

”Alle man på däck”

Om Kungälvvs kommuns hantering
av pandemin

Pierre Donatella
Gustaf Kastberg Weichselberger
Mikael Löfström
Viveka Nilsson

”Alle man på däck”

Om Kungälv kommunens hantering av pandemin

Pierre Donatella
Gustaf Kastberg Weichselberger
Mikael Löfström
Viveka Nilsson

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 112

ISBN 978-91-89458-03-1
© KFi tillsammans med författarna 2022
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
Inledning	8
Metod	9
Teoretiska utgångspunkter.....	12
Formell organisation	12
Samverkan och flernivåstyrning	15
Konkurrerande värden.....	17
Organisatoriskt lärande	19
Kungälv kommuns hantering av pandemin.....	22
Kort om Kungälv kommun och pandemins effekter	22
Den övergripande bilden av kommunens hantering av pandemin	23
Vidtagna åtgärder i verksamheten.....	26
Särskilt drabbade sektorer	29
Förmåga att hantera krisen.....	32
Omfattande digitalisering	35
Samarbete internt och externt	38
Behov av information och kommunikation.....	40

Rollfördelning politik och förvaltning.....	43
Analys	46
Övergripande kring utveckling i Kungälv.....	46
Organisatoriska dimensioner	48
Arbetsdelning.....	49
Koordinering.....	50
Kapacitet och beredskap.....	52
Kommunikation och samspel.....	55
Lärande	57
Konkurrerande värden.....	59
Slutsatser	61
Råd och rekommendationer	62
Aktiv förvaltning av erfarenheter och lärdomar	62
Se över organiseringen av krisledningsarbetet.....	63
Systemsvagheter för vård och omsorg.....	63
Medverka till stärkt regional samverkan.....	63
Betydelsen av information och kommunikation.....	64
Referenser	65

Sammanfattning

Denna rapport behandlar Kungälvvs kommuns hantering av coronapandemin. Fokus ligger på övergripande organisering, ledning och styrning. Syftet är att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin covid-19. Ett viktigt delsyfte är att skapa ett underlag för lärande: både inför framtida kriser och inför en kommande vardag utan pandemi. Utvärderingsstudien är en del av ett omfattande forsknings- och utvärderingsprogram vid Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av pandemin.

Ett omfattande material har samlats in enligt programmets utvärderingsmodell. En central del av det empiriska materialet utgörs av självvärderingar som sektorsledningarna från kommunens tre sektorer och centrala stabsfunktion tagit fram. Varje enhet som tagit fram en självvärdering genomförde också en hearing. Utöver det genomfördes också intervjuer med sammanlagt sex personer. Sammanställningen av det insamlade materialet presenteras i ett kapitel där centrala teman lyfts fram.

I analysen av det empiriska materialet diskuteras ett antal teman såsom den övergripande utvecklingen för kommunen under pandemin, hur arbetsdelning och samordning av insatser har hanterats, vilken kapacitet och beredskap kommunen haft, behovet av samverkan och kommunicera information. I alla dessa teman är perspektivet frågan om kommunledningens förmåga och beredskap att hantera en så extraordinär situation som pandemin var. Den sammanfattande bedömningen i studien är att kommunen har hanterat krisen väl. Kommunen har handskats med den och de situationer som uppstått under hela pandemin. Man har utvecklat ett fungerande krisledningsarbete och anpassat sina åtgärder och insatser efter bästa förmåga. Den främsta styrkan verkar ha varit förmågan att hitta en balans mellan den centrala styrningen av krisledningsarbetet och samtidigt ge utrymme för ett decentraliserat ansvar i verksamheterna.

Avslutningsvis leder analysen av självvärderingar och intervjuer till ett antal råd och rekommendationer inför det fortsatta utvecklingsarbetet:

En aktiv förvaltning av erfarenheter och lärdomar är en av de svåraste sakerna att hantera vare sig man är mitt i en pandemi eller inte. Vi vill peka på värdet av att ta ett ansvar för att förvalta gjorda erfarenheter inte endast inför en ny kris, utan även för den ordinarie verksamheten. Det vilar ett ansvar på kommunledningen och chefer i organisationen att skapa förutsättningar för ett strukturerat lärande så att erfarenheter från året med pandemin och krisarbete ska kunna tas tillvara.

En översyn av organiseringen av krisledningsarbetet kan behövas även om kommunens krisledningsarbete fungerat väl, därom vittnar flera respondenter i kommunen. Det finns återkommande funderingar på den omfattande arbetsbördan som inte minst ledningen och delar av staben utsattes för. Här kan behövas funderingar över hur detta ska hanteras i framtiden.

Systemsvagheter för vård och omsorg är en problematik som kommunen haft sin beskärda del av även om detta inte varit så framträdande i kommunen under pandemin. Här behöver dock kommunen vara med i nationellt och regionalt utvecklingsarbete för att stärka omsorgsverksamheten inom områden som personal, kompetens, riktlinjer och krisplaner.

Medverka till stärkt regional samverkan som har en beredskap inför nästa kris. Här bör en gemensam satsning ske mellan kommuner och region för att skapa en fördjupad analys av problembilden och lyfta fram åtgärder som fått en positiv effekt. Den inledande fasen visar på brister i att det inte fanns klara rutiner för kontakten mellan olika aktörer.

Distansarbete och flexibilisering har genom pandemin blivit påtaglig som nya villkor för arbetslivets organisering. De diskussioner som kommunen redan haft och beslut om möjligheter till distansarbete behöver fortgå. Det är en utveckling som kommit för att stanna och det kan tjäna kommunen att ha en proaktiv hållning.

Betydelsen av information och kommunikation har blivit uppmärksammat i krisledningsarbetet, inte minst i Kungälv. Det kan därför vara angeläget att vid sidan av krisplaner och beredskapslager också tänka på hur organisationens verksamhet genom kommunikation kan bli ännu bättre på att improvisera för att öka en flexibel beredskap.

Inledning

Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att världen drabbats av en pandemi. Nu två år senare förefaller vi se slutet av pandemin. Tvåra kast och ändrade händelseförlopp har kännetecknat utvecklingen, så först i efterhand vet vi om det faktiskt är så. Mycket har hänt under de två åren. Nedstängningar har skett, vaccin tagits fram i rekordfart och nya sätt att genomföra arbete på har anammats. I denna rapport fokuserar vi på hur Kungälv kommun hanterat pandemin. Det mer specifika syftet för denna studie av Kungälv kommuns hantering av pandemin är att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin. Fokus ligger på organisering, ledning och styrning. Ambitionen är att skapa ett underlag för lärande: både inför framtida kriser och inför en kommande vardag utan pandemi.

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

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

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

Disposition

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

Metod

KomCo-programmet bygger på en gemensam metod och teoretisk utgångspunkt. Här beskriver vi tillvägagångssättet. Som beskrivits är pandemin ett nytt fenomen som dessutom ändrat karaktär under tiden som gått. Vi har valt en kvalitativ ansats utifrån denna förutsättning och det syfte som formulerats för utvärderingen. Datainsamlingen utgör grunden för utvärderingen. Ett omfattande material har samlats in enligt programmets utvärderingsmodell.

Utvärderingarna av kommunerna som skett inom ramen för programmet har genomförts med början hösten 2020. Under den här perioden fram till hösten 2022 har smittspridningen och dess konsekvenser ändrat karaktär flera gånger. Inte minst finns det påtagliga skillnader mellan våren 2020 och början av 2022 för kommunernas hantering av pandemin. Från att ha varit ett virus som gjorde människor ordentligt sjuka, vilket skapade mycket oro inte minst bland anställda, till att det genom bland annat vaccination och att viruset muterade utvecklades till en smittspridning där symptomen inte blev lika allvarliga, men sjukskrivningar ökade kraftigt.

För denna studie har det inneburit att den genomförts i en situation då de allvarligaste symptomen och en omfattande sjukskrivning inte längre behöver hanteras av kommunen. Pandemin är inte längre klassad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. I förhållande till våren 2020 kan man något förenklat säga att situationen har lugnat ner sig och återgått till de normala förutsättningarna. Att i det skedet genomföra en studie av krisledningsarbete innebär framför allt två saker. Det intensiva krisledningsarbetet pågår inte längre och det finns möjlighet att tänka tillbaka på gjorda erfarenheter.

En central komponent i materialinsamlingen är att enheter sammanställer en självvärdering. Ambitionen är att genomförandet i sig ska stimulera ett lärande kring verksamheten. I Kungälv kommuns fall handlade det om fyra enheter. Varje enhet som tagit fram en självvärdering genomförde sedan en hearing. Under denna ställdes fördjupande och breddande frågor kring de teman som är centrala för utvärderingen. Frågorna ställdes av en grupp forskare och anteckningar fördes. På de hearingar som genomfördes representerades enheterna av två personer eller fler. Till varje hearing utsågs även en bisittare i form av en person som inte deltagit i sammanställandet av självvärderingen. Detta dels för att skapa en ytterligare möjlighet till validering och reflektion över vad som framgår av hearingen, dels för att skapa ett direkt lärande där bisittaren blir bärare av ett vidgat perspektiv.

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

- Den övergripande bilden och kommunens beredskap
- Beslut, åtgärder och kritiska moment inom verksamheten
- Samarbete och samordning
- Kris och beredskap, kapacitet och rollfördelning
- Olika aktörers betydelse
- Lärdomar och framtid

Utöver det material som samlades in via självvärderingar och hearingar genomfördes också intervjuer med aktörer som kunde förväntas bidra med fördjupande eller breddande perspektiv. Sammanlagt genomfördes sex intervjuer. Till skillnad från materialet som genererades genom självvärderingar och hearingar utlovades respondenterna anonymitet. Intervjuerna har transkriberats och kodats och materialet är tillgängligt enbart för forskargruppen.

Vår bedömning är att vi under insamlandet av material uppnådde den kvalitet till sitt innehåll som gav underlag för en analys av kommunens hantering av pandemin. Detta beror givetvis till stor del på avgränsningen i syftet med ett fokus på kommunens övergripande organisering och styrning.

Kungälv's kommun är organiserad som en förvaltning och de enheter som författat självvärderingar är:

- Sektor samhälle och utveckling
- Sektor bildning och lärande
- Sektor trygghet och stöd
- Stab och kommunkansli

Utöver den beskrivna undersökningen har inom ramen för KomCo även ett material samlats in i syfte att möjliggöra en komparation mellan de fyra kommuner som ingår i programmet under 2022. Kommunerna det handlar om är Härryda, Kungälv, Lerum och Trollhättan. Syftet har varit att undersöka möjligheterna att utifrån beslutsdokument, minnesanteckningar, protokoll och statistik jämföra kommunerna. Resultatet av studien som är relevant för utvärderingen av Kungälv's kommun redovisas i det första empiriavsnittet. Där presenteras också mer ingående det underliggande empiriska materialet.

Genomförandet har gjorts av en grupp forskare knutna till KFi:s nätverk. En central aspekt för utvärderingen är perspektivet att utvärderarna är "kritiska vänner". Med detta menas att utvärderingen ska stödja ett kommande förbättringsarbete inom kommunen. Utvärderingsfilosofin och ansatsen att utvärderarna är kritiska vänner innebär att genomlysningar, tolkningar och rekommendationer syftar till att bidra till utveckling och förbättring (Rallis och Rossman, 2000). Detta sker bäst genom att förmedla olika perspektiv på den bedrivna verksamheten och i beskrivningar och bedömningar av hur arbetet bedrivits och inte undvika att framföra saklig kritik.

Teoretiska utgångspunkter

I detta kapitel redogör vi för de teoretiska utgångspunkterna som fungerat som ett stöd för de tolkningar av händelseförloppet som gjorts (Lukka & Vinnari, 2014). I det avseendet ska teorin uppfattas som en mer generell grund för förståelse av de aspekter som behandlas i den empiriska beskrivningen. Tre teman adresseras i detta teoretiska avsnitt som stöd för analys och tolkningar. Ett första tema gäller grundläggande begrepp kring organisering såsom arbetsdelning och koordinering som också relateras till begreppet decentralisering. Ett andra tema uppmärksammar vikten av att beakta olika värden, både i kristid och i mer ordinarie tider. Ett tredje tema berör organisatoriskt lärande och vad det innebär och ställer för krav på en organisation.

Formell organisation

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

I en större organisation ställs alltid krav på en utvecklad arbetsdelning. Vem som gör vad och varför måste vara tydligt och klart definierat. Därav följer förutsättningar för att inom olika väl avgränsade delar kunna fatta beslut och för att kunna agera och genomföra förändringar nödvändiga för organisationens överlevnad. Kort och gott är en tydlig arbetsdelning med ett tydligt vidhäftat ansvar en förutsättning för effektiv organisering. Arbetsdelningen kan sedan se ut på olika sätt. Arbetsuppgifter och funktioner kan organiseras utifrån en grundläggande logik om att alla som gör samma sak samlas i en enhet. Vi talar då om en funktionsindelad organisation. Ett alternativ är att samla alla som utför uppgifter i relation till en viss uppgift i en enhet. Då talar vi om en klient, process eller ibland territoriellt baserad indelning.

Arbetsdelning kan vidare delas in i en vertikal och en horisontell sådan och detta kan i sin tur beskrivas med hjälp av begreppen centralisering och decen-

tralisering. Med de senare begreppen avses förmågan och kapaciteten att fatta beslut i vissa frågor. Med vertikal arbetsdelning åsyftas hur organisationen delas in i olika nivåer och hur beslutsmandat fördelas däremellan. I en kraftigt decentraliserad organisation har det mesta av beslutsfattandet flyttats ner i den vertikala hierarkin. I den centraliserade organisationen har i stället beslutsfattandet centrerats kring ledningen av organisationen. I en kommun kan det handla om kommunledning, kommunstyrelse och fullmäktige och de tjänstemannaorganisationer som är kopplade hit. Den horisontella dimensionen handlar istället om hur ansvar fördelats mellan olika enheter som kan beskrivas som liggandes på samma nivå. I en situation där en rad olika facknämnder, eller för den delen stadsdelsnämnder, verkar under fullmäktige med ett långtgående beslutsmandat kan vi dels tala om en vertikal decentralisering till nämnderna från fullmäktige, dels en horisontell decentralisering ut till de olika nämnderna. En tydlighet i ansvar och fokus på uppgiften innebär emellertid en risk för att de avgränsade delarna inom organisationen beslutar och agerar på ett sätt som inte är till gagn för helheten. Detta kan ske på grund av okunskap om andra enheters förutsättningar och sammanhang eller på att incitamentsstrukturen ger anledning att försöka optimera den egna enheten (Tomkins, 2001). På en tydlighet i ansvarsfördelningen och en decentralisering av ansvar och befogenheter följer därför ett behov av koordinering av verksamheter. En nödvändig differentiering för att skapa tydlighet i ansvar kräver samtidigt således integrering.

Samordning, styrning och koordinering är olika beteckningar på aktiviteter som syftar till att trygga effektiva flöden och minska risken för målkongruens. Samordning kan ske enligt flera olika grundprinciper. Den kan baseras på formaliserade regelverk kring hur ett agerande ska ske. Fokus hamnar då på processer. Ett annat alternativ är att målstyra med fokus på det resultat som produceras i relation till vad som angivits som målvärde. Istället för processer hamnar då verksamhetens resultat eller output i fokus. Ytterligare ett alternativ är att basera koordineringen på förtroende och decentralisering som i sin tur baserar sig på en trygghet i en gemensam förståelse och värdering av olika situationer. Det talas då ibland om kunskapsstyrning eller social styrning. Grunden är att individerna uppvisar en gemensam kunskaps- och värdegrund som fungerar som garanti för ett ändamålsenligt agerande (Ouchi, 1979). I litteraturen om styrning återkommer begrepp som kontroll (March & Simon, 1958) och övervakning (Mintzberg, 1980) och i grunden handlar styrning om vilken handlingsfrihet medarbetare har i förhållande till ledningen och ledningssystemen samt vilket behov av kontroll som föreligger. Det innebär att styrning

blir en form av restriktioner för medarbetarnas handlande. Hur kontrollen utövas i form av olika restriktioner är betydelsefullt för medarbetarnas handlande. Det är dock inte entydigt vilken form av begränsning av handlingsutrymmet restriktioner medför (Sannerstedt, 2001), eller att omfattande restriktioner är mer begränsande än enklare restriktioner (Lipsky, 1980). För att tydliggöra restriktionernas karaktär har Perrow (1979) utvecklat en kategorisering av olika förutsättningar för handlandet. Han utgår från ett antagande om att en grundläggande fråga för organisationens aktörer är att hantera olika typer av osäkerhet. För att hantera osäkerhet utvecklas olika former av kontroll: direkt kontroll, byråkratisk kontroll och diskret kontroll. Den direkta kontrollen innefattar direkt ordergivning och övervakning. Den byråkratiska kontrollen innebär standardisering, specialisering och hierarki. Den tredje formen av kontroll innebär en begränsning i handlandet utifrån aktörernas föreställning om vilken verksamhet de håller på med och vilka handlingar som är möjliga. Ouchi (1979; 1980) har å sin sida en diskussion om tre idealtypiska styrformer som en väg att koordinera aktörernas handlande: marknadsstyrning som förutsätter en enkel relation med klara oomtvistade avtal och där utbytet definieras i termer av pris, byråkratisk styrning som är regelbaserad och bygger på ledningens auktoritet och kontrollmöjligheter, och klanstyrning där styrning sker genom gemensamma värdesystem när förutsättningarna är komplexa. Återkopplat till Perrows (1979) resonemang är styrning och kontroll antingen en fråga om att utverka regler som upprätthålls genom auktoritet eller att styra genom att utveckla gemensamma normer och föreställningar om verksamheten.

Decentralisering misstas ibland för en avsaknad av styrning, men det handlar helt enkelt om hur ansvaret fördelas vertikalt i en organisation. Frågan om graden av decentralisering eller centralisering kan med perspektiv på offentlig sektor peka på maktfördelningen mellan stat och kommun uttryckt i bland annat huvudmannaskap, graden av statlig reglering och den offentliga sektorns finansiering (Czarniawska-Joerges, 1988; Pierre, 2001). Decentralisering innebär bland annat ett ökat kommunalt självstyre och möjlighet för kommunerna att utveckla sin lokala särart. Samtidigt som decentralisering på den nivån kan göra det mer intressant för kommunerna att samverka och mer intressanta att samverka med för andra aktörer på det lokala planet (Pierre, 2001). Men förhållandet mellan decentralisering och centralisering handlar inte bara om gränsdragningen mellan staten och kommunerna, utan även om kommunala intraorganisatoriska gränsdragningar, det vill säga om arbetsdelning och koordinering. Inom den kommunala organisationen sker även en decentralisering

en uppdelning i mindre, självständiga och specialiserade enheter, som senare kan behöva samverka med andra enheter för att kunna genomföra sitt uppdrag (Brorström & Johansson, 1992). Den decentraliserade organisationen bygger på att beslut, ansvar och befogenheter flyttats ner i organisationen men att det samtidigt föreligger en tydlig struktur vad gäller koordinering.

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

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

Samverkan och flernivåstyrning

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

När det uppstår en kris eller extraordinär situation, vilket en pandemi kan sägas vara ett uttryck för, prövas den kommunala ledningens förmåga att samordna resurser för olika insatser som går utöver den ordinarie verksamhetens villkor. Det ställer krav på att hantera såväl horisontell som vertikal styrning. Den horisontella styrning som i vardagstal benämns som samverkan brukar även kallas för interaktiv samhällsstyrning (governance) (Montin & Hedlund, 2009; Osborne, 2010). Medan den vertikala styrningen brukar diskuteras som flernivåstyrning (multi-level governance) (Marks 1993). När det kommer till samverkan är en situation där flera autonoma aktörer, men beroende av varan-

dra, bidrar till leverans av offentliga tjänster (Sullivan & Skelcher, 2002), men samtidigt kan den innebära en tvetydighet och osäkerhet var gränsen går för olika aktörers ansvar (Stoker, 1998). Det är alltså en fråga om att utveckla interorganisatoriska relationer mellan olika aktörer för att gemensamt få kontroll över processer och en effektivitet vid genomförandet av offentlig service. En av de vanliga orsakerna till att interorganisatoriska relationer upprättas är att organisationer saknar någon form av resurser som gör det intressant att samverka (Oliver, 1990). Det gör att den centrala situationen för aktörer handlar om att komma överens om vad de ska samverka om, det vill säga vad som är syftet, på vilket sätt det ska gå till och med vilka insatser från var och en.

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

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

institutioner, omfattande, stabila och begränsade till ett antal funktioner medan den andra mer lägger tonvikt på horisontella och informella relationer inom nätverkssamarbeten såsom projekt eller samverkansformer. I det första fallet är styrningen vertikalt hierarkiskt organiserad och i det andra fallet är styrningen horisontellt organiserad, mer fragmenterad och heterogen. I båda fallen är det möjligt att se flernivåstyrning som en form av decentralisering där den vertikala decentraliseringen stärker mandaten för beslutsfattande och agerande för organisationer på lägre nivåer medan den horisontella decentraliseringen fördelar mandaten för beslutsfattande och agerande till fler organisationer.

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

Konkurrerande värden

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

kopplat till anpassning och struktur nedan i avsnittet kring organisatoriskt lärande. Här ska vi adressera fenomenet med konkurrerande värden (Kastberg & Siverbo, 2017), vilket är en verklighet alla offentliga organisationer har att förhålla sig till (Brorström & Siverbo, 2004). Ett uppmärksammande av värden innebär att fokus hamnar på olika dimensioner av en verksamhet och att dessa dimensioner kan relateras till måttstocken bra eller dåligt (Heuts & Mol, 2013), eller som Hood (1991) uttrycker det: värdena prissätts i olika valutor.

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

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

har lagerhållningen, som för med sig en kostnad, minskats i för stor omfattning. På samma sätt har hanteringen av pandemin kritiserats i vissa sammanhang utifrån uppfattningen att lagen om offentlig upphandling har fått stryka på foten.

Organisatoriskt lärande

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

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

I praktiken måste alla organisationer uppvisa viss förmåga till anpassning och viss förmåga till produktivitet. Det handlar inte om antingen eller utan om både och. Organisationer måste skapa stabila förutsättningar som kan ligga till grund för utvecklande av arbetsprocesser, vilket i sin tur bygger på situations-specifik kunskap. De måste emellertid också kunna ompröva och förändra sin verksamhet, vilket istället förutsätter en bredd i kunskapsbasen. Resonemang-

et visar vikten av att uppmärksamma relationen mellan vardagspraktik och utveckling.

Flera studier har genom åren visat att organisatoriskt lärande är långt ifrån enkelt att få till stånd. Ett illustrativt fenomen som kan framträda när svåra beslut måste fattas är det som benämns grupp tänkande (Janis, 1972). Innebörden av grupp tänkande är att gruppens medlemmar, till exempel inom en ledningsgrupp eller en krisledningsstab, okritiskt ansluter till det som är eller förefaller vara den gemensamma uppfattningen, kanske inledningsvis redovisad av gruppens ordförande eller informella ledare. Risken för att hamna utanför gruppen och bli ifrågasatt om försök görs att bryta konsensus bedöms helt enkelt av den enskilde vara för stor. De negativa konsekvenserna för den enskilde överstiger möjliga vinster av att problematisera och ifrågasätta. Det är bättre att tåga still, ansluta till det vedertagna, få vara kvar i värmen och behålla ledningens uppskattning. Resultatet blir en situation där ”skyggglapparna” är på, även om det kanske finns en del som personligen känner sig kritiska eller ifrågasättande. Detta illustrerar hur förutsättningar för ett kritiskt lärande kan hämmas av etablerade föreställningar vilket resulterar i en oförmåga att ompröva.

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

Ytterligare ett sätt att förstå lärande är att uppmärksamma samspelet mellan individ, grupp och organisation. Som antytts i diskussionen kring fenomenet

grupptänkande går det inte att likställa den enskilde individens kunskap med organisationens (Nonaka, 1994). Ett lärande förutsätter istället ett samspel mellan individ- och gruppnivå. Och detta gäller i båda riktningarna. Individen kan göra erfarenheter i en organisation i mötet med nya situationer, men för att detta ska bli till ett organisatoriskt lärande förutsätts att det fångas upp och omvandlas i rutiner och praxis. Likaså kan en organisation utveckla rutiner och procedurer, men för att de ska omsättas i en fungerande praktik kräver det att enskilda medarbetare har förmågan att ta till sig dem och internalisera det som en utgångspunkt i det fortsatta arbetet. Detta resonemang riktar fokus på de strukturella förutsättningar som skapas för lärande. Det räcker inte att förlita sig på att erfarenheter görs, ett organisatoriskt sammanhang måste skapas där lärandet kan fångas upp och föras vidare. Det kan handla om att skapa arenor för kunskapsutbyte, men också om en förmåga att länka vunna och kanske konceptualiserade erfarenheter till den organisatoriska vardagen genom ett aktivt omsättande.

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

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

Kungälv kommun hantering av pandemin

Det här kapitlet är en sammanfattning av de beskrivningar, utsagor och skildringar som framkommit i självvärderingar, vid hearingar och intervjuer.

Kort om Kungälv kommun och pandemins effekter

Här redovisas resultatet för Kungälv kommun av den studie som beskrevs i metodkapitlet och som bygger på befintliga dokument och statistik. Materialet ger en kompletterande bild till det vi fått fram genom hearingar, självvärderingar och intervjuer.

Vissa jämförelser kan också göras med de övriga tre kommunerna som ingår i forsknings- och utvärderingsprogrammet under 2022. Kungälv tillhör en av de kommunerna som, utifrån statistiken, varit mindre ansatt i Västra Götaland. Kungälv kommun har relativt få avlidna och visar därmed upp en låg 'andel avlidna/ bekräftade fall'. Det är viktigt att poängtera att all statistik som här presenteras måste beaktas med försiktighet, det kan dels finnas felkällor, dels är siffrorna om än korrekta svårtolkade.

Kungälv kommun har en befolkningsstorlek på 48 271 (Regionfakta, 2020). Det gör kommunen till den sjunde största kommunen i Västra Götaland. Sett till de 100 veckor som studien tagit hänsyn till har totalt 5 945 fall av Covid-19 påträffats (2,85% av totala fall i länet) varav 41 personer avlidit (1,7% av totalt antal avlidna i länet) i Covid-19. Sett till antal avlidna/antal bekräftade fall visar statistiken att 0,69% av de som insjuknat i Covid-19 har avlidit. Av de 41 personer som avlidit har 30 personer avlidit i omsorgsförvaltningens verksamhet. 22 personer har avlidit inom särskilt boende och 8 personer inom hemtjänsten. Sett till nationella och regionala jämförelser framstår det som att omsorgsförvaltningens verksamheter varit mer ansatta i kommunen - 73,2% av alla dödsfall har skett inom särskilt boende eller hemtjänst. Den procentsatsen ska dock beaktas med försiktighet då Kungälv har få avlidna i Covid-19. Den ålderstandardiserade siffran är för Kungälv kommun 83,0. Utifrån en statistisk

uppskattning bör totalt 5 658 fall påträffats och 65 personer avlidit i Covid-19. I verkligheten har 5 945 fall påträffats och 41 avlidit. Kungälv visar därmed upp en differens på 287 fler fall än den uppskattade siffran bekräftade fall och 24 färre avlidna än den uppskattade siffran.

I jämförelse med de andra kommunerna i forsknings- och utvärderingsprogrammet? framgår det att Kungälv kommun visar upp en verklighet som, på ett positivt sätt, skiljer sig från skattningen. Kommunen har visserligen fler 'bekräftade fall' än den statistiska uppskattningen. Däremot har kommun 24 färre 'avlidna' än den statistiska uppskattningen, vilket kan tala för en effektiv och god hantering av Covid-19. Sett till omsorgsverksamheten inom sektor Trygghet och stöd sticker Kungälv's kommun ut då en hög andel avlidit inom omsorgsverksamheten (73,2%). Med detta sagt ska denna procentsats tolkas försiktigt, då kommunen har så pass få avlidna. Kungälv har även en låg andel avlidna i förhållande till bekräftade fall (0,69%), där endast Härryda visar en mer positiv siffra. I jämförelse med de andra kommunerna framgår det att Kungälv's kommun tillhör en av de kommunerna som, utifrån statistiken, hanterat Covid-19-pandemin bra.

Den övergripande bilden av kommunens hantering av pandemin

Den övergripande bilden som framtonar av självvärderingar, hearingar och intervjuer är att Kungälv's kommun tycks ha lyckats hantera de hittills synliga konsekvenserna av pandemin på ett tillfredsställande sätt. Det beskrivs från start ha funnits en hög medvetenhet och handlingskraft och det bedrevs ett effektivt arbete inom kommunen med inriktning mot att lösa problem och hantera nya förutsättningar. Man fick på bred front ställa om i enlighet med den nya situationen, vilket lett till att samhällsviktiga funktioner har fungerat.

Den 28 februari 2020 uppmärksammade förvaltningsledningen (kommunledningen) att det skulle komma att krävas åtgärder för att hantera en pandemi orsakad av viruset Covid-19. Ett rykte gick att en elev på en av kommunens gymnasieskolor hade smittats av viruset, vilket föranledde att beredskapen höjdes i kommunen. I månadsskiftet februari/mars 2020 gick förvaltningsledningen upp i stabsläge för att ha beredskap att fatta beslut om och möta behov av åtgärder med anledning av pandemin. Den 11 mars fattade kommunstyrelsens ordförande beslut om en extraordinär situation. Stabsläget varade fram till maj 2020. Det påpekas att säkerhetschefen tidigt lyfte allvaret i att viruset kunde sprida sig över världen och påverka Kungälv's kommun då smittan i Wuhan väx-

te utom kontroll. Även kommundirektören och MAS (medicinskt ledningsansvarig sjuksköterska) uppmärksammade tidigt allvaret i rådande situation.

Vår säkerhetschef pratade tidigt om en smitta i Kina som inte var att leka med. Han hade sett ett inslag från Wuhan men det var långt ifrån Sverige. Det spreds en kunskap i förvaltningsledningen om sjukdomen. Vi började titta på pandemiplaner. Skulle man kicka igång det och kanske sprida skräck i onödan. (hearing Centrala stödfunktionerna ekonomi, HR, kansli och upphandling) [i fortsättningen benämnd enbart Centrala stödfunktionerna]

Med anledning av smittan började förvaltningsledningen ha dagliga stabsmöten mellan kl. 13.00 och 14.00, med undantag för tisdagar då mötena hölls efter Länsstyrelsens samverkanskonferens. Det förekom även stabsmöten på helger. Efter att inledningsvis ha haft dagliga möten förändrades detta efterhand. De dagliga mötena kvarstod vid behov, men under lugnare perioder har mötena varit veckovisa. På stabsmötena deltog kommundirektör, sektorchefer, stabcheferna, säkerhetschef, kommunikationschef, nämndsekreterare och MAS. De dagliga avstämningarna har varit viktiga, inte minst för att kommunen fick löpande information om pandemin samtidigt som allmänheten fick det, och man snabbt behövde diskutera vad det innebar för kommunens verksamhet. Det upplevdes dock som frustrerande att behöva behandla komplicerade frågor under tidspress och fatta beslut med konsekvenser för medarbetare och kommuninvånare.

Vi formerade oss som ledningsgrupp och träffades varje dag. Vi satt i maratonmöten varje dag och även på helgen. Maj 2020 gick vi ur stabsläget och man kunde ägna sig åt annat. Till hösten drog det igång igen. Vi slappnade av och sedan kom våg två som var betydligt större. (hearing sektor Samhälle och utveckling)

Till stöd hade förvaltningsledningen en stab som förberedde ärenden för beslutsfattande, analyserade information och arbetade med kommunikation inom kommunen och till myndigheter, medborgare och massmedia. Respondenterna påpekar att det var rätt att aktivera staben i ett tidigt skede, inte minst för att fatta snabba beslut och få ut information i verksamheten för att kunna skapa beredskap och undvika missförstånd och felaktiga tolkningar. Likaså anses beslutet att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer och inte gå

sina egna vägar vara en styrka i hanteringen av pandemin. Det som möjligtvis hade kunnat förstärkas, enligt en respondent, var en mer samlad operativ gruppering vars uppgift var att tillförsäkra ett utförande av de delar av förvaltningsledningens beslut som inte togs om hand av sektorerna.

Förvaltningsledningen har under hela pandemin haft en tydlig struktur för möten och det gjordes täta avstämningar och uppföljningar vilket möjliggjorde att man kunde ta tag i frågor omgående när de dök upp. En tydlig mötesstruktur tillsammans med tydliga roller har medfört att verksamheten kunnat hantera uppkomna frågor på ett effektivt sätt. En av respondenterna säger i sammanhanget att man varit snabb med att fånga upp frågor och ta tag i dem och ger som exempel en bra uppföljning av sjuktalen bland personalen. De täta avstämningarna och uppföljningarna medförde dock att mycket tid och kraft har tagits från den ordinarie verksamheten.

Det har varit ett gott samarbete i hanteringen av pandemin, både mellan ansvariga för sektorerna och inom respektive sektor, vilket bidragit till att frågor snabbt kunnat hanteras mellan de båda nivåerna. Kommunjuristerna hade också en viktig funktion i sammanhanget. Verksamheterna ställde snabbt om och gjorde omprioriteringar som skapade goda förutsättningar att möta den uppkomna situationen. Personalfrånan varon uppfattas ha hanterats bra och bemanningsfrågorna har prioriterats där det framhålls att en välfungerande bemanningsenhet varit av vikt.

Sektor Trygghet och stöd fick god hjälp att upphandla och köpa in skyddsutrustning som i början av pandemin var en bristvara. Även en grannkommun hjälpte till med att skaffa fram skyddsutrustning. Det påpekas att det finns behov av att arbeta fram ett beredskapslager av skyddsutrustning och annat material som behövs vid pandemier och andra kriser. Pandemins utdragna förlopp har även medfört att det varit ansträngt bemanningsmässigt på grund av hög sjukfrånvaro. En del av kommunens verksamhet fick läggas åt sidan under pandemin, till exempel pausades upphandlingar, diverse event sköts på framtiden liksom också utredningar och verksamhetsutveckling.

Tidigt insåg man att det förelåg en brist på skyddsutrustning och olika åtgärder vidtogs. SKR och grannkommuner kontaktades och alternativ utrustning undersöktes. Från mars 2020 var det stort sett dagliga möten mellan cheferna för kommunens hälso- och sjukvård (sektor Trygghet och stöd), medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och kommunens upphandlare. Via en

grannkommun fick Kungälv's kommun tag i skyddsutrustning under våren 2020. (självvärdering Centrala stödfunktionerna)

Informationsgivning har varit en viktig del i att hantera pandemin. Kommunen skapade tidigt forum för att dela och samordna information. Informationsgivningen anses ha varit en styrka och det betonas att kommunen har varit snabb med att fånga upp den nationella informationen gällande Covid-19 och omsätta den i lokala åtgärder. Förvaltningsledningen införde till exempel, redan samma dag som Förenta nationerna klassade Covid-19 som en pandemi, möten för att hantera frågor om smittan tillsammans med kommunikationsenheten som omvärldsbevakade pandemin. En svårighet som lyfts fram har varit den korta ställtiden när nya restriktioner infördes samt att information från myndigheter och andra aktörer bitvis varit otydlig och i vissa fall svår att tolka.

Vi behövde agera från första timman medans det blev ett vakuum innan myndigheterna hade fått ordning på informationsflödet. Vi var väldigt snabba att strukturera arbetet vilket blev en styrka under hela pandemin. (självvärdering sektor Bildning och lärande)

Möjligheten att jobba på distans har varit av stor betydelse under pandemin, de tekniska förutsättningarna kom snabbt på plats men distansarbetet beskrivs också ha sina nackdelar då det är svårt att introducera nyanställda. En del medarbetare har inte haft så lätt att prestera under dessa nya förhållanden. Respondenterna betonar att medvetenheten om att det oförutsägbara kan inträffa har stärkts och att det krävs snabbhet, flexibilitet och en välfungerande krisorganisation för att hantera kriser på ett bra sätt. Samtidigt har man även blivit varse om betydelsen av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs i kommunen.

Vidtagna åtgärder i verksamheten

Pandemin och de konsekvenser som den fört med sig har inneburit en del utmaningar för verksamheten som varit olika hårt drabbad vid olika tidpunkter. Pandemin har krävt både omställningar och praktiska lösningar vid exempelvis införande av distansundervisning och hemarbete liksom också olika initiativ för att ordna fram skyddsutrustning och säkra personaltillgången då sjukfrånvaron periodvis varit hög, inte minst inom sektor Trygghet och stöd. I det följande ges exemplifierande beskrivningar av sektorernas och stödfunktionernas hantering av pandemin.

Sektor **Bildning och lärande** påpekar att strukturen för krishantering mer eller mindre redan fanns på plats när pandemin gjorde sitt intåg och att man hanterat pandemin på ett bra sätt även om det var förknippat med stora utmaningar. Pandemin föranledde till exempel stängningar av skolor med följd att distansundervisning infördes, vilket medförde en del tekniska utmaningar. Det gjordes extra insatser för att eleverna skulle få all sin undervisning och hölls också långa diskussioner kring vem/vilka som kunde arbeta på distans. Genom distansundervisning och distansarbete kunde verksamheten upprätthållas på ett bra sätt. Sektorn har följt råd och rekommendationer från myndigheter som ibland inneburit utmaningar att tolka då sektorn till viss del saknat medicinsk kompetens. Ytterligare svårigheter föranleddes av otydlig information kring hanteringen av smittan i förskolan där det ställdes stora krav kring smittspårning som var svåra att hantera. Vårdcentralerna i kommunen anlidade olika laboratorier för covidtester vilket försvårade för vårdnadshavare vid inlämning av dem. Det har också varit problematiskt att hålla avstånd i verksamheten och osäkerhet rådde kring när det var lämpligt att använda skyddsutrustning. Därtill kommer att det har funnits perioder av personalbrist.

Vi har hanterat pandemin godkänt, kanske lite mer. Vi har satt in resurser där det har behövts. I slutfasen hade vi personalbrist. Vi har lyckats att uppfylla alla minimikrav med hjälp av digitala möten. (självvärdering sektor Bildning och lärande)

Sektor **Samhälle och utveckling** menar att sektorn totalt sett har hanterat konsekvenserna av pandemin på ett bra sätt. Det fanns dock i början av pandemin en stor rädsla bland personalen och det tog också mycket tid och kraft att införa distansarbete med allt som hörde till innan det satt sig och fungerade på ett tillfredsställande sätt. Politiken sägs ha varit aktiv med åtgärder för att försöka minska effekterna av pandemin i både samhället och bland företagen. Till exempel tog kommunen inte ut avgift för uteserveringar och parkeringstider och parkeringspriser var generösa. En problematisk händelse var att besöksnäringen ökade i stor omfattning så att det blev ovanligt många besök i Marstrand. Folk vistades mer ute med anledning av pandemin och det var svårt för personalen på Marstrandfärjan att hantera tillströmningen av passagerare som trängde sig och inte följde reglerna. De boende ville dessutom ha egna köer och egna turer på färjan.

Kommunen har under pandemin även ökat städningen och begränsat allmänhetens tillträde till kommunens lokaler. Även måltidsorganisation genomförde förändringar med anledning av distansarbetet i skolorna. Man började lämna ut matlådor till eleverna när de hade distansundervisning. Det påpekas att sektorns ordinarie verksamhet också handlar om akuta situationer såsom olyckor och skyfall och att det ”plötsligt bara kan smälla till”, men under pandemin behövde både medborgare och brukare skyddas på ett nytt sätt och det blev i vissa fall mycket på en gång att hantera.

Som kommun är vi beredda på att oförutsägbara händelser sker. Det tog dock lång tid innan rutiner för distansarbete var inarbetade, genomförda och fungerande. (självvärdering sektor Samhälle och utveckling)

Sektor **Trygghet och stöd** pekar på att man under mars 2020 då pandemin gjorde sitt intåg upprättade en stabsledning där sektorchef, verksamhetschefer, HR och MAS ingick. Utöver det adjungerades andra funktioner. Sektorledningen hade dagliga möten i början av pandemin där det var viktigt att ta beslut och inte fastna i diskussioner. Alla enhetschefer träffades en gång i veckan och det lyfts fram att de varit kunniga och bra budbärare. Roller och mötesstrukturer har varit tydliga vilket medfört att verksamheten kunnat hantera uppkomna frågor på ett effektivt sätt. Sektorledningen säger sig ha hanterat pandemin så bra man kunnat och viljan att lösa uppkomna problem har varit stor. Samarbetet uppfattas ha fungerat bra både inom sektorn och med vårdcentraler gällande provtagning av smitta och vaccination. Då pandemin har pågått under lång tid har det dock varit ansträngt bemanningsmässigt på grund av sjukfrånvaro och det har också saknats grundbemanning, vilket i perioder lett till att det varit svårt att ha tillräckligt med personal. Ytterligare svårigheter var bristen på skyddsutrustning och smittspridningen på boendena som föranledde besöksförbud.

Inom Trygghet och stöd har det varit en styrka att vi har fått en god samverkan i sektorn i viktiga verksamhetsfrågor som handlat om att hantera pandemin. Samverkan har fungerat bra även med vårdcentraler och vi har kunnat arbeta gränsöverskridande i frågor om vaccination och provtagning. (självvärdering sektor Trygghet och stöd)

Centrala stödfunktionerna framhåller att pandemin har hanterats på ett bra sätt. En bidragande orsak till det är en god samordning mellan upphandlingsenheten och chefer inom sektor Trygghet och stöd. Det hölls möten varje dag i början av pandemin men det blev för mycket för upphandlingsenheten där drygt en av fyra tjänster användes till hantering av smittan med följd att en del upphandlingar fick skjutas på framtiden. Det gjordes även gemensamma inköp i kommunen tillsammans med Ale kommun då man har ett samarbete med den kommunen gällande LSS (*Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*) och simskola. Ett gott stöd från nämndsekreterare och kommunjurister lyfts också fram och man berömmar deras goda tillgänglighet utanför kontorstid. Även Ekonomi- och kvalitetsfunktionen fick ett uppdraget att stötta cheferna tydligare och mer operativt än tidigare. Vidare berättas det att det visserligen inte funnits överskottskapacitet av personal under pandemin men genom samordning har en beredskap kunnat skapas så att kollegor kunnat hoppa in för varandra vid sjukfrånvaro. Då distansarbete infördes fanns det alltid någon från varje funktion på plats för att hjälpa till med det arbete som inte kunde utföras på distans. Det utarbetades också scheman för lunch för att minska trängseln i matsalen.

Det har fungerat bra, styrkor har varit en god samordning mellan upphandlingsenheten och chefer inom sektor Trygghet och stöd. Stödet från nämndsekreterare och kommunjuristerna för de politiska besluten har fungerat bra, med god tillgänglighet även utanför kontorstid. (självvärdering Centrala stödfunktionerna)

Särskilt drabbade sektorer

Hanteringen av pandemin har till stor del handlat om att minska smittspridningen och skydda sköra äldre. Likaså har det funnit flera utmaningar med bland annat införande av distansundervisning, vaccineringen av hela årskurs 7–9 och en hög personalfrånvaro i verksamheten. Detta har framför allt berört sektor Trygghet och stöd och sektor Bildning och lärande.

Sektor **Trygghet och stöd** har varit särskilt drabbad av pandemin. I början av pandemin fanns en stark oro hos personalen som upplevde sig utsatt för farlig smitta samtidigt som skyddsutrustning saknades, men oron lugnade sig i takt med att kunskapen om Covid-19 ökade och lager av skyddsutrustning byggdes upp. Ordinarie leverantör kunde inte leverera så mycket skyddsutrust-

ning som behövdes eftersom den skulle gå till sjukhusen. Inledningsvis köptes därför skyddsutrustning på byggvaruhus. Det saknades även handsprit och man gick runt i kommunhuset och plockade de flaskor som fanns. I början av pandemin fanns 11 visir i kommunen och en medarbetare började därför tillverka egna och Volvo skänkte visir. Kommunen fick också hjälp av civilsamhället att göra plastförkläden.

Sektorn förberedde sig för en eventuell stor personalbrist genom att inleda kontakter med Frivilliga resursgruppen men hjälpen behövdes aldrig utnyttjas. Frivilliga Resursgruppen består av utbildade frivilliga som under kommunal regi är ett stöd för samhället i samband med kriser eller andra extraordinära händelser. Anhörigstöd hjälpte till med inköp till äldre och Hälsofrämjande enheten ställde om och bistod också med inköp. Det betonas att kärnverksamheten stod i fokus och att annat arbete lades åt sidan, såsom kompetensutveckling.

Kapaciteten har varit god inledningsvis och mycket andra arbeten i verksamheten fick läggas åt sidan. Hårda prioriteringar har gjorts av arbetsuppgifter och det har från mars 2020 – våren 2021 varit fokus på att ha en fungerande kärnverksamhet. I och med att vi prioriterat kärnverksamheten och den dagliga driften ser ledningen för ToS vissa kvalitetsbrister som nu behöver åtgärdas. Exempel på detta är fortbildning inom olika områden som har fått stå tillbaka. (självvärdering sektor Trygghet och stöd)

När så smittan nådde ett av kommunens äldreboende infördes besöksförbud vilket medförde att många brukare blev frustrerade över att inte få träffa sina närstående. Kommunen fick ett stort smittoutbrott inom hemtjänsten och i samband med det insåg man att all personal inte hade tillräcklig kompetens att hantera smittan och vidtog insatser för att öka kunskapen om basala hygienrutiner och började även använda visir. Det startades ett särskilt pandemiteam som bara gick hem till smittade brukare och personalen fick extra ersättning för att hantera skyddsutrustning som skulle av och på mellan besöken. Soporna skulle hanteras på ett särskilt sätt genom att använda dubbla påsar som skulle slängas i farligt avfall. Det togs också fram instruktionsfilmer för hur man tar på sig skyddsutrustning. Kommunens gruppboenden har inte haft något besöksförbud eftersom de går att avgränsa på ett helt annat sätt då det handlar om privata bostäder med besittningsrätt.

Årskiftet 2021 fick vi in smittan på ett boende. De hade inte tillräcklig kompetens och vi upptäckte att vi måste jobba mer med de medarbetarna. Hemtjänst fick extra ersättning att hantera skyddsutrustning. Den första fasen är innan vaccinet och sedan kom vaccinet och då kom Omikron och smittan tog fart. (hearing sektor Trygghet och stöd)

Under pandemin hade man fokus på kärnverksamheten och det var, som en respondent uttryckte det, roligt på jobbet för att de hade ett samlat fokus på vård och omsorg. Det borde enligt respondenten vara naturligt att fokus ligger där i en vård- och omsorgsverksamhet men påpekar att det långt ifrån alltid förhåller sig på det sättet. Det framhålls att i inledningen av pandemin hade man fokus på rätt frågor och fattade rätt beslut. Det blev också tydligt att vissa saker saknats i verksamheten, vilket lett till satsningar på utveckling, bemanning och rekrytering. I de politiska uppdragen ligger visserligen fokus på ökad robusthet gällande bemanning och kompetens inom vård och omsorg, men det finns en rädsla för att det fokuset försvinner när pandemin avtagit. En av respondenterna säger att man aldrig har stått inför en sådan besvärlig situation som den under början av 2021 vad gäller bemanning och att det har satsats pengar på att rekrytera personal då en del har lämnat yrket. Många i personalen är trötta då kommunen inte tillsatte alla tjänster under pandemin.

Även sektor **Bildning och lärande** har haft en del problematiska omständigheter i sin verksamhet. Under de första veckorna av pandemin var det många ur personalen som på eget bevåg stannade hemma. Därtill kom att en influensavåg sköljde genom skolan våren 2020 med följd att mellan 30–40 procent av personalstyrkan var frånvarande. I december 2020 hade man ett covidutbrott på en låg- och mellanstadieskola och under vårterminen 2022 hade man återigen ett stort utbrott av covid och sjuktalen sköt i höjden.

Folk började stanna hemma de första veckorna. Ingen var sjuk men man gjorde tolkningar att man var i riskgrupper. Vi fick också en vanlig influensa bland personalen, 30–40 % sjukfrånvaro i skolan. (hearing sektor Bildning och lärande)

Sektorn har inte gjort några omfattande nedstängningar i verksamheten. Under hela pandemin har bara en förskola stängts under en vecka. Man har inte heller stängt ute 15 timmarsbarnen från förskolans verksamhet som en del kommuner gjort. Biblioteken har hållits öppna, men Kulturskolan har bedrivit verk-

samheten på distans. Frågan om distansarbete blev aktuell i samband med pandemin och ett arbete startades med att avgöra vilka grupper som skulle kunna arbeta hemma. Man tittade på hur andra kommuner gjort och så småningom hade man ett upplägg att förhålla sig till. Det är inte helt lätt med hemarbete i skolan då man inte kan tömma skolan på personal när eleverna är där. Ju längre tiden gick desto högre grad jobbades det hemma och en bit in i pandemin hjälpte även Skolverket till i frågan. Det bedrevs också distansundervisning med alla förberedelser som följde med det, inte minst de tekniska. Grundskolan hade det lättare än gymnasiet att ställa om till distansundervisning då man på högstadiet redan använde digitala läromedel i större utsträckning. Särskolan bedrev inte distansundervisning alls. I början av pandemin förespråkades inte munskydd i skolan men senare kom riktlinjer om att personalen skulle använda det, varpå man erbjöd munskydd till dem som ville ha. Inom särskolan var det hårdare krav på skyddsutrustning.

Samarbetet med Smittskydd lyfts fram som ett bra stöd i sammanhanget. Sektorn har hållit fast vid att följa Folkhälsomyndighetens riktlinjer och rekommendationer och inte infört egna lösningar. Mycket tid och kraft har gått åt till att kommunicera riktlinjer till både personal och föräldrar och hålla ihop informationen, varför mer kommunikationshjälp från centralt håll hade varit önskvärt. Ytterligare en försvårande omständighet var beskedet att skolan skulle vara huvudansvarig för organiseringen kring provtagning och vaccination för hela årskurs 7–9. Det var en stor påfrestning att det skulle inrymmas i skolans uppdrag att informera och kommunicera kring såväl covidtester som vaccination mot covid. Uppgiften låg på rektor som dessutom skulle motivera att skolan skulle hållas öppen samtidigt som många föräldrar och personal var oroliga för smittan som började sprida sig snabbt.

Man lade över vaccinationerna på oss och det krävde resurser och mycket information. Det som blev synligt är kompetensen hos våra chefer som behövt fatta många beslut. Vi har inte varit jätteutsatta och haft antivaxare som agerat. (hearing sektor Bildning och lärande)

Det har kommit många frågor och tyckanden från föräldrar gällande hanteringen av pandemin, vilket tagit tid och kraft. En av respondenterna uttrycker det som att ”varje ord man säger finns det synpunkter på”.

Förmåga att hantera krisen

Kungälv's kommun agerade tidigt med åtgärder gällande pandemin, till del beroende på att man tidigare hade genomfört en totalförsvarsövning. Den första tiden av pandemin beskrivs som en intensiv period. I början saknades kunskap om viruset och det fanns en stor rädsla bland personalen i alla verksamheter. Det var en styrka att ha en samlad förvaltning med korta kommunikationsvägar som gör att information snabbt kan spridas, vilket är av stor betydelse i en omfattande kris. Ansvariga för kris- och säkerhetsfrågor har haft en given plats i förvaltningsledningen under hela pandemin. Säkerhetsavdelningen lyfts fram som betydelsefull i sammanhanget och beskrivs ha jobbat utåtriktat och ha goda kontakter med myndigheter. Positionen som kris- och säkerhetsansvarig eller motsvarande har inte ändrats sedan tiden före februari/mars 2020 men utökats med en tjänst. Stabens arbete sägs också ha varit av stor vikt för hanteringen av pandemin och det framgår att Kungälv's kommun uppfattas ha haft en bra sammansättning av nyckelkompetens i staben och fångat upp relevant personal att delta i arbetet. Likaså lyfts kansliet fram som har haft en viktig roll då personalen där är van att arbeta med olika frågor. Betydelsen av kommunikationsenheten, kommunjurister och upphandlare lyfts också fram.

Det påtalas att förvaltningsledningsmötena var välstrukturerade och präglades av lugn och saklighet. Förvaltningsledningen uppfattas ha haft tydligt mandat att fatta beslut som varit berättigade och som sedan kommunicerades ut snabbt i organisationen. En respondent säger att de som blir uppboundna i krisledning borde frikopplas från ordinarie arbete då arbetsbördan kan bli tung att hantera, speciellt om krisen blir långvarig. Det gäller även att fatta beslut tidigt och att hela gruppen står bakom besluten så att inte verksamheterna springer åt olika håll. En aktuell fråga nu är hur man efter två år av pandemi tar sig tillbaka till det ordinarie arbetet med en mer strategisk inriktning då fokus under pandemin låg på ett kortsiktigt agerande.

För att möta det nya behovet fick verksamheterna omprioritera. Det är en styrka med en samlad förvaltning, informationen gick fort fram och alla förstod allvaret. Kortare kommunikationsprocesser och bättre samordning har underlättat arbetet. (självvärdering Centrala stödfunktionerna)

En omständighet som underlättat hanteringen av pandemin är en framträdande uthållighet hos personalen och de många kompetenserna i organisationen som medfört att man kunnat hjälpas åt att lösa uppkomna problem. Uthållig-

heten 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 ledningen snabbt kan nå ut med viktig information i organisationen.

En svårighet i hanteringen av pandemin är att en kommun av Kungälv's storlek har ett begränsat antal personer som arbetar med pandemifrågor, vilket lätt skapar en sårbarhet vid sjukfrånvaro. Ytterligare en omständighet härrör sig till regeringens beslut i december 2020 att stänga de verksamheter som inte var nödvändiga. Kommunen stängde sitt bibliotek, vilket skapade stor förvirring och ilska hos medborgarna, men öppnade det kort därpå då det inte fanns stöd i lagen för en stängning. Sena besked och beslut innebar svårigheter både för de kommunala verksamheterna och dess brukare. Kommunen hanterade det genom att ha jour för nämndsekreterare och kommunjurist så att snabba åtgärder skulle kunna genomföras.

Inledningsvis var det också svårt att bevaka och få en överblick gällande Folkhälsomyndighetens och Västra Götalandsregionens riktlinjer och rekommendationer som kom i en strid ström under en längre tid. Det har varit svårt att tillämpa riktlinjer och rekommendationer i en del verksamheter som till exempel förskolan då det handlar om små barn som inte kan hålla avstånd så bra. Skyddsutrustning är ett annat exempel då verksamheterna haft olika regler för vilken utrustning personalen ska ha och dessutom har det också saknats utrustning.

FHM gick ut med rekommendationer och VGR hade riktlinjer. Vi hamnade i diskussioner om skyddsutrustning för det var olika lagar som krävde olika skyddsutrustning. Det finns inte en tidpunkt för det kom hela tiden rekommendationer. Det har funnits flera tidpunkter då det känts som man hade läget under kontroll men sedan kom det nytt igen. (hearing sektor Bildning och lärande)

Kommunen har fått anpassa och revidera sina befintliga beredskapsplaner till en pandemisituation, något som skett gradvis under tiden som man arbetat med att hantera coronapandemin. En av respondenterna menar att kommunen generellt sett är bra på att hantera akuta kortvariga kriser som bränder och stormar och därmed har ett grundarbetsätt vid kriser.

Vi är ofta mycket beredda på oväntade händelser inom kommunen och klarar av att hantera dem. Det kan vara allt från läckande, brinnande fartyg, skred, skyfall, förorenat dricksvatten i vårt ledningsnät mm. (självvärdering sektor Samhälle och utveckling)

Däremot saknades inledningsvis beredskap för en lång och omfattande pandemi även om visst stöd fanns i befintliga planer. Pandemiplan och hygienplan reviderades i mars 2020 för att vara uppdaterade utifrån det aktuella läget. Det gällde att agera med en gång och utan att fullt ut veta vad som skulle ske och hur pandemin skulle utveckla sig. Den gamla pandemiplanen byggde på svininfluensan och SARS och var därmed fortfarande relevant gällande smittvägar. Sektorerna antog även beredskapsplaner under våren 2020 för hantering av Covid-19 inom sin respektive verksamhet. Det bedrivs för närvarande ett arbete i kommunen med att uppdatera risk och sårbarhetsplaner inom flera områden, inte minst på grund av pågående krig i Ukraina.

Det fanns befintliga planer men under mars 2020 reviderades dessa och Trygghet och stöd arbetade dessutom fram en pandemiplan för hantering av Covid-19 inom sektorn. (självvärdering sektor Trygghet och stöd)

Det påpekas att man tack vare pandemin har insett vikten av att ha ordning på sina dokument och planer och att man behöver ha beredskapsplaner för alla kommunens verksamheter. En av respondenterna uttrycker det som att man idag har ett annat medvetande om vad som kan hända och ske i kommunen. Medvetenheten om att det oförutsägbara kan inträffa har stärkts och det finns en ökad insikt i att det måste finnas lager av materiel och skyddsutrustning. Det påpekas också att det utvecklats rutiner för inköp under pandemin, inte minst för skyddsutrustning då dessa inköp ibland inte var godkända. Kommunen har även börjat se över möjligheten att utöka sitt lager med livsmedel. Det framhålls att kommunen är bättre rustad för omfattande kriser idag.

Ja, sårbarheten på en rad områden har funnits hela tiden men har kanske inte varit så verkligt för oss som det är nu. Vi är troligtvis mer rustade idag även om vi fortfarande är bättre på korta kriser. (självvärdering sektor Bildning och lärande)

På frågan om några krisövningar har genomförts i Kungälv's kommun berättar respondenterna att det hållits en totalförsvarsövning den 25-26 februari 2020 med förvaltningsledningen, delar av kommunstyrelsen och representanter för räddningstjänsten. Sedan dess har inga ytterligare krisövningar genomförts annat än fasta övningar enligt plan som exempelvis utrymning och POSOM (grupper för psykiskt och socialt omhändertagande). POSOMS uppdrag är att erbjuda akut krisstöd och krisbearbetning.

Omfattande digitalisering

Pandemin har i mångt och mycket förändrat förutsättningarna för kommunal verksamhet. Det finns ett före och efter pandemin. För Kungälv's kommun, likt andra kommuner, kommer det innebära ökade förväntningar på en flexibel arbetsplats där medarbetarna kommer att vilja välja själva var de ska arbeta. Distansarbetet ses därmed i viss mån som en bestående förändring. I början av övergången till distansarbete saknades vissa grundförutsättningar som fick lösas men när digital struktur och utrustning väl var på plats har arbetet fungerat och arbetssätten har kunnat effektiviseras. Det poängteras att distansarbetet har varit betydelsefullt för hanterandet av pandemin.

Varje chef fick själv avgöra om arbetet kunde utföras på distans. En av respondenterna uttrycker det som att man inte på 168 enheter kan peka ut riktlinjer från centralt håll och att det är cheferna själva som måste avgöra frågan. Man kan inte säga att så gör vi i hela organisationen utan varje enskild chef måste få avgöra om och i vilken omfattning distansarbete kan ske. Distansarbetet har haft stor betydelse för att upprätthålla verksamheten även om inte all personal kunnat arbeta hemma. Digitaliseringen gick i de flesta fall smidigt trots att en del praktiska saker behövde lösas på vägen, men förhalades också i viss mån eftersom en del komponenter tog slut. Initialt vid omställningen till distansarbete var det viktigt att säkra att det fanns teknisk utrustning och annan utrustning så att det kunde fungera.

Det påpekas att det är viktigt att ha regler kring distansarbete nedtecknat så att det blir klart och tydligt vad som gäller inom olika verksamheter. I början var intresset stort för distansarbete men ju längre tiden gick ville fler och fler komma tillbaka till sin arbetsplats då man saknade sina arbetskamrater och det sociala samspelet.

Det var en diskussion i förvaltningsledningen och FHM sa att så långt som möjligt jobba på distans. En del tyckte att det gick bra att jobba hemma men andra inte. Vi har haft en mininivå där det alltid fanns en upphandlare på plats. Vi gjorde en lista för när man skulle äta lunch. Många tycker att vi skulle jobbat hemma mer. En eller två skulle vara på plats hos oss hela tiden. (hearing Centrala stödfunktionerna)

Distansarbete har sina baksidor också då man kunde se ett produktionsbortfall hos en del medarbetare som behövde tydligare styrning och uppföljning av sitt arbete. En del medarbetare klarar inte av att jobba på distans och de måste få vara på plats eftersom de annars har svårt att prestera. Det är också svårare för chefer att fånga upp signaler om hur medarbetarna mår eller se till att de har en god arbetsmiljö hemma. Det framhålls vidare att det är problematiskt att introducera nyanställda digitalt och att det är svårt att ha grupparbeten. Likaså är det svårare att ta tag i löpande frågor som dyker upp på en arbetsplats och snabbt kunna diskutera dem.

Det gäller som arbetsgivare att vara flexibel och erbjuda en bra kombination av hemarbete och kontorsarbete och man måste fundera på hur arbetsbeskrivningar ska formuleras i fortsättningen. Det ges exempel på att jobsökande har tackat nej när det inte funnits tillräckligt med distansarbete i anställningen. Det påtalas också att nu när pandemin inte längre klassas som en samhällsfarlig sjukdom riskerar det stora tekniksprång som tagits att avta med risk att man går tillbaka mot det gamla och kan behöva en ge detta extra uppmärksamhet för fortsatt digital utveckling.

Distansarbete och hemlåning av utrustning måste vara nedteknat. Hur man gör en skyddsmask av en dammsugarpåse kanske inte. Det dyker upp frågor att det är orättvist att vissa måste vara på jobbet. En del frågor behövde man policys till som t ex distansarbete. (hearing sektor Samhälle och utveckling)

Inom sektor Bildning och lärande pågår diskussioner om digitalisering och Skolverket utreder distansarbete inom skolan. Det är inte helt lätt att arbeta på distans som lärare. Det pratas om vikten av kollegial samverkan och att man har tillsynsansvar, vilket kräver att tillräckligt med personal finns hos eleverna. De flesta lärarna arbetar på plats men utvecklingssamtalen och en del möten sker via Teams för att slippa onödigt resande. Man har inte heller som man hoppats kommit åt hemmasittare med distansundervisning då de eleverna har en helt

annan problematik. Administrativ personal inom sektorn kan jobba med vissa uppgifter hemma. Det förs diskussioner kring fjärrundervisning och på sikt kommer studiehandledning att ske digitalt.

Digitaliseringen har underlättat att ha möten med aktörer som inte befinner sig i närområdet då man sparar tid för transport och den ger även större kontaktytor. Digitaliseringen underlättar också samarbete med andra kommuner. I sammanhanget nämns det stöd och den vägledning som kommunikationsenheten inom kommunen gett gällande digitaliseringen. Någon uttrycker det som att det märktes snabbt att det inte fanns någon som hade det som ansvarsområde och att det därför hamnade på kommunikationsenheten. Enheten hjälpte till med tekniken kring digitala möten och utbildningar men påpekar samtidigt att man kanske inte alltid var tillräckligt förberedd för denna uppgift. Det betonas att pandemin blev en stor skjuts framåt för användandet av digitala verktyg inom kommunen.

Det märkte jag snabbt att det inte finns någon som har det utpekad som arbetsuppgifter eller område, det hamnade på oss på kommunikation. Vi behöver hjälp med att livesända det här mötet, kan ni hjälpa till med tekniken kring det och liknande. Det var vi kanske inte riktigt rustade för. (intervju Respondent 2)

Återkommande beskrivs att mycket av det planerade utvecklingsarbetet har fått prioriteras ner. Det ska dock inte tolkas som att utvecklingen stått stilla under pandemin, snarare anses krisen ha påskyndat utvecklingen inom specifika områden såsom digitaliseringen och medfört att nya idéer har vågat testas snabbare. Krisen har inneburit en stor förändring som varit handgriplig och präglad av akut problemlösning.

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. Samarbete mellan olika verksamheter ses som nyckeln till framgång och har på flera håll fungerat bra. 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 då prioriteringar behövs göras. Allt eftersom tiden har gått har kontakterna och samordningen mellan aktörerna blivit allt bättre. Verksamheterna har agerat på bredare front än annars. Det har inte blivit omfattande diskussioner ute i verksamheterna när förvaltningsledningen fattat beslut, utan man har haft fokus på att stötta varandra och hjälpas åt. Ett exempel som ges är att fastighetsavdelningen ville veta mer om smittan på boenden varpå sektor Trygghet och stöd bjöd in dem och även lokalvård till möte. Ett annat exempel är att även skolan kontaktade lokalvården för att få utfört mer städning i syfte att hindra smittspridning. Verksamheterna lånade också ut personal till varandra och samarbetade kring provtagning av smittan. Det lyfts också fram att under tiden som förvaltningsledningen var i stabsläge följde de dagligen sjuksiffrorna per sektor för att kunna se behov av stöttning.

I början var alla fokuserade på sitt men efterhand utvecklade vi samarbetet för helhetens bästa, exempelvis så lånade vi ut personal mellan enheter. Samarbetet med provtagning och vårdcentraler utvecklades. (självvärdering sektor Bildning och lärande)

I pandemins början gick en enkät ut till kommunens samtliga medarbetare då förvaltningsledningen ville se över vilken erfarenhet och utbildning som fanns bland dem utöver den nuvarande anställningen i fall en situation med stor personalbrist skulle uppstå. Folkhälsomyndigheten såg vid den tidpunkten tecken på att det skedde en samhällsspridning i Region Stockholm och Västra Götalandsregionen, och även om läget då inte var akut, ville förvaltningsledningen ligga steget före. I enkäten ställdes frågor om man hade erfarenhet eller utbildning inom områdena barnomsorg, kök, äldreomsorg, hemtjänst, boende samt funktionshinderverksamhet. Situationen under pandemin blev dock inte sådan att några större omflyttningar av personal krävdes.

Vad gäller samarbete över kommungränser menar respondenterna att inga nya sådana samarbeten har initierats eller etablerats under pandemin även om möjligheten till videosamtal minskat det geografiska avståndet. Det påtalas dock att det sedan tidigare finns väl etablerade samverkansaktörer såsom Smittskydd, Vårdhygien, Västra Götalandsregionen (VGR), Primärvården, Kungälv's sjukhus, andra kommuner, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen, leverantörer och ideella föreningar. Samarbetet över kommungränser har stärkts, inte minst till följd av den hjälp man fått av andra kommuner gällande tillgång

till skyddsutrustning. Vårdhygien har haft en viktig roll under pandemin gentemot kommunen och samarbetet upplevs ha fungerat bra. Det fanns även ett samarbete med Vårdhygien där MAS från åtta kranskommuner till Göteborg ingick. Smittskydd har varit behjälpliga på ett bra sätt och svarat på många frågor och gett synpunkter. En av respondenterna uttrycker det som att det varit "verkstad" hos Smittskydd. Även kommunens hygiensköterska lyfts fram i sammanhanget som varit behjälplig och tillmötesgående. Med vissa av aktörerna har samarbetet framförallt handlat om att inhämta information och inte någon egentlig samverkan i sig.

Samverkan mellan kommungränserna har också varit bra då vi bland annat fick hjälp av en grannkommun när vi stod utan munskydd och fick låna en större mängd. Vi fick också hjälp med kontakter att beställa handsprit. (självvärdering sektor Trygghet och stöd)

Likaså påtalas ett bra samarbete med vårdcentralerna där man haft många avstämningar gällande provtagning av personal. Kommunen har inte haft en särskild covidsamordnare utan det var en utsedd enhetschef som tog kontakt med vårdcentralerna vid smitta. När vaccinering mot Covid-19 för allmänheten blev aktuell inleddes ett samarbete med Västra Götalandsregionen gällande upplåtande av lokaler för vaccineringen. Det påpekas att det hade varit önskvärt att arbetsgivaren tydligare uttalat att vaccination kan ske under arbetstid så att inte flexitid eller ledighet hade behövts tas ut. Vad gäller samarbetet med Kungälv's sjukhus hade kommunen god kontakt med sjukhuset varje gång någon skulle skrivas ut till särskilt boende i kommunen.

Däremot anses inte Folkhälsomyndigheten alltid ha haft förståelse för kommunala verksamheter och deras förutsättningar och som exempel nämns besöksförbudet på SÄBO (Särskilt boende) som är eget boende och därmed inte lätt att förbjuda besök på. Därtill kommer att Folkhälsomyndighetens besked om nya rekommendationer ofta kommit tätt inpå så det blivit svårt att hinna beakta dem i tid.

Samarbetet med Folkhälsomyndigheten har förbättringspotential. Dels på grund av sena besked och tolkningsutrymmen i vissa besked. Det har varit svårt att få tag på dem, men det är förståeligt då många hört av sig till dem. SKR har påtalat att det hade varit önskvärt om kommunerna fick en förvarning för nya besked innan detta blir känt i media, då det är på detta vis

som kommunerna också fått reda på nyheterna. (självvärdering Centrala stödfunktionerna)

Till en viss del har kommunens samarbete med de ovan nämnda aktörerna handlat om att inhämta information av olika slag, och inte om något egentligt operativt samarbete.

Behov av information och kommunikation

Hantering av 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. Det har varit många involverade aktörer såsom kommunledning, politisk ledning, personal, brukare, fackliga organisationer, vårdnadshavare och media som kontinuerligt har efterfrågat information då omständigheterna kring pandemin snabbt förändrades. Informationen gavs både via möten, mail och kommunens intranät. Mycket tid och kraft har lagts på att informera i organisationen, såväl från kommunikationsenheten som sektorerna.

Informationskanaler säkerställdes tidigt med löpande information på hemsidan och intranätet för att minska utrymmet för spekulationer. Kommunikationsenheten lyfts fram och har haft en betydande roll under pandemin med massiva informationsinsatser för att stötta sektorerna. Pandemin har visat hur svårt det är med information och kommunikation och det lyfts fram att man kanske borde tagit mer hjälp och framförallt i ett tidigare skede.

När Adam Alsing dog trillade polletten ned hos folk. Informationsflödet kring smittan ökade och man får frågor och förser folk med information. Man måste se hur man sprider lugn i en sådan situation. (hearing Centrala stödfunktionerna)

Förvaltningsledningen har haft en tydlig struktur för möten och det betonas att samlad information snabbt har kunnat spridas i linjen och till olika målgrupper samt att förvaltningsledningen var snabb med att ge information efter sina möten. Informationsflödet har varit av stor vikt för att hantera pandemin även om informationen ibland upplevdes som för detaljerad och rent av skrämmande. Det påpekas att det är viktigt att informationen blir rätt under en stor samhällsstörning så att man sprider lugn i organisationen. Likaså betonas vikten av att information som berör hela kommunen ska finnas på kommunens hemsida.

Skolan har Unikum som kommunikationsväg och i början av pandemin kommunicerade man via det verktyget med följd att det då gjordes tolkningar av information som redan fanns utlagd på kommunens hemsida. Utgångspunkten bör enligt respondenterna vara att det som står på hemsidan är det som gäller.

FHM's och Länsstyrelsens kommunikationer var dagliga och bevakades av förvaltningsledningen. Informationen spreds inom kommunen genom möten, mail och intranät. Kommunikeringen kring antalet döda varje dag var skrämmande och olämpligt att sprida. (självvärdering sektor Samhälle och utveckling)

En svaghet som lyfts fram är att informationen från Folkhälsomyndigheten, Smittskydd och SKR inte var synkad, vilket vid vissa tillfällen ledde till att felaktiga åtgärder vidtogs som sedan fick rättas till. När det kommit information från myndigheter har det ibland varit svårt att förmedla den hela vägen ned till berörda aktörer. Som exempel ges Smittskydd som skulle tolka Folkhälsomyndighetens information men tog alldeles för lång tid på sig. Dessutom kunde beslut från Smittskydd dra ut på tiden då de behövde avvakta Folkhälsomyndighetens besked. Smittskydd anses inte heller ha varit uppdaterad i frågor gällande vacciner och därmed inte så behjälpliga i frågan. Vid ett tillfälle hade en av kommunens medarbetare varit utomlands på semester och frågan väcktes om denne kunde arbeta med äldre den närmaste tiden men det fanns inget tydligt svar att få.

Mycket tid har gått åt att förmedla information från Folkhälsomyndigheten som varit otydlig i sin rapportering och ofta var det oklart hur deras riktlinjer skulle tolkas och förstås i Kungälv's kommun. Uppfattningen är att det finns god kunskap om Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer bland personalen men att chefer ibland fått hantera personal som ifrågasatt råden och rekommendationerna. Folkhälsomyndigheten har vidare lämnat sena besked i vissa avseenden och lämnat tolkningsutrymmen i andra. Det har också varit svårt att få kontakt med Folkhälsomyndigheten. Det sägs också att myndigheter nog inte alltid informerat om allt för att inte skrämja upp befolkningen i onödan, vilket tvärtom kanske spädde på oron. Någon menar att myndigheters tradition av öppenhet och transparens har fått stå tillbaka något under pandemin i syfte att inte skapa mer oro.

Något som jag har varit kritisk mot är att myndigheterna är så oroliga att sprida oro så de informerade inte för att inte göra dem oroliga, vilket gjorde folk ännu mer oroliga. Sedan står jag för det fina som finns inom svenska myndigheters tradition, vilket vi kanske tyvärr har tappat lite, men det är öppenhet och transparens. (intervju Respondent 1)

Dessutom har det kommit olika besked från myndigheter och en stor och ibland överblickbar informationsmängd. Det var inte heller alltid tydligt var varje informationsgivares respektive gränssnitt låg och det förekom också att olika besked lämnades inom en och samma myndighet. Ibland fick kommunen reda på nya riktlinjer kvällen innan via nyheterna och det blev svårt att redan nästa dag bemöta frågor från personal och anhöriga. Riktlinjerna från Försäkringskassan tog lång tid att få till sig och fick till följd att man tog egna beslut under tiden, vilket också gjordes gällande andra aktörers information.

Vi lyssnade varje dag på presskonferenserna. Det tog ett tag innan de pratade om kommunal verksamhet. För min del var det viktigt att skaffa egen kunskap. Kommer inte ihåg när FHM klev in i detta. Det sades att vi skulle arbeta med munskydd men vi tog beslut att använda visir också för vi hade en lokal situation i Kungälv. (hearing sektor Trygghet och stöd)

Med några av aktörerna har samarbetet främst handlat om att kommunen inhämtat information och inte om något egentligt samarbete. En viss bristande samverkan och samordning av de olika aktörerna beskrivs som något som till del försvårat kommunens hantering av pandemin.

Rollfördelning politik och förvaltning

Genomgående uppfattas samspelet mellan politik och förvaltning ha fungerat bra. Dialogen har varit enkel och respektfull. Förvaltningen har haft tydliga mandat från politiken att hantera konsekvenserna av pandemin och politiken har visat förvaltningen stor tilltro. Det har inte funnits så mycket tid och utrymme för avstämningar utan fokus har legat på att fatta snabba beslut och vidta åtgärder. Förväntningarna på varandra har varit tydliga och förtroendet mellan politiker och tjänstemän har varit gott. Politiken sägs ha visat mycket tillit till förvaltningarna och deras arbete. Den bild som framträder är att politikerna under pandemin varit lyhörda och agerat snabbt i de avseenden där de kunnat stötta och hjälpa till.

De har funnits där när vi behövde dem och visat respekt och backat undan när det behövdes. Det har från medias håll fokuserat på smitta på boenden och vi har hållit politikerna informerade så att de inte läser i tidningen. (hearing sektor Trygghet och stöd)

Rollfördelningen på den övergripande ledningsnivån har under pandemin varit densamma som alltid, det vill säga att tjänstemännen lägger förslag till beslut och politiken fattar besluten. Förvaltningsledningens dagliga möten i början av pandemin gjorde att politikerna snabbt fick ett helhetsgrepp om situationen, vilket medförde att krisledningsnämnden inte behövde aktiveras.

KSO meddelade tidigt (11 mars) att han fattat beslut om extraordinär situation. Den centrala krisledningen (förvaltningsledningen) har haft den sammanhållande rollen inom kommunen och hanterat detta så att vi har känt att vi haft ett helhetsgrepp och en struktur. (självvärdering sektor Samhälle och utveckling)

De demokratiska processerna har fungerat utifrån att politiker och tjänstemän har haft regelbundna avstämningar, även på sektorsnivå, där det har skett en förankring i förvaltning och politik innan nödvändiga beslut har fattats och ärenden har på så sätt kunnat beredas. Det fanns en tydlighet i vem som tog övergripande beslut exempelvis gällande stängning av verksamhet och stora anpassningar i verksamheten, då det var antingen kommundirektören eller kommunstyrelsens ordförande.

Politiska beslut fattades ofta som ordförandebeslut, då det sällan gick att vänta till nästa möte. Kommunjuristerna hade jour utanför arbetstid för att kunna bistå i ordförandebeslut som i enlighet med andra politiska beslut anslogs på kommunens digitala anslagstavla. Kommunstyrelsens ordförande informerade i kommunstyrelsens förstärkta presidium om tagna beslut och förvaltningarna informerade i utskotten och politikerna fick därmed uppdateringar regelbundet. Besluten var ofta av kortsiktig karaktär men så småningom blev det mer långsiktighet i vissa beslut och det underlättade att kunna ha framförhållning. Kommundirektören har återkopplat till politikerna utifrån underlag som sammanställts av förvaltningsledningen. Förutom att hålla politiken informerad så har återkopplingarna också gett möjlighet till handlingsberedskap. Ordinarie utskottsmöten och beredningsmöten för sektor Trygghet och stöd har genomförts under hela pandemin.

KSO har fått fatta en del beslut på vägen. Vi har varit noga med att följa myndigheternas rekommendationer och vi har haft jurister till hjälp och KSO har kunnat fatta ordförandebeslut. (hearing sektor Bildning och lärande)

Det framhålls att politikerna har varit mer återhållsamma under pandemin i bemärkelsen att de överlätit det huvudsakliga krisarbetet åt förvaltningsledningen, men hållit sig informerade. En styrka som lyfts fram är att politiken visat förvaltningarna stort förtroende, tagit ett halvt steg tillbaka och inte uttryckt behov av att medverka i detaljfrågor. Det har bland annat fattats beslut om stängning av bibliotek och begränsat insläpp på badhuset men också tillåtande beslut om utökad parkeringstid och upplåtelse av gratis mark till uteserveringar. Det betonas att politikerna har slutit upp i leden och att det fanns en stor förståelse under pandemin, inte minst vad gäller förvaltningens arbetssätt som politikerna har backat upp.

Då politiken övergick till att ha digitala möten togs det fram rutiner för det med hjälp av nämndsekreterare och kommunjurister. Ett system, Inera, avsett för sekretessmöten på distans, köptes in som användes såväl av förvaltningen som politiska instanser. Inera skapar förutsättningar för digitalisering genom att tillhandahålla en gemensam digital infrastruktur och är särskilt användbart för möten som hanterar känsliga personuppgifter, inte minst nämndmöten. Inera utvecklar och förvaltar gemensamma lösningar inom infrastruktur som skapar förutsättningar för samverkan och informationsutbyte mellan aktörer inom regioner och kommuner. Socialtjänstens möten är ett exempel där man behandlar känsliga uppgifter och där det gäller att säkerställa att rätt personer deltar i mötet och att uppgifterna skyddas så att obehöriga inte kommer åt dem. Distansmöten har inneburit en del problem med deltagandet då tekniken och uppkopplingen inte alltid har fungerat fullt ut, vilket är problematiskt inte minst utifrån ett demokratiperspektiv. Systemet för sekretessmöten har inte heller fungerat som utlovat, vilket innebar problem för Myndighetsnämnden och anpassningar fick göras i mötesstrukturen.

Analys

I detta kapitel analyseras det material som beskrivits i förgående kapitel. Först sker en övergripande beskrivning av utvecklingen som varit under de två åren som gått sedan pandemin på allvar började göra sig påmind. Vi konstaterar att Kungälv kommun i mångt och mycket uppvisar samma utvecklingsfaser som övriga kommuner som ingått i forsknings- och utvärderingsprogrammet, men också vissa skillnader.

Därefter sker en analys utifrån de utgångspunkter som beskrevs i teorikapitlet. Här centreras olika organisatoriska aspekter. Först diskuteras arbetsdelning, centralisering och decentralisering. Därefter vänds fokus till koordinering och samarbete: både horisontellt och vertikalt inom kommunen och i relation till andra centrala parter. En tredje dimension som analyseras i kapitlet är kapacitet och beredskap. Här centreras de organisatoriska förmågorna men också beredskap vad gäller resurser. Därefter diskuteras kommunikation och samspel mellan aktörer. I en avslutande del i detta kapitel vänds blicken framåt och i centrum för analysen ställs vilka lärdomar som dragits samt förmågan att lära och ompröva. Varaktiga förändringar lyfts också fram och diskuteras.

Övergripande kring utveckling i Kungälv

När studien började planeras i slutet av hösten 2021 fanns signaler på att pandemin hade börjat mattas av. Efter nära ett och ett halvt år med pandemin gick utvecklingen åt rätt håll. Samhället öppnades upp och restriktioner togs bort. Det berodde framför allt på att vaccineringen precis påbörjats i större omfattning och smittspridning avtagit och sjukhusinläggningar hade börjat minska. I början av 2022 tog dock utvecklingen en ny vändning och en ny muterad variant av viruset, omikron, spred sig mycket snabbt. Ytterligare en gång tog sig utvecklingen en ny riktning. Istället för som tidigare då konsekvenserna av allvarlig sjukdom varit i fokus hamnade istället de omfattande sjukskrivningarna i centrum för problematiken. Generellt under hela pandemin har smittspridningen varit snabb, ojämnt fördelad inom landet och mellan olika verksamheter. Samtidigt har kunskapsproduktionen varit snabb, vilket bidragit till ändrade

råd och rekommendationer. Under forskningsprogrammets gång har vi kunnat konstatera att vi kunnat dela in krisen i fyra faser.

I den inledande fasen som pågick under våren och sommaren 2020 blev det tydligt att pandemin slog väldigt ojämnt i bemärkelsen att kommunens olika sektorer och enskilda verksamheter drabbas olika mycket och delvis vid olika tidpunkter. Även om smittspridningen var relativt begränsad i Kungälv kommun under den perioden förmedlade media och myndigheter nationellt dramatiska berättelser om hur smittan spreds och slog mot äldre och svaga. Detta krävde kommunikativa insatser för att dämpa oro hos kommuninvånare, brukare och personal, men också kraftfulla åtgärder framförallt i äldreomsorgen i form av besöksförbud på äldreboenden och förstärkta hygienrutiner. En snabb och oväntad smittspridning skedde samtidigt som fasen kännetecknades av ett underskott på kunskap och fakta. I den initiala fasen av pandemin mötte förvaltningsledningen i Kungälv kommun den nya situationen med stor uppmärksamhet. Omgående organiserade sig kommunen för att kunna hantera behovet av kunskapsspridning och insatser för att motverka smittspridningen. Kommunen var inte heller, till skillnad från många andra kommuner, särskilt drabbad av smittspridning. Trots det så fanns en oro för pandemins utveckling som föranledde att förvaltningsledningen tidigt hade dagliga möten för att sätta sig in i situationen och ge verksamheten den information som behövdes.

Efter denna fas följer en andra fas som blev mer utdragen. I media talades det om ”det nya normala”. Här fanns det möjlighet att förbättra kunskapsläget, olika rutiner kom på plats och det utvecklades en tydlig mötesstruktur för såväl förvaltningsledning som för sektorerna. Under denna period sker smittspridningen generellt i vågor och med olika intensitet beroende på geografi. För olika verksamheter fattas nationella rekommendationer och restriktioner som kommunen behöver hantera, vilket gör att stabsfunktioner främst i form av jurister och kommunikatörer blir centrala för att planera för och sätta in åtgärder. Överhuvudtaget är detta en fas som präglas av att krisledningen i kommunen hittar sina former. Samtidigt är det ett hårt tryck på såväl ledning som medarbetare att hålla ut.

Den tredje fasen kommer att präglas av den rekordsnabba processen med att ta fram vaccin samt att få igång storskalig vaccination. Vaccinationsprogrammet rullas ut med stora insatser inte minst inom omsorgen i kommunen liksom i övriga landet med start tidig vår 2021. Detta medför insatser från kommunens sida för att medverka i såväl provtagning av smitta som vaccination. Även om smittspridningen var förhållandevis låg i kommunen krävdes dessa insatser från

kommunens sida tillsammans med kommunikativa insatser för att dämpa oron hos kommuninvånare, brukare och personal. Krisledningsarbetet mattades därför inte av i någon större utsträckning även om det ändrade inriktning något på grund av pandemins utveckling.

Den fjärde fasen av pandemins utveckling som startade i början av 2022 gjorde att problematiken och utmaningarna för smittspridningen fick en annan karaktär. Den nya muterade varianten, omikron, föranledde en omfattande sjukfrånvaro och gav brist på personal som den överhängande problematiken. Samtidigt visade statistiken på effektiviteten i vaccinationsprogrammet och ökade sjukhusinläggningar och rapporterade dödsfall uteblev. Bemanningssituationen blev mycket ansträngd på grund av hög sjukfrånvaro. Vi möter dock i detta skede en kommun som beskriver sig ha beredskap och förmåga att hantera situationen, även om personalsituationen är ansträngd.

I samband med att studien genomförs så är dock situationen den att även sjukfrånvaron har blivit lägre och nu återkommer flera företrädare från kommunen till förhoppningen att pandemin ska vara över. Den är det i formell bemärkelse då regeringen fattade ett beslut att från den 1 april klassas Covid-19 inte längre som allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.

Sammantaget

Under de två år som pandemin har pågått har den ändrat händelseförlopp på ett sätt som gör att Kungälv så väl som andra kommuner måste anpassa sig och utveckla nya strategier. Kommunen har inte varit särskild drabbad av pandemin i jämförelse de andra kommunerna i studien, men det finns inget som talar för att krisledningsarbete trots det inte har behövts i minst lika stor omfattning och att oron och insatsen i olika verksamheter varit stor. Det ska påpekas att kommunen var tidigt ute i att uppmärksamma behovet av insatser vilket bland annat föranledde en översyn av krisplaner liksom ett proaktivt krisledningsarbete.

Organisatoriska dimensioner

I denna del av analysen riktas uppmärksamheten mot olika dimensioner av organisering, ledning och förmågan att hantera den kris som pandemin inneburit. Nedan fokuseras fyra dimensioner såsom arbetsdelning, koordinering, kapacitet och beredskap samt kommunikation och samspel.

Arbetsdelning

Den första dimensionen som behandlas är arbetsdelning, som vi beskrev i teoriavsnittet. Arbetsdelning rymmer både en vertikal och en horisontell del. Den vertikala diskuterar styrning och ansvarsfördelning, medan den horisontella uppmärksammar fördelning av arbetsuppgifter. Här finns även anledning att reflektera över graden av centralisering och decentralisering.

Kungälv kommun möter pandemin med ett krisledningsarbete som i huvudsak är organiserat i den ordinarie förvaltningsorganisationen, det vill säga en förvaltning med tre sektorer och ett antal stabsfunktioner som kan sägas vara samlade i en fjärde sektor. Denna organisering bestod genom hela krisledningsarbetet. Den möjligheten som lagstiftaren givit kommuner att aktivera en krisledningsnämnd utnyttjades inte, i likhet med de flesta av landets kommuner.

I flertalet av de kommuner som deltagit i forsknings- och utvärderingsprogrammet kan hanteringen av pandemin beskrivas som decentraliserad, eller vad som kan beskrivas som en vertikal decentralisering där beslutsmakten följer den hierarkiska linjen för beslutsfattande. Det innebär att krisledningsarbete har följt den reguljära förvaltningsstrukturen och det är förvaltningsledningen som har lett arbetet. Det innebär att det framför allt är där som övergripande beslut har fattats på grundval av vilken information som har funnits tillgänglig. Det är också där som i huvudsak tolkning av informationen skett och sedan formulerats för att kommuniceras ut i organisationen. Bilden som ges av Kungälv är liknande men ledningen tar en aktiv och central roll i krisledningen. Företrädare för sektorer har i det sammanhanget bidragit med sina erfarenheter och verksamheters speciella förutsättningar för de beslut som ska fattas och den information som ska kommuniceras ut i kommunen. Det gör att även om det finns en tydlig grad av decentralisering så framträder i beskrivningarna också en förhållandevis tydlig grad av centralisering av beslutsfattande. Detta är ju inga absoluta aspekter, utan finns på en glidande skala. Till det kommer även att det funnits en horisontell decentralisering som framträder i den professionella verksamheten där beslut behöver fattas utifrån de enskilda verksamheternas förutsättningar, vilket även kom att påverka förvaltningsledningens beslutsfattande. Exempelvis när Folkhälsomyndighetens rekommendationer om att hålla avstånd behöver tolkas och praktiseras i förskoleverksamheten.

Den centrala krisledningen beskrivs framförallt som utredande och med ett övergripande ansvar för viss samordning. Denna bild förstärks av en genomgång av dokumentationen som vittnar om att den centrala krisledningen lade

mycket fokus på att reda ut frågor och omvärldsbevaka. Inte minst förefaller det varit viktigt att reda i det juridiska läget gällande åtgärder och handlingsalternativ. Detta har sedan varit till ett stöd för sektorernas beslutsfattande och agerande i sina verksamheter. Genomgående för hela perioden beskriver såväl förvaltningsledningen som sektorsledningarna att det funnits ett påtagligt stöd från olika stabsfunktioner när det gäller att reda ut exempelvis juridiska förutsättningar, arbetsmiljöfrågor och inte minst att kommunicera om pandemin och dess hantering till såväl medarbetare som brukare.

Relationen mellan politik och förvaltning beskrivs över lag som positiv och tillitsbaserad. I likhet med vad som observerats i flera andra kommuner har förvaltningsledningen haft tydliga mandat från politiken att hantera konsekvenserna av pandemin och politiken har visat förvaltningen stor tilltro. Från förvaltningsledningens sida har man vinnlagt sig om att informera politikerna genom regelbundna möten. Även om den politiska arenan varit intresserad och engagerad har den under pandemin varit mer tillbakadragen och givit förvaltningen och sektorerna utrymme att agera.

Sammantaget

Vi kan konstatera att Kungälv vad gäller arbetsdelning mötte pandemin inom ramen för sin ordinarie organisation. I jämförelse med andra kommuner i utvärderingsprogrammet kan emellertid den centrala krisledningen beskrivas som mer aktiv i att framförallt utreda och koordinera. Det valda arbetssättet förefaller utifrån de beskrivningar som ges ha fungerat väl. Rollfördelningen såväl inom förvaltning som i relationen mellan politiker och tjänstemän har varit tydlig.

Koordinering

Samordning och koordinering är den andra delen av organisering vid sidan av arbetsdelning. När arbetet delats upp måste ordning mellan delarna skapas. Koordinering kan dels handla om den vertikala samordningen, vilket uttrycker styrningen mellan exempelvis förvaltningsledningen och sektorerna, dels den horisontella samordningen som avser samordningen mellan sektorerna och deras verksamheter. Detta kan sammanfattas i den interna samordningen. Därutöver kommer den externa samordningen som avser hur kontakten med externa aktörer ser ut. Det som ibland även kan benämnas som samverkan.

I studien av Kungälvs kommun, som för andra kommuner, har framkommit att det finns en rad frågor som det funnits anledning att samordna internt och

samverka externt kring. Det har exempelvis varit införskaffande av skyddsutrustning, personalförsörjning, smittskyddsåtgärder och inte minst kunskapsinhämtning samt informationsspridning.

För den interna samordningen har förvaltningsledningen haft en central roll. Genom att tidigt införa dagliga möten för att stämma av situationen för sektorernas verksamheter och genomföra omvärldsbevakning kring pandemins utveckling samt olika möjliga insatser blev förvaltningsledningen krisledningsarbetets centrala nav. Det var där som bedömning av situationen i kommunen kring smittspridning och behovet av insatser diskuterades. Det var även där som beslut fattades om på vilket sätt, i vilken form och med vilket innehåll som informationen skulle kommuniceras tillsammans med relevanta insatser. Förvaltningsledningens beslutsfattande har i sin tur inte mött någon omfattande kritik, utan har snarare resulterat i att verksamheterna i sektorerna har upplevt en trygghet i det agerandet. De har kunnat ägna sig åt att verkställa beslut och se på vilket sätt det kan finnas behov av samordning dem emellan. Det eventuella behov av stöttning och insatser från centralt håll som funnits har därför uppmärksammats tidigt och även följt pandemins utveckling för att förändras över tid.

Samordningen mellan verksamheterna är något som återkommande lyfts fram som något positivt vid hanteringen av pandemin. I huvudsak har samordningen fungerat väl och det är en genomgående uppfattning att det har medfört att ett helhetsperspektiv på verksamheten har förstärkts. Om det tidigare funnits en mer tydlig ”stuprörorientering” i verksamheten har den under pandemin kommit att tonas ned. Det har i större utsträckning inneburit att företrädare för olika verksamheter hittat former för samarbete i olika forum och arbetsgrupper. Det finns flera exempel på detta som beskrivs i det empiriska avsnittet. I de fall kommunen varit ansvarig för boende eller när det kommer till skolans lokaler har det funnits anledning att göra gemensam sak med fastighetsavdelningen, måltidsorganisationen och lokalvården för att få en samsyn på vad och hur insatser ska göras.

När det kommer till samverkan med olika externa aktörer har det i flera fall fungerat väl, men det beskrivs i en del fall som en resa dit. Egentligen har inga nya samarbeten initierats med externa aktörer, men de har i flera fall fått en mer intensiv form och blivit mer frekventa. Det visar också att det finns ett antal mer eller mindre centrala relationer som en kommun har att förlita sig på. I den inledande fasen av pandemin handlade många av kontakterna med till exempel Västra Götalandsregionens Smittskydd och Vårdhygien samt Folkhälsomy-

digheten om att till större delen skaffa sig kunskap om vad pandemin kunde innebära och vilka konsekvenser det fick för kommunens olika verksamheter. I detta sammanhang framstår Västra Götalandsregionen som en av de viktigaste samarbetspartnerna för kunskap om pandemin och hanteringen av den, medan samarbete med Folkhälsomyndigheten var avgörande för hantering av pandemin inte minst för att deras beslut kring rekommendationer hade en avgörande auktoritet. Besvärande var dock att Folkhälsomyndigheten samtidigt hade så låg kännedom om kommunal verksamhet och att de inte var så tillgängliga som kommunen hade behövt. En uppfattning som delas av fler kommuner. Den externa samverkan har utifrån kommunens behov och förändring över tid varit tillfredsställande. Inte minst när perioden av vaccinering och önskemål om en mer frekvent provtagning av smittade inträdde så var samarbete med vårdcentralerna viktigt.

När det gäller koordinering såväl internt som externt är den gängse uppfattningen i kommunen att den i huvudsak har fungerat utifrån det behov som funnits, möjligtvis med något eller några undantag, vilket framför allt gäller den externa samverkan. Viss kritik riktas mot brist på samverkan i en i utgångsläget turbulent och rörig situation med råd och riktlinjer som ändrades i rask takt, inte minst från de statliga myndigheternas sida. Men även att det inte fanns former för dialog. Detta var dock problem som var i den inledande fasen av pandemin och som till viss del kan förklaras med att det inte funnits etablerade former för samverkan. I huvudsak har dessa hittat sina former efterhand.

Sammantaget

Liksom för andra kommuner som studerats inom ramen för utvärderingsprogrammet observerar vi i Kungälv att pandemin reste krav på koordinering och samordning. Inte minst kommunledningen axlade ett ansvar i detta. Den bild som förmedlas är att det fungerat väl, omständigheterna till trots. En positiv sideffekt som beskrivs är den horisontella koordineringen som tvingade fram mer fokus på helheten. Vunna erfarenheter kring det interna samarbetet kan dock snabbt förblekna när det inte längre finns tydliga incitament för dem. Det lyfts inte fram något som visar att dessa erfarenheter kvarstår i form av nya strukturer eller förändringar arbetsordningen.

Kapacitet och beredskap

Kapacitet och beredskap handlar om förmågan att mobilisera och uppååda resurser att möta nya oförutsedda situationer, som till exempel en pandemi.

Utmaningen ligger i just detta att det är en oförutsedd händelse. En situation där det inte är självklart vilken typ av resurser som behövs. Kapacitet och beredskap är en fråga om att vara beredd att agera och skapa förutsättningar för att agera. Det innebär bland annat en förmåga att anpassa organisationen till de förutsättningar som krävs.

För Kungälv, i likhet med övriga kommunsverige, har finansiella resurser inte varit ett framträdande problem under krisen, tvärt om har situationen avseende den ekonomiska aspekten varit god. Det har snarare varit centralt att ha tillgång till personalresurser och rätt kompetens i verksamheterna. Därför var det betydelsefullt att förvaltningsledningen tidigt tog initiativ till att såväl omvärldsbevaka för att ha kunskap om pandemins utveckling som att revidera och uppdatera planer för krishantering, men även att identifiera vilka medarbetare som hade kompetens utöver det som deras dagliga arbetsuppgifter krävde för att se vilken kapacitet det fanns i händelse av att stora resurser skulle behövas inom till exempel äldreomsorgen.

Likt många andra kommuner fanns en beredskapsplan för att hantera en potentiell kris, men inte en pandemi, även om vissa erfarenheter gjorts och planering funnits sedan tidigare befarade pandemier som svininfluensan. En beredskapsövning hade också nyligen genomförts när pandemin slog till. Den typen av smittspridning som covid-19 förde med sig hade en annan karaktär och skapade nya utmaningar. Ett visst stöd som utgångspunkt för att diskutera prioriteringar i hanteringen av pandemin förefaller emellertid tidigare erfarenheter har genererat. Den observation vi gjort i andra utvärderingsstudier förefaller därmed även gälla här. De planer som fanns var en utgångspunkt, men behövde revideras beroende på pandemins utveckling. Att det i ett inledande skede av en kris som pandemin inte finns helt uppdaterade planer, saknas skyddsutrustning och kunskap om krisens specifika innehåll är i sig inte utmaningen eller problemet. Det som är avgörande är vilken beredskap kommunen haft att ställa om och svara upp mot de problem som uppstår.

En annan central komponent i beredskapen är förmågan att anpassa organisationen. Som beskrivits aktiverades inte krisledningsnämnden. Likt många andra kommuner valdes att leda krisarbetet i befintliga strukturer. I Kungälv fall var det förvaltningsledningen och det verkar också ha varit en del av att man upplevt sig så framgångsrikt ha hanterat pandemin. Det generella omdömet från hearingarna är att det varit avgörande att kommunen haft en samlad förvaltningsledning med korta kommunikationsvägar. Att förvaltningsledningen

även knöt till sig avgörande kompetenser som säkerhetsansvarig, MAS med flera var också avgörande för att kunna ta ställning till hur krisen skulle hanteras.

Krisledning handlar inte bara om struktur, utan även om hur ledningen manövrerar den ökade frekvensen av möten. De personer som suttit i förvaltningsledningen och sektorsledningarna tillsammans med de stödfunktioner som varit mest efterfrågade har periodvis fått lägga större delen av sin tid på att hantera pandemin. Med en stark krismedvetenhet och yttre faktorer som trycker på har gjort att motivationen för stora arbetsinsatser har funnits. Uttrycket ”alle man på däck” innebär att man uppstår stora arbetsinsatser från alla som är tillgängliga när nöden kräver, men för en kommun i storlek med Kungälv kommun kanske inte antalet personer är så många som kunnat medverka. Det blir relativt få till numerären. Det är också en erfarenhet som påtalas från en del respondenter. Även om intensiteten i krisledningsarbetet sett olika ut under de två åren var det för flera ett mycket betungande arbete. Detta är en insikt som kommunen har gjort och en erfarenhet som finns med i revideringen av beredskapsplanen.

Övergången till ett ökat distansarbete ställer krav på tekniska lösningar och utrustning som inte fanns från början. En situation som delades med alla kommuner för att inte säga de flesta organisationer. När de tekniska förutsättningarna för distansarbete fanns på plats var övergången till distansarbete inte så komplicerad för de som hade mer administrativa arbetsuppgifter. Omställning för den pedagogiska verksamheten var självfallet mer omfattande, men även den klarade omställningen i huvudsak. Däremot visade sig att användandet av den nya tekniken krävde ett stöd som inte funnits tidigare, men som snabbt behövde inrättas. Överlag har denna omställning under pandemin fungerat.

Med ett ökat fokus på krishantering, distansarbete med mera har det primära därutöver varit att få det ordinarie arbetet att fungera. Det som fått stå tillbaka är utvecklingsarbete och särskilda satsningar.

Sammantaget

Kungälv lyckades mobilisera både organisatoriskt och resursmässigt för att möta pandemin. Likt övriga kommunsverige gav ekonomiska gynnsamma förutsättningar en möjlighet att fokusera på åtgärder. Att kommunen inte var jämförelsevis tidigt eller hårt drabbad kan också antas ha givit utrymme att mobilisera och lära av andra. När det kommer till beredskapsförmåga och kapacitet är bilden överlag att beredskapen varit god även om beredskapsplaner inte förberedde för en pandemi, skyddsutrustning inte fanns i den omfattning som

behövdes och att det krävdes insatser utöver det vanliga för såväl ledning som medarbetare. Men i det avseendet skiljer sig inte Kungälvs kommun gentemot andra kommuner.

Kommunikation och samspel

En av de mer centrala dimensionerna för krisledningsarbetet har varit kommunikation och samspel. Det är dels en fråga om hur kommunen har arbetat med information och hur information har hanterats, dels en fråga om samspelet mellan ledning och verksamheter, och mellan verksamheter.

I ett tidigt skede av pandemin stod det klart att kommunikation och information var mycket centrala företeelser. Här skiljer sig inte bilden som återkommer i Kungälv heller från den mer övergripande bilden i kommunsektorn. Kunskapsbehovet var stort i det tidiga skedet av krisen samtidigt som kunskapsläget var begränsat. Kunskapsläge, riktlinjer och rekommendationer uppdaterades också kontinuerligt på en nationell basis. Dessa skulle sedan tolkas och formuleras för medarbetarna i kommunen. Av den anledningen blev hur informationen uttrycktes och hur den kommunicerades en av de mer centrala aspekterna i krisledningsarbetet. Det var viktigt att informationen som utgick till medarbetare och verksamheter var så entydig som möjligt. Här tog förvaltningsledningen från början på sig rollen att vara den som tog ansvar för vilken information som spreds i kommunen med stöd från kommunikationsenheten.

Inte minst viktigt har samspelet och kommunikationen varit för att informera politiken om händelseförlopp, åtgärder och utveckling i verksamheten. De politiska företrädarna har ett ansvar gentemot medborgarna att kunna svara på frågor om verksamheten och om den situation som föreligger. I Kungälv har dessa processer fungerat väl genom att det funnits regelbundna avstämningar mellan förvaltning och politiken. Även om det i Kungälvs kommun varit som i många andra kommuner inom forsknings- och utvärderingsprogrammet, att politikerna i någon mån tagit ett steg tillbaka och överlätit åt förvaltningsledningen att hantera krisen, har samspelet funnits där. Det har varit i huvudsak en enkel och tydlig ordning där kommundirektörer har återkopplat till politikerna, främst kommunstyrelsens ordförande som i sin tur informerat kommunstyrelsens förstärkta presidium. En ordning som även i stort sett praktiserats för sektorerna, men i övrigt har ordinarie utskottsmöten genomförts. Förhållandet mellan politiken och förvaltningen har byggt på ett stort förtroende, vilket också varit avgörande för förvaltningsledningens möjligheter att agera.

Hantering av den interna kommunikationen framhålls som krävande och det beskrivs som en stor utmaning att få ut rätt information vid rätt tidpunkt. Överlag anses kommunikationen dock ha fungerat väl. Återkommande finns beskrivningar om den nästan övermäktiga utmaningen för förvaltningsledningen att hantera en situation med oklart kunskapsläget och motstridiga uppgifter och krav på snabbhet och tydlighet. Flödet av information som kommunen skulle hantera var omfattande och det kom i en ständigt strid ström samtidigt som kommunen fick information i samma ögonblick som alla andra. Det medförde att kommunens kommunikationsstrategi var att samla information på framför allt sin hemsida för att i möjligaste mån förhindra lokala tolkningar ute i verksamheterna. Även om arbetet med att kommunicera varit omfattande så är den generella beskrivningen som ges att det har fungerat i huvudsak väl. De främsta utmaningarna har under hela processen varit att statliga myndigheter och andra aktörer inte varit samspelade i informationshanteringen och inte räknat in att kommunerna är de som kommer behöva hantera osynkroniserad information i det lokala sammanhanget.

Samspelet med de fackliga organisationerna och deras företrädare beskrivs som mycket värdefullt. Redan tidigt infördes regelbundna möten i den centrala samverkansgruppen där förvaltningsledning och fackliga företrädare möttes. Syftet var att utveckla en samsyn inför den situation som förelåg genom att föra samtal om den information som kom kommunen till del, men även att få insyn i vilka reaktioner som medarbetarna gav uttryck för. Det fanns ett stort behov av att hitta olika vägar att svara upp mot den oro som fanns ute i verksamheterna kring smittspridningen. De fackliga företrädarna blev, enligt en del respondenter, såväl förvaltningsledningens som sektorsledningarnas öron ute i verksamheterna, men även en viktig part för att få ett bredare perspektiv på hur pandemin kunde hanteras.

Genomgående är beskrivningarna som ges att det nästan var ett övermäktigt arbete att förstå det skiftande kunskapsläget om pandemins smittspridning, tolka och sprida den information som var nödvändig för verksamheterna. Allt i genomsnitt är dock uppfattningen att kommunen i huvudsak klarade uppgiften, men arbetsinsatsen var stor och efterhand så kunde man vila något i vunna erfarenheter. Kommunikationsinsatserna hittade sin form samtidigt som pandemin inte skapade lika mycket oro som i början och att den trots allt minskade i omfattning och påverkan.

Sammantaget

Kungälv hittade en fungerande modell för att hantera information och kommunikation och skapa ett fungerande samspel. En återkommande observation i utvärderingsprogrammet är de särskilda utmaningarna som hanterandet av kommunikation på nationell nivå skapade. För Kungälv liksom andra gällde det att hantera läget med ny och snabbt ändrad information. Även om det krävdes en resursansträngning ges en bild av att en fungerande modell etablerats.

Lärande

Pandemin har krävt stor uppmärksamhet och ställt stora krav på förmåga till omställning. Det gäller för de flesta organisationer i samhället och det gäller inte minst för Sveriges kommuner. Kungälvs kommun har haft sin beskärda del av krav på att agera och när det gäller pandemin har dessa krav på handlande kommit från flera olika håll, såväl från invånarna i kommunen som regeringen. Det har inneburit snabba omställningar och en omedelbar förmåga att omsätta vunna erfarenheter för att möta pandemins återkommande förändringar. I resonemangen ovan pekar mycket på att kommunens krishantering har haft en organisering som kunnat möta dessa förväntningar.

I vanliga fall är det förändringsarbete som görs i organisationer planeringsdrivet, men under pandemin har omställningen snarare varit händelsestyrd och framtingad av förlopp och beslut många gånger bortom den egna organisationens kontroll. Några reflektioner kan göras kring förutsättningar för ett lärande. Tittar vi på krisberedskapen kan konstateras att det inte fanns någon plan eller idé kring kriser av det slag som pandemin visade sig vara. Detta är en insikt som flera återkommer till i kommunen. Beredskapsplaneringen gällde framförallt mer avgränsade störningar i tid och rum och då framförallt under en kortare period än vad pandemin har inneburit. Att Kungälvs kommun, liksom övriga kommuner, skulle befinns sig i ett krisarbete under två års tid med olika faser som ställde krav på nya åtgärder fanns det inga planer för. Pandemin har dessutom tvingat kommunerna att genomföra förändringar på kort tid, utan tillgång till kunskap och har inneburit att både arbetssätt och fysiska och tekniska lösningar behövt förändras, mer eller mindre radikalt. För Kungälvs kommun, liksom andra kommuner, har de stora utmaningarna varit att hitta rätt i agerandet när det gäller omsorgsverksamheten för både äldre och barn samt hela skolverksamheten. Detta involverar medarbetare, brukare, anhöriga/föräldrar, barn med flera. Insikten om att kriser och utmaningar kan anta den form som pandemin tog är i sig en lärdom.

Pandemin har som beskrivits kommit att innebära stora krav på förändring, men även givit stora möjligheter till lärande. Avvikelser och ändrade förutsättningar har varit ett av pandemins kännetecken. En analys och diskussion kring lärande kan riktas in dels mot vad för erfarenheter från krishantering och krisberedskap som kan göras, dels lärande för den vardagliga verksamhetens bedrivande, ledning och organisering. Utvärderingen av Kungälv's kommun ligger dessutom i pandemins senare fas där den har fasats ut som samhällsfarlig sjukdom, vilket också så här i efterdyningarna av alla insatser erbjuder möjligheter till reflektion.

För Kungälv's kommun har egentligen hela perioden med pandemin inneburit ett lärande då nya situationer har uppstått hela tiden. Några exempel är: den något förändrade rollen mellan politiken och förvaltningsledningen, den intensiva mötesfrekvensen såväl på förvaltningsledningsnivå som på sektorsnivå, att omsätta all information som kommer utifrån till kommunicerbar information internt, att kunna agera snabbt och ställa om verksamheten, hantera en spridd oro från personal och invånare, stänga ner eller reducera tillgängligheten i verksamheter, ställa om till digitala lösningar för att nämna några situationer som uppkommit. I alla dessa händelser finns vunna erfarenheter och ett lärande som lett fram till det fortsatta agerandet.

En del lärande har varit av mer enkel karaktär, det vill säga den typen av lärande som innebär mindre justeringar eller förändringar av hur arbetet genomförs. Exempel på det är när behovet fanns att lära sig hur skyddsutrustning ska användas och man tar fram instruktionsfilmer för detta. Annat lärande har inneburit ett mer radikalt lärande som vi tidigare har beskrivit som ett dubbelkretslärande. Ett lärande som medför förändringar av mer grundläggande karaktär är till exempel övergången till distansarbete. Det innebar för många att de blev beroende av teknisk utrustning för att lösa sina arbetsuppgifter, vilket kanske blev som mest påtagligt under den period som delar av skolverksamheten skulle lösas genom att lärarna undervisade med hjälp av videoteknik och flertalet möten för många medarbetare fick genomföras på det sättet. Den erfarenheten har till exempel lärare kunnat ta med sig när det kommer till utvecklingsamtal och medarbetare när det gäller att genomföra möten.

Distansarbetet medförde också att medarbetare och chefer fick pröva att lösa vardagens arbetsuppgifter utan att finnas på samma plats, vilket ställde nya krav på medarbetare att själva ta ansvar för de dagliga arbetsinsatserna. Samtidigt som cheferna behöver hitta nya former för att utöva sitt ledarskap. Överlag är intrycket att merparten ansett att den här omställningen gått förvånansvärt

lätt, visst det fanns teknikstrul, men på det stora hela har man kunnat upprätthålla löpande verksamhet utan alltför många kvalitetsförluster. I den diskussion om distansarbete som nu pågår har därför många egna erfarenheter att vila på när det kommer till att ta ställning till hur framtida arbetsplatser kan utformas. Det kommer att ställas krav på eller finnas förväntningar på att kommunal verksamhet kan erbjuda flexibilitet när det kommer till en balans mellan hemarbete och arbete på kontor. Den diskussionen är ännu i sin linda och studien visar att även Kungälv kommun möter den med en flexibilitet för medarbetarna.

Sammantaget

Sett till lärande kan vi konstatera att pandemin inneburit en möjlighet. Kungälv kommun har fått möta en helt ny situation med bäring på i stort sett alla delar av verksamheten. Exempelen som ges är många både gällande krishantering och erfarenheter som kan tas med i vardagen. Det går emellertid att resa frågor kring hur aktivt förvaltandet av erfarenheter är och i hur stor utsträckning det mesta faller tillbaka i invanda rutiner och beteendemönster från före pandemin.

Konkurrerande värden

I teoriavsnittet betonade vi vikten av att uppmärksamma att värden ställs mot varandra i kommunal organisering. Vid kris kan nya värden komma att accentueras medan andra får stå tillbaka. När vi analyserar det insamlade materialet förefaller över lag Kungälv ha hanterat motstridiga värden.

Ett exempel handlar om avvägningen mellan fokus på krisåtgärder och minskande av smittspridning å ena sidan och upprätthållande av ordinarie verksamhet å andra sidan. Enklast för att minimera smittspridning är att helt enkelt stänga ner verksamheter. Här förefaller emellertid kommunen klarat av att undvika allt för drastiska åtgärder. Bland annat avspeglas detta inom förskoleverksamhet som haft en ambition om öppethållande, även för så kallade 15-timmarsbarn. En åtgärd som emellertid vidtogs men snart fick reverseras var stängande av bibliotek. Överlag förefaller kommunen ha haft fokus på och förmåga att balansera krisåtgärder och upprätthållande av operativ verksamhet.

Studien av Kungälv visar också hur avvägning mellan olika intressen och värden kan ställas på sin spets. En sådan avvägning handlar om, vilket vi också noterat i andra studier inom ramen för utvärderingsprogrammet, avvägningen mellan allmänintresse och sekretess och värnande av den enskilde. Under pandemin blev detta konkret i situationer i frågan om allmänheten skulle informeras om smittspridning på enskilda boenden. Å ena sidan fanns det ett stort

allmänintresse kring spridning och då inte minst situationen inom äldreboenden. Inte minst media visade intresse för detta. Å andra sidan skapar information kring smittspridning en öppenhet kring och ett utlämnande av de personer som bor på boendet.

Ytterligare en avvägning handlar om att upprätthålla de rutiner och regler som gäller för offentlig sektor och då kanske särskilt kring beslutsfattande. Exempel både på nationell och kommunal nivå finns på hur beslut tagits som visat sig strida mot lagstiftning. Det nämnda beslutet att stänga biblioteket torde vara ett sådant. Överlag ges emellertid beskrivningar av kommunens krishantering att regler, riktlinjer och lagar kunnat följas och offentlighetsprincipen kunnat upprätthållas.

Sammantaget

Även om pandemin ställer ledare och beslutsfattare inför nya, svåra och ibland akuta situationer förefaller det i Kungälv kommun ha skett på ett balanserat och avvägt sätt. Det har funnits ett fokus på att hålla fast vid grundläggande förvaltningsprinciper samtidigt som kommunen behövt göra en del besvärliga avvägningar kring verksamheten.

Slutsatser

I denna avslutande del summerar vi iakttagelser från analysen och pekar på övergripande bedömningar. Vi lyfter även avslutningsvis fram några områden som bör uppmärksammas i ett fortsatt utvecklingsarbete.

En första iakttagelse som kan vara värd att ta fasta på är att Kungälv kommun inte drabbades särskilt hårt av pandemin sett till smittspridning och antal döda i jämförelse med andra kommuner som uppvisade en avsevärt mer utsatt situation. Att direkt ta detta som intäkt för eller som orsakat av en god kommunal organisering är emellertid att dra en för långtgående slutsats. Allt för många faktorer påverkar och inte minst tillfälligheter när det kommer till pandemins spridning.

Vänder vi oss istället till det som varit huvudfokus för denna rapport: organisering, ledning och styrning, tonar en bild fram där verksamma inom Kungälv kommun övergripande ger kommunen ett gott betyg i hanteringen av pandemin. Vi gör samma bedömning utifrån det empiriska underlaget och vår analys. Att bibehålla den ordinarie ledningsorganisationen och verka inom dess ramar istället för att aktivera en krisledningsnämnd gör att den ordinarie decentraliserade kommunala strukturens styrkor kan utnyttjas med stöd av en koordinerande central krisledning. Det är lokalt och verksamhetsnära kunskapen finns om de specifika förutsättningarna. Politikens val att vara välinformerad men samtidigt bibehålla förvaltningens handlingsutrymme framstår också som väl avvägt.

Krisledningsarbetet har präglats av ett händelsestyrt förlopp där utvecklingen inte har kunnat förutses. Det har utmanat förmågan att anpassa insatser över tid och ställt extra stora krav på att samordna sig såväl internt i kommunen som med externa parter för att kunna vidta åtgärder. Det har varit viktigt att hitta en balans mellan den centrala styrningen av krisledningsarbetet och samtidigt ge utrymme för ett decentraliserat ansvar i verksamheterna. Det framkommer att det för de olika ledningsnivåerna och deras stöd (vilka är i fokus i denna studie) har varit ett krävande och tungt arbete. Det har under perioden funnits en intensitet i krisledningsarbetet som klarats av tack vara att smittspridningen och pandemin har gått in i mer ”lätthanterliga” perioder.

Sammantaget är kommunledningen nöjd med hur kommunen har hanterat pandemin och det finns samtidigt en del lärdomar på vägen. Krishanteringar har förstärkt det bästa i organisationen och hos enskilda medarbetare, svetsat samman ledningsgrupper och bidragit till bättre samordning mellan verksamheter. Samtidigt har en del brister och insikter om förbättringsmöjligheter blivit synliga vad gäller den egna organisationen, men framför allt vad gäller samverkan med andra aktörer. Att det inte fanns en beredskap för den specifika situation som pandemin gav är en förutsättning som kommunen delar med alla andra kommuner. Frågan är vilka erfarenheter som är mest centrala för kommunen för att förbereda sig inför nya kriser? En sak är att förbereda sig för liknande kriser som den pandemin orsakade, men större en utmaning är att förbereda sig för den oväntade krisen. Vilken beredskap behöver finnas för den?

Råd och rekommendationer

Krisberedskap och krisledning förefaller enligt de utvärderingar som gjorts inom ramen för programmet vara något av en färsvara. Utmaningen är att bibehålla ett intresse för och en resurssatsning på sådana frågor även i en vardag utan kris. Kungälv hade vid pandemins utbredning nyligen genomgått en större beredskapsövning. Att återkommande öva och arbeta med olika scenarier är en viktig del i bibehållandet av en kapacitet att möta en kris eller oförutsedd händelse. Mer så än framtagande av planer av olika slag. Analysen visar att kommunen i huvudsak har haft ett fungerande krisarbete, men det finns trots det anledning att ta till vara erfarenheterna. Därför listas några rekommendationer som kan ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete.

Aktiv förvaltning av erfarenheter och lärdomar

Det är lätt att vardagen tar över. När man är mitt i pandemin finns inte tid att reflektera över de erfarenheter som görs och när pandemin är över är man fullt upptagen att återgå till det normala. Vi vill där som första rekommendation peka på att det vilar ett ansvar på kommunledningen och chefer i organisationen att skapa förutsättningar för ett strukturerat lärande så att erfarenheter från året med pandemin och krisarbete ska kunna tas tillvara. Detta kan ske på flera olika sätt, exempelvis på chefsdagar och arbetsplatsträffar. I det arbetet är det viktigt att lyfta fram kritiska röster och tänka i termer ”vad hade hänt om”. En erfarenhet som vi gjort i det här utvärderingsprogrammet är att det i självvärderingar och hearings finns mycket lite av kritisk självreflektion, så även för Kung-

älv. Förnöjsamhet och stolthet över insatserna i krisarbetet är bra, men frågan är om lärandet inte också behöver ett mått av misstag och misslyckanden också.

Se över organiseringen av krisledningsarbetet

En återkommande observation i utvärderingsprogrammet är att mycket av framgången i krisledning och krisorganisering bottnar i en välfungerande ordinarie organisation. Det som fungerar väl i vardagen fungerar väl i kristider, är ett sätt att formulera det. Detta gäller i hög grad även för Kungälv även om denna studie inte kan säga något om hur väl den kommunala organisationen fungerar i vardagen. I huvudsak har kommunens krisledningsarbete fungerat väl därom vittnar flera respondenter i kommunen. Däremot finns återkommande några funderingar på den omfattande arbetsbördan som inte minst ledningen och delar av staben utsattes för. Här kan behövas funderingar över hur detta ska hanteras i framtiden. En uppmaning här är att inte fastna i planer och dokumentation av hur nya kriser ska hanteras, utan att även öva och planera för olika scenarier.

Systemsvagheter för vård och omsorg

En framträdande och återkommande diskussion såväl under pandemin som efteråt har varit kommunernas förmåga att hantera smittspridningen och skydda sköra äldre. Det har konstaterats att generellt var äldreomsorgen oförberedd och att den var illa rustad för en pandemi, och att det förelåg strukturella brister. Även kommunen har fått sin beskärda del av denna problematik och diskussion, även om problemet inte varit så framträdande i kommunen under pandemin. Kommunen gjorde även en del proaktivt arbete inledningsvis för att se över vilka resurser som fanns i kommunen för eventuella insatser inom detta verksamhetsområde. Här behöver dock kommunen vara med i nationellt och regionalt utvecklingsarbete för att stärka omsorgsverksamheten inom områden som personal, kompetens, riktlinjer och krisplaner.

Medverka till stärkt regional samverkan

När det kommer till samverkan med andra aktörer har det framför allt vara drivet av kommunens egna behov, liksom för de flesta kommuner. Det är inte alls underligt att det vid en kris sker ett ansvarstagande av att hantera den egna organisationens behov. Kommunen har också precis som vid organiseringen av krisledningsarbetet utgått från de upparbetade relationer som redan funnits med andra aktörer. Det nya som tillkom var ett mer frekvent beroende av Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen. Här kan det behöva ske en reflektion

över hur kommunen ska agera vid en kris som i synnerhet inte är lokalt avgränsad även om den upplevs lokalt. Här bör en gemensam satsning ske mellan kommuner och region för att dels skapa en fördjupad analys av problembilden och lyfta fram åtgärder som fått en positiv effekt. Samverkan med externa aktörer har inte haft den mest framträdande platsen i krisledningsarbetet, men den inledande fasen visar på brister i att det inte fanns klara rutiner för kontakten mellan olika aktörer. Även om detta inte var något som kan lastas kommunen finns det ändå anledning att medverka till ett utvecklingsarbete i detta avseende.

Distansarbete och flexibilisering

Pandemin har visat sig vara en kraftfull drivkraft för snabba förändringar av arbetslivets organisering. Med tillgänglig teknik har det givits möjlighet för många medarbetare att arbeta på distans. Att genomföra möten på distans har visat sig ge flera fördelar och tekniken som möjliggör distansarbete har blivit tillgänglig för de flesta i arbetslivet. En del av dessa erfarenheter, som att ha möten utan att resa via videoteknik kommer vi fortsätta göra, distansarbete eller ej. Frågan om distansarbete är dock till mindre utsträckning en teknisk fråga, något som kommunen uppmärksammar. Det handlar i huvudsak om arbetsmiljö, arbetsplatsgemenskap, sociala relationer, medarbetarskap och ledarskap etc. Det skapar nya förutsättningar för arbetets organisering. Kommunen har uppmärksammat detta och fattat beslut om möjlighet till distansarbete. Detta är dock en fråga som är i sin linda och något som kommunen behöver fortsätta diskutera vad gäller både frågan om distansarbete och konsekvenserna av arbetslivets flexibilisering. Det senare är den samhällsutveckling som kan komma att skapa nya förhållanden mellan arbete och fritid, tillgänglighet etc., vilket kommer påverka alla som arbetar i kommuner.

Betydelsen av information och kommunikation

Om det är något som uppmärksammas vid den här pandemin, inte minst i Kungälv, är det betydelsen av vilken information som kommuniceras och på vilket sätt, såväl internt i kommunen som till invånarna. Här finns en svår gränsproblematik då kommunens kommunikation av information konkurrerar med andra aktörers kommunikation. Det handlar dels om att tillgodose medborgare och brukares informationsbehov, dels den egna verksamhetens medarbetare och chefer. Det kan därför vara angeläget att vid sidan av krisplaner och beredskapslager också tänka på hur organisationens verksamhet genom kommunikation kan bli ännu bättre på att improvisera för att öka en flexibel beredskap.

Referenser

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543–571.
- Argyris, C. (1976). Single-loop and double-loop models in research on decision making. *Administrative science quarterly*, 21(3): 363-375.
- Brorström, B., & Johansson, S. (1992). *Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter - En bok om decentraliseringens bryderier och förändrade styrformer i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.
- Broström, B., & Siverbo, S. (2004). Deeply rooted traditions and the will to change—problematic conflicts in three Swedish health care organizations. *Journal of Economic Issues*, 38(4): 939-952.
- Czarniawska-Joerges, B. (1988). Reformer och ideologier: lokala nämnder på väg. Doxa
- Heuts, F., & Mol, A. (2013). What Is a Good Tomato? A Case of Valuing in Practice. *Valuation Studies*, 1(2): 125-146.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2): 233-243.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005) *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Janis, I. L. (1972) *Victims of groupthink*. Boston: Houghton Mifflin Company
- Kastberg, G. (2009). *Strategiarbete. En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. Göteborg: BAS förlag.
- Kastberg, G. (2013). Separation and reconnection. *Journal of strategy and management*, 6(3).

- Kastberg, G., & Siverbo, S. (2017). Lean and process-orienting health care – linking and disentangling activities. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 14(4): 390-406.
- Klijin, E. H. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. I S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Lukka, K., & Vinnari, E. (2014). Domain theory and method theory in management accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8): 1308-1338.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. 2nd edition. Blackwell.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. In (red), *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391-410. I.A. G. Cafruny och G. G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond* (European Community Studies Association) (Vol. 2, pp. 391-410). Boulder: Lynne Rienner.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26 (3): 322-341.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Montin, S., & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I G. Hedlund & S. Montin (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15:241-265.

- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. 25 (9): 833-848.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25 (1): 129-141.
- Perrow, C. (1979). *Complex organizations: a critical essay* (2. ed.). Glenview, Ill.: Scott Foresman.
- Pierre, J. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I B. Rothstein (red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rallis, S. F., & Rossman, G. B. (2000). Dialogue for learning: Evaluator as critical friend. *New Directions for Evaluation*, (86), 81-92.
- Regionfakta. (2020). *Befolkningsförändringar under 4:e kvartalet 2020 och folkmängd 31 december 2020*. Hämtad 2022-01-25 från: <https://www.regionfakta.com/vastra-gotalands-lan/befolkning-och-hushall/befolkning/befolkning-kvartalssiffror/>
- Sannerstedt, A. (2001). Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken. I B. Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155): 17-28.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Houndmills: Palgrave.
- Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting Organization and Society*, 26(2): 30.
- Torfiing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18 (2): 9-25.

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

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



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se