissa frågor svåra att besvara. Om så är fallet kommentera detta i självvärderingen.

Självvärderingen skickas till viveka.nilsson@kfi.se senast 18 februari.

Inför hearingar

Hearingarna för respektive självvärdering kommer att genomföras 2/3–17/3 och sker digitalt via Microsoft Teams. För att kunna föra en god dialog bör antalet representanter vara 3–5 personer vid dessa möten. Vi ser gärna att förvaltningschefen/högst ansvarig tjänsteperson för respektive självvärdering deltar på hearingen. Vi ser gärna också att ni utser en så kallad bisittare till hearingen som bistår forskarna med perspektiv och reflektioner. Som bisittare förväntas man reflektera över vad som sagts på hearingen tillsammans med forskarna i ett kort ”eftersnack”. Bisittaren bör komma från en annan förvaltning än den förvaltning som har hearing.

Boka datum (endast ett datum) för hearing på nedanstående länk och meddela vem som ska bjudas in till er hearing genom att skicka en deltagarförteckning med namn, befattning och e-postadress till viveka.nilsson@kfi.se senast den 1 februari. Vi skickar därefter en kallelse med teamslänk till samtliga deltagare.

<https://doodle.com/meeting/participate/id/DdwrkRb>

Viktiga datum

- 1 februari Sista dag att boka tid för hearing och lämna kontaktuppgifter
18 februari Sista dag att lämna in självvärdering
2/3–17/3 Hearingar
Frågor med anledning av programmet och självvärderingen besvaras av Björn Brorström (bjorn.brorstrom@kfi.se).

Bilaga 3 Anvisning för framtagning av självvärdering

A. Initialfasen - den övergripande bilden och kommunens beredskap

- Hur uppfattar ni att kommunen har hanterat konsekvenserna av coronapandemin? Beskriv och ge exempel på styrkor och svagheter i det arbete som bedrivits.
- Vem var först under den inledande fasen 2020 inom kommunen med att uppmärksamma den uppkomna situationen och inse allvaret? När?
- Finns någon speciell händelse under det första skeendet med betydelse för den fortsatta utvecklingen som är viktig att lyfta fram?

B. Kapacitet

- Vilken kapacitet fanns inledningsvis för att hantera den uppkomna situationen?
- Har tillräckliga kunskaper och resurser funnits under krishanteringsprocessen för att hantera akuta problem av skilda slag? Beskriv styrkor och svagheter.
- Beskriv särskilt kritiska moment och frågor under perioden från första beslut/åtgärd fram till idag och hur dessa kritiska moment och frågor hanterats.
- Krisen har visat sig långvarig, hur bedömer ni att uthålligheten och förmågan att hantera pandemin över tid har varit?

C. Rollfördelning

- Hur har rollfördelningen varit på den övergripande nivån mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen?
- Hur har de demokratiska processerna påverkats av hanteringen av pandemin och vilka förutsättningar är det som gäller idag för de politiska processerna?
- Hur har rollfördelningen varit mellan den centrala krisledningen och ansvariga inom förvaltningar och enheter?

D. Kris och beredskap

- Vilket stöd i krisarbetet uppfattar ni har funnits i befintliga planer och föreskrifter för krishantering? Var befintliga planer och föreskrifter relevanta, aktuella och kommunicerade?
- Om brister enligt ovan funnits vilka åtgärder har vidtagits för att förbättra situationen?
- Har positionen som kris- och säkerhetsansvarig eller motsvarande ändrats sedan tiden före februari/mars 2020?
- Har ansvarig för kris- och säkerhetsfrågor tagit plats i kommunledningsgruppen?
- Hur många krisövningar har genomförts sedan februari/mars 2020?
- Har medvetenheten om att det oförutsägbara kan inträffa stärkts inom kommunen? I så fall hur?

E. Samarbete och samordning

- Hur har samarbetet mellan organisatoriska enheter inom kommunen fungerat under pandemin?
- Hur har samordningen mellan organisatoriska enheter inom kommunen fungerat under pandemin?
- Hur har styrning utövats från kommunledningen för att åstadkomma nödvändig samordning? Har styrningen varit ändamålsenlig och berättigad?

- Har samarbeten över kommungränser för att lära av varandra initierats/etablerats?

F. Beslut, åtgärder och kritiska moment inom den egna verksamheten

- Hur uppfattar ni att er verksamhet totalt sett har hanterat konsekvenserna av coronapandemin? Beskriv översiktligt och ge exempel på styrkor och svagheter i det arbete som bedrivits.
- Vilken organisatorisk beredskap fanns inledningsvis inom er verksamhet för att möta den uppkomna situationen?
- Vilken kapacitet fanns inledningsvis inom er verksamhet för att möta den uppkomna situationen?
- Vilka beslut fattades och vilka åtgärder vidtogs inom er verksamhet när det stod klart att en allmän smittspridning förelåg?
- Hur har samspelet mellan politik och administration fungerat inom er verksamhet?

G. Andra aktörer

- Vilka är och har varit de mest viktiga aktörerna i sammanhanget som finns utanför kommunens organisation?
- Hur har samordningen och samarbetet med dessa aktörer fungerat?
- Vad har varit stödjande och vad har hindrat en ändamålsenlig samordning och ett ändamålsenligt samarbete över gränserna?
- Vilka är möjligheterna och svårigheterna i den uppgiftsfördelning som råder mellan olika aktörer horisontellt och vertikalt inom den samlade samhällsorganisationen?
- Hur har kommunikationen med externa aktörer såsom företrädare för media fungerat?

H. Lärdomar och framtid

- Vilka är de främsta lärdomarna av hanteringen av pandemin dels ur ett övergripande perspektiv dels för den egna verksamheten, att ta med sig inför det fortsatta arbetet?
- Vilka varaktiga förändringar har genomförts i er verksamhet?

Bilaga 4 Mall för genomförande av hearingar

1. Hur uppfattar ni att kommunen sammantaget har hanterat konsekvenserna av pandemin? Vilken är er övergripande bild och bedömning?
2. Vilka är förklaringarna till kvaliteten, styrkor och svagheter, i kommunens hantering av konsekvenserna av pandemin? (Antaganden; förtroende, samarbete kommunikation, fokus på uppgiften)
3. Finns det några särskilda omständigheter som påverkat, gynnat eller missgynnat? (Antagande: externa aktörers agerande)
4. Hur hanterades den initiala fasen? Var kommunen aktiv eller reaktiv?
5. Vilken var kapaciteten i den initiala fasen?
6. Fanns styrdokumentet för risk och säkerhet uppdaterade och tillgängliga?
7. Vilken betydelse hade dessa dokument? Var de användbara?
8. Hur har samspelet mellan politik och förvaltning varit?
9. Hur har det politiska samtalet och den politiska debatten påverkats
10. Hur har riskerna för demokratiförluster hanterats?
11. Vilka är lärdomarna för framtida krishantering?
12. Hur var förutsättningarna för att hantera pandemin i mars 2020, i okt/nov 2021 och vilka är de nu i mars 2022?
13. Vilka är lärdomarna för den kommunala vardagen?
14. Vad är unikt för Härryda kommun?
15. Vad kan Härryda kommun lära andra?

Bilaga 5 Intervjumall

Övergripande bedömning av samhällets insatser för att begränsa smittspridning och skydda de svagaste

1. Hur har samhällsorganisationen i sin helhet hanterat konsekvenserna av pandemin?
2. Hur har regionen/kommunen hanterat konsekvenserna av pandemin?
3. Hur förklarar du utfallet?
4. Vilka är de viktiga egenskaperna som gynnat eller missgynnat hanteringen av pandemin?
5. Vilka är eventuella särskilda omständigheter som gynnat eller missgynnat hanteringen av pandemin?

Demokrati under kris

1. Beskriv hur det politiska samtalet och den politiska debatten påverkats av pandemin och digitaliseringen.
2. Är det några särskilda situationer eller händelser som påverkat processer och beslut.
3. Vilka är konsekvenserna av eventuella negativa störningar kortsiktigt och långsiktigt?
4. Hur har ni agerat för att undvika demokratiförluster?
5. Hur bedömer du kvaliteten på fullmäktigemötena under pandemin?
6. Hur bedömer du kvaliteten på styrelse- och nämndmöten under pandemin?

Relationen mellan politik och förvaltning

1. Innebär den tjänstemannadominans som vi registrerat att önskvärda politiska prioriteringar inte har uttryckts och genomförts?
2. Vilka är konsekvenserna i så fall av detta?
3. Återtog politiken kommandot när smittspridningen avtog och vaccinationsgraden ökade och hur såg den processen ut?
4. Vilka beslut fattades för att markera att en normal ordning råder igen?
5. Har hanteringen av pandemin i ljuset av tjänstemannadominansen påverkat de långsiktiga relationerna mellan politik och förvaltning och i så fall hur?

Lärdomar av hanteringen av pandemin kopplat till den svenska förvaltningsmodellens styrkor och svagheter i krissituationer och i vardagen.

1. Vilka är lärdomarna av hanteringen av pandemin för fortsatt demokrati- och effektivitetsutveckling?

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
www.kfi.se