

Om att leverera uthållighet

- Lerums kommuns arbete med pandemin

Sanna Eklund, Christian Jensen och Bengt Johansson

Om att leverera uthållighet

- Lerums kommuns arbete med pandemin

Sanna Eklund, Christian Jensen och Bengt Johansson

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

U-rapport nr 113

ISBN 978-91-89458-04-8
© 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	10
Metod	13
Teoretiska utgångspunkter.....	17
Att hantera målkonflikter inom ramen för formella organisationer	17
Samverkan och flernivåstyrning.....	20
Perspektiv på organisationers kriskommunikation.....	22
Organisatoriskt lärande	24
Utgångspunkter för analys.....	26
Lerums hantering av Covid - resultat av självvärderingar, hearingar och intervjustudie	27
Den svenska coronastrategin	27
Statistik över Lerum	30
Lerum: den övergripande bilden	31
Kommunens kapacitet för krishantering	35
Centrala beslut och påverkan på olika sektorer.....	37
<i>Förmåga att snabbt fatta beslut centralt</i>	<i>37</i>
<i>Påverkan på Sektor stöd och omsorg</i>	<i>38</i>
<i>Påverkan på Sektor lärande</i>	<i>39</i>
<i>Påverkan på Sektor samhällsbyggnad.....</i>	<i>40</i>
Politik och förvaltning: borgfred och ett fungerande samspel.....	41
En välfungerande intern samverkan.....	42
Mycket information och behov av kommunikation.....	44
En något bristfällig extern samverkan	45

Flernivåstyrningens utmaningar: "Det blir juniorhockey på något vis"	46
Lärdomar: en utvecklad kriskapacitet och ett tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter	49
Analys och reflektioner.....	52
Övergripande bild: kris eller långdragen omställning?.....	52
Organisatoriska vägval kring arbetsdelning och intern samordning.....	55
Samverkan och flernivåstyrning.....	57
Kommunikation som ledord.....	59
<i>Att frysa kommunikationsflödet – behovet av stabilitetsfaktorer</i>	60
<i>Kommunikativa hållrum och döda vinklar</i>	63
Gruppledarskap och nyttan av reaktivt agerande	64
Pandemin som ett lärtillfälle.....	66
Slutsatser och rekommendationer	71
Referenser	76
Bilaga 1 Introduktionsbrev till utvalda verksamheter	80
Bilaga 2 Självvärdering av Lerums kommuns arbete under coronapandemin ..	83
Bilaga 3 Mall vid hearingar och intervjuer	87

Sammanfattning

I denna rapport fokuserar vi hur Lerums kommun har hanterat pandemin. Det mer specifika syftet är att beskriva och analysera denna hantering ur ett lednings- och organiseringsperspektiv. Ambitionen är att skapa ett underlag för lärande: både inför framtida kriser och inför en kommande vardag utan pandemi. Studien är en del av ett större forsknings- och utvärderingsprogram KomCo (kommuner i coronatider) vid Kommunforskning i Västsverige (KFi), där ambitionen är att skapa underlag för ett bredare lärande i offentlig verksamhet kring hantering av pandemin.

Vår övergripande bedömning är att Lerums kommun har hanterat pandemin på ett bra och ändamålsenligt sätt givet de förutsättningar som funnits. Utvecklingsförloppet liknar också många andra kommuner inom KomCo-programmet. Här liksom i andra kommuner har händelseförloppet varit komplext och långdraget. Alla kommunsektorer har påverkats, om än i varierande grad. Arbetet har i allt väsentligt handlat om att minimera negativa konsekvenser för både individer och lokalsamhället. Vi har i rapporten talat om ett händelsestyrt förlopp, där koordinering både internt i kommunen och i förhållande till externa parter varit av stor betydelse för vidtagna åtgärder. Det är en månghövdad aktörsgrupp med olika ansvar och roller som ska samspela, ofta under stor tidspress. Även om vissa beslut i krisledningsarbetet tagits av politiken har hanteringen av pandemin i allt väsentligt varit en fråga för förvaltningen, med god förankring hos den centrala politiken.

Vi fastslog att kommunens decentraliserade organisation, tillika organiserad i en förvaltning, banade väg för en god balans mellan strategiska och operativa grupperingar. Kommunen har snabbt ställt om organisationen till krishantering. Strategin har varit att följa nationella och regionala råd och rekommendationer och agera tidigt och framför allt samstämmt, för att skapa stabilitet och trygghet i ett annars osäkert och svårbedömt läge. För Lerum har kontextuella verksamhetsvillkor också präglat gjorda överväganden. Vi har särskilt uppmärksammat coronagruppens roll och betydelse i arbetet med att löpande både uppdatera lägesbilder och förankra gjorda överväganden visavi berörda sektorer så att beslut kan tas verksamhetsnära. Kommunikationsenhetens in-

tegrering i ledningsgrupper och deras omvittnade snabbhet och lyhördhet har också lyfts fram som framgångsfaktorer. Vi kan också konstatera att de berättelser som studien baseras på ger samfällt ett gott betyg åt kommunens organisering och ledning under pandemin. Krismedvetandet har använts konstruktivt, och uppfattas i allt väsentligt vara styrd utifrån föresatsen om pragmatisk ändamålsenlighet och helhetens bästa, oavsett nivå i kommunen. Rapporten avslutas med några rekommendationer som kan ligga till grund för kommunens fortsatta utvecklingsarbete:

Efter att under ett par års tid levit med ett långväga hot som plötsligt och blixtnsabbt påverkat kommunorganisationen har Lerum gjort många erfarenheter kring **krishantering**. En reaktion på tidsbetingad kris är ofta centralisering av beslutsfattande för att skapa tydlighet och snabbhet. Blicken i organisationen tenderar att vändas uppåt! Här vill vi dock påtala styrkan i Lerums decentraliserade organisation, att blicken också hela tiden varit vänd nedåt/inåt. Genom att organisera olika grupperingars syften och handlingsätt har man lyckats att kombinera och balansera olika rollers funktion och förutsättningar samt skapat medvetenhet om att båda behövs för att ändamålsenligt hantera pandemin. Detta arbetssätt kan säkert med fördel användas när kommunen ställs inför andra större utmaningar.

En erfarenhet som angränsar till nyss nämnda rekommendation, är vikten av **grundläggande välfungerande strukturer**. De former av organisering och ledning som praktiseras vid "ljusa och soliga dagar" tenderar också att fungera väl vid "mörka och stormiga dagar". Det uppfattas i hög grad gälla Lerums kommun, även om denna studie inte kan säga något om hur väl den kommunala förvaltningen fungerat innan pandemin. När krisens stress gör sig påmind borgar välkända samordningsformer och beslutsstrukturer för en balanserad krisledning. Det är också något att beakta inför framtida kriser och krisledning.

Om det är något som uppmärksammats vid den här krisen är det betydelsen av **kommunikation och information**. Det handlar både om extern och intern kommunikation, dels om att tillgodose medborgare och brukares informationsbehov, dels den egna verksamhetens medarbetare och chefer. Här har vi påtalat gränsproblematiken och hur kommunikation i flernivåsystem kan skapa otydlighet för berörda användare, såväl interna som externa. Förutom att säkerställa att adekvat information når rätt adressat kan otydlighet påverka uppfattningen om en verksamhets legitimitet och i förlängningen dess anseende och förtroende. Vad gäller Lerums arbete med kriskommunikation är lärdomar att ta med sig att fortsätta arbeta med att identifiera och vårda goda exempel

som visat sig hjälpa till att stabilisera det stora informationsflödet. Att vara en kommunikativ organisation i allt från strategiskt tänkande till hur man pratar om kris är vägledning till att ta sig an framtida kriser med effektiv kriskommunikation.

Pandemins epicentrum i kommunen, omsorgens verksamheten, har arbetat frenetiskt med att minska smittspridningen och skydda sköra äldre. I Corona-kommissionens slutbetänkande (SOU 2022: 10) konstaterades att äldreomsorgen i Sverige stod oförberedd och att den var illa rustad för en pandemi, och att det inom **omsorgen föreligger en rad strukturella brister**. Fastän ansvariga för stöd och omsorgen inom Lerum gjorde vad de kunde påtalar de att sjukvården prioriterades framför äldreomsorgen i pandemins inledande skeden. Mycket fokus har också lagts på att förbättra de lokala villkoren vad gäller skyddsutrustning, besöksförbud, testning samt utbildning i basala hygienrutiner. I det fortsatta arbetet behöver givetvis fokus fortsättningsvis vara på den interna omsorgsorganisationen för att härigenom uppgradera omsorgsarbetet med mer medicinsk kompetens. Det handlar också om bemanning och arbetsförhållanden. Arbetet behöver även vara inriktat på kommunens samverkan med andra företrädare i det vidare omsorgssystemet, med privata vårdgivare, primärvården, GR samt statliga expertmyndigheter och SKR. Kommunens ansvar för omsorg och regionens ansvar för vård illustrerar det problem som uppstår när två huvudmän samtidigt bär ansvar för sköra och äldre i vid mening, och kunskapen om detta fragmenterade system är ingalunda okänd. Ett stärkt system förutsätter en bättre förståelse och kunskap om varandras olika logiker och förutsättningar.

Medan den interna samverkan i kommunen verkar ha fungerat förhållandevis väl och dessutom ha utvecklats under pandemins förlopp, uppmärksammas utmaningar och problem när det gäller vissa delar av den externa samverkan. Den horisontella samverkan med civilsamhälle och näringsliv förefaller ha fortskridit tillfredsställande under pandemin. Däremot uppdrags brister med olika myndigheter där kommunen ibland upplever sig ha legat före i hanteringen av pandemin. Dessutom skapade informationsspridning från flera instanser en rörig situation där samma information kunde delas av olika myndigheter vid olika möten. Kommunen upplever att kommunikationen mellan myndigheter och samspelet mellan vissa av dem, fungerat bristfälligt. Dessa svårigheter kopplas till komplexiteten i den **flernivåstyrning** som karaktäriserar den svenska offentliga förvaltningen.

Vi uppmärksammar slutligen att det vilar ett stort ansvar på kommunens ledning och chefer att skapa förutsättningar för att **aktivt förvalta gjorda erfarenheter och lärdomar** från pandemiåren. Vi kan konstatera att arbetet pågår och det i viss mån finns strategier för att tillvarata dessa. Det som påbörjats i den här utvärderingen kan med fördel utgöra en grund för lärandet, men vi tror att det är angeläget att involvera fler i processen, så att erfarenheter och förda resonemang som legat till grund för denna rapport inte stannar bland personer i ledande ställning. Det kan handla om att komma till rätta med konkreta arbetsrutiner kopplade till krisledningsuppdraget och hur man arbetar under kris eller materiella brister såsom skyddsutrustning. Men lärdomar kan också handla om befintliga och förgivettagna normer och regelverk som under pandemin inte uppfattats ändamålsenliga i förhållande till vad man upplever behöver göras för att antingen på kort sikt hantera akuta problem eller för att på lite längre sikt klara en omställning. Det kan handla om att ”leda på distans” och upplevelsen av att ”ledas på distans”, lärdomar av att tillsammans ha jobbat för att lösa konkreta problem på ett tillitsfullt sätt, men också ett större omställningsarbete som digitalisering. Ett sätt att säkerställa ett bra lärande kan därför vara att relativt omgående identifiera såväl pågående och planerade processer som gjorda erfarenheter kan vävas in i, exempelvis vilka går att länka till arbetet med systematisk kvalitetsutveckling och vilka handlar mer om ett utvecklingsorienterat lärande.

Inledning

Att lära i och av en kris är viktigt. Den här rapporten sammanfattar hur Lerums kommun har hanterat Covid-19 och vilka lärdomar som kan dras av arbetet. Rapporten är till för Lerums kommuns utveckling och lärande, men också ett bidrag till den mer generella kunskapsbildningen kring kommuners hantering av Covid-19 och kommunsektorns roll i Sveriges krisberedskap. Utvärderingen har gjorts under våren 2022 när tyvärr helt andra omtumlande kriser rullar över världen, kriget i Ukraina, ansträngd samhällsekonomi med ökad inflation och ökade räntor. Så frågan vad man kan lära av Covidåren kan kompletteras med på vilket sätt kan de här lärdomarna användas vid helt andra samhällskriser.

Någon gång i mitten av februari 2022, definitivt sedan den 24 februari, ändrades samhällsdebattens innehåll från att under nästintill dagligdags under två års tid har rapporterat om Covid och dess olika vågor och varianter, till att enbart handla om Putin och kriget han startat i Ukraina och dess olika samhällspolitiska följdverkningar. Om Wuhan blivit en stad vi lärt oss namnet på för att det är platsen där Covid fick sin pandemiska början kom nu den 24 februari bli en lika viktig tidsmässig demarkationslinje. Nästan över en natt ersattes virologer och immunologer från universitet och Folkhälsomyndigheten med överstelöjtnanter från Försvarshögskolan och FOI, som specialister och uttolkar av för samhället viktiga skeenden. En reflektion man kan göra är att fastän vi har många kanaler för nyhetsflödet tycks alla kanaler följa dominerande händelser vilket har en självförstärkande kraft.

Hotfulla samhällsekonomiska dominoeffekter har varit påtagliga sedan februari 2022. I kölvattnet på Rysslands invasion och ökad krigsoro har också världsekonomin satts under allt högre press med skenande inflation som följs av centralbankernas kraftiga räntehöjningar, ökande råvaru- och energipriser. Men inflationstrycket har också sin grund i den hyperstimulerade penningpolitiken som samhällen runtom i världen satt in för att hejda smittspridningen. I världens produktionsfabrik Kina har städer och regioner stängt ner på grund av spridningen av omikron, men kanske främst på grund av den strategi som stadsledningen där använder för att få bukt på smittspridningen. Det genererar

i sin tur problem i globaliserade leveranskedjor i hela världen, som även drabbar Sverige som en nation beroende av export.

Covids globala följdverkningar är emellertid ingalunda över, inte ens för Sverige. Fastän vaccinationstäckningen är stor i Sverige, bidrar nya varianter till smittspridning och även dödsfall. Senhöstens och vårvinterns våg av omikron var förvisso mildare, men smittspridningen var betydligt större och sjukskrivningstalen ökade markant. Människor kan tro att de inte är i fara om de smittas av omikron, men det stämmer inte. För särskilt ovaccinerade, äldre och multsjuka kan omikron och nya varianter orsaka allvarlig sjukdom och död. Sedan den 24 februari i år fram till den 31 oktober beräknas drygt 3000 personer ha dött i Sverige med koppling till Covid. Att kalla nya varianter av Covid för mild är således fel. Därtill tillkommer även de hundratusentals som har olika grad av komplikationer till följda av att de varit sjuka, så kallad postcovid.

Mycket av uppföljning och analys av Covid har också naturligt handlat om konsekvenser inom hälso- och sjukvårdens samt omsorgerna. Dagen innan invasionen av Ukraina släppte Coronakommissionen sitt slutbetänkande. Viss mediauppmärksamhet fick det, men i allt väsentligt har den efterföljande debatten lyst med sin frånvaro vilket inte minst de politiska debatterna inför höstens val visat. Kommissionen riktade emellertid i rapporten bred och allvarlig kritik mot Sveriges pandemihantering på flera punkter. Granskarna ansåg att bristerna i den svenska äldreomsorgen bidrog till Sveriges höga dödstal under första vågen, och fastän bristerna förbättrades över tid menade kommissionen att bemanningen inom omsorg var för låg, att den kommunala omsorgen borde ha sjuksköterskor på plats dygnet runt, att kommunerna borde kunna anställa läkare. Avsaknad initialt av beredskapslager och provtagnings- och smittspårningsförutsättningar över tid förvärrade en redan allvarlig situation. Även Folkhälsomyndighetens uppdrag kritiserades. Regeringen måste under en pandemi ha bredare kunskapsunderlag än det som en enskild förvaltningsmyndighet kan tillhandahålla.

Flera av bristerna har också tagits upp i de utredningar som regeringen tillsatt efter Coronakommissionens kritik. I juni blev utredningen om en ny äldreomsorgslag klar. Målet är att lagen ska förtydliga äldreomsorgens uppdrag och innehåll, och skapa likvärdig kvalitet i äldreomsorgen i hela landet. Pandemin satte ljuset på strukturella brister i vård och omsorg för äldre personer. Bristerna är ej nya, utan beskrivna sedan lång tid, och handlar bland annat om samordning, personalkontinuitet, bemanning och kompetens och chefer med alltför många underställda. Därtill har patienternas vårdbehov och den medicintek-

niska utvecklingen inneburit högre krav på såväl äldreomsorg som kommunal hälso- och sjukvård än när Ädelreformen genomfördes på 90-talet.

Denna studie handlar som sagt om Lerums kommuns organisering, styrning och ledning av arbetet med den samhällskris som Covid 19-pandemin inneburit och de utmaningar som den fört med sig för Lerums kommun som organisation. Fokus och studieobjektet har således i första hand legat på kommunens ledning och chefer och deras upplevelser, iakttagelser och lärande vad gäller arbetet med att organisera och leda Lerum kommuns krisarbete under pandemin. I regel utgår en utvärdering från en tydlig måttstock i form av ett beslutat mål, en plan eller ett ideal som kan utvärderas kritiskt. Men eftersom pandemier (än så länge) får betraktas som ovanliga och extraordinära händelser finns det inte någon sådan självklar utvärderingsmodell att tillgå. Uppfattningen om vad som är god hantering av pandemin ändras under resans gång och styrs av vilka värden som bedöms som mest angelägna av den som framför kritiken. Det visar ju inte minst den globala diskussionen som förts i nyhetsmedier om huruvida den ”unika svenska strategin” varit framgångsrik eller inte. Syftet med den här utvärderingen är därför inte att granska Lerums kommunarbete kritiskt för att utkräva ansvar och hitta fel att korrigera. Ambitionen med utvärderingen är i stället att skapa ett underlag och en process för reflektion och lärande, både inför en efterlängtd vardag utan pandemi och inför framtida kriser. Det senare möjliggörs inte minst av att pandemin tvingat alla att tänka om, testa nya sätt att arbeta på och skärskåda vad som är av vikt och vad som kanske inte visat sig vara det.

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. I programmet, som bedrivs inom Kommunforskning i Västsverige (KFi), ingår förutom Lerums kommun även Kungälv kommun, Trollhättans Stad, Borås Stad, Mölndals Stad, Tanums kommun, Göteborgs Stad och Stenungsunds kommun samt Västra Götalandsregionen. Det har redan publicerats några jämförande studier (Brorström & Löfström, 2021; Algehed & Jensen, 2021; Johansson, 2022), och vi kommer i denna rapport också göra jämförelser med Lerums arbete som utgångspunkt.

För Lerums kommun innebär en medverkan i programmet möjligheter till att lärande sker i tre olika steg. I ett första steg sker ett lärande genom den re-

flektion 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 ett resultat av den övergripande analysen som presenteras i föreliggande rapport. I ett tredje steg möjliggörs ett kunskapande genom att lära av andra kommuners arbete. 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, men det var bara första vågen. Nu två år senare har förvisso konsekvenserna av smittspridningen mattats av betydligt, men nya varianter av Covid reser krav om både en fjärde och en femte spruta. Kanske har vi därmed inträtt i det ”nya normala” som det talats om under en längre tid, där Covid nu blandas upp med ansträngd samhällsekonomi främst på grund av kriget i Ukraina.

Rapporten är disponerad enligt följande: Efter detta inledande kapitel följer ett kapitel där vi redogör för utvärderingens metod och sedan ett kapitel med de teoretiska utgångspunkterna. Nästkommande kapitel, kapitel fyra, beskriver resultatet av den empiriska undersökningen. Här sammanställer vi de gemensamma berättelser om kommunens hantering av pandemin som vi kunnat utläsa ur de självvärderingar, hearingar och intervjuer som gjorts. Det femte kapitlet är reflekterande och i detta diskuterar vi med utgångspunkt i teorierna ett antal centrala aspekter av hanteringen av pandemin. Detta bäddar för det avslutande kapitlet där vi preciserar några frågeställningar och områden som vi anser är viktiga att beakta i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Metod

KomCo-programmet bygger på en gemensam metod och teoretisk utgångspunkt. Här beskriver vi tillvägagångssättet, men först några ord om hur vi ser på gjord utvärdering. Vi ser upplägg av gjord studie, genomförande och återrapportering som uttryck för en lärande utvärdering (Svensson, med flera 2009). Det betyder att vi betonar kollegiala uppföljningsformer, lärande och förståelse framför extern granskning och ansvarsutkrävande. För oss handlar teori i grund och botten om att samla idéer, argument och förklaringar i syfte att göra praktiken begriplig, men också i syfte att påverka praktiken. I rapporten kombinerar vi därför unika erfarenheter gjorda av olika grupperingar i Lerum med begrepp, modeller och teorier som försöker både samla dessa erfarenheter och påverka hur dessa erfarenheter kan förstås.

Utvärderingen av Lerums kommun hantering av pandemin har gjorts av en grupp forskare knutna till KFi:s forskarnätverk bestående av Sanna Eklund, på Förvaltningshögskolan, Christian Jensen vid Handelshögskolan och Bengt Johansson vid JMG, alla vid Göteborgs universitet. Utvärderingsarbetet har även stöttats av Viveka Nilsson (administration). Studien är gjord under senare delen av våren 2022, och övergripande intryck är att respondenterna beskrev kommunens arbete med pandemin med ett lugnt tillbakablickande perspektiv, trots att de bara några månader tidigare stått mitt uppe i höga sjukskrivningstal på grund av den fjärde smittvågen orsakad av omikron-varianten. Bidragande till denna fattning, som vi inte känner igen från motsvarande studier från året innan, är säkerligen vaccineringen som minskat antalet allvarligt sjuka och döda och som våren 2022 spred ett upprymt lugn i landet. Sedan den 1 april 2022 klassas inte heller längre viruset som en samhällsfarlig sjukdom, ett beslut som symboliskt säkerligen också har en lugnande effekt.

Underlag till utvärderingen har samlats in på flera sätt och ambitionen har varit att datainsamlingen i sig ska stimulera ett lärande kring verksamheten, genom att den möjliggör för medverkande chefer att strukturerat och tillsammans reflektera över arbetet med att styra och leda organisationen under pandemin. Materialinsamlingen har skett i tre steg: självvärderingar, hearingar och kompletterande intervjuer. I Lerum sammanställde fem ledningsgrupperingar i kommunorganisationen självvärderingar enligt en instruktion och mall som skickats till dem på förhand, se bilaga 1. Grupperingarna som valdes ut i samråd med kommunledningen och var:

- Centrala krisledningsgruppen
- Coronagruppen
- Sektor stöd och omsorg
- Sektor lärande
- Sektor samhällsbyggnad

Med varje gruppering som gjorde en självvärdering hade vi också en hearing vid vilken de som skrivit självvärderingen och andra för verksamheten viktiga personer medverkade, i de flesta fall 3–6 personer. Under hearingen ställde utvärderingsgruppen fördjupande och breddande frågor kring de teman som är centrala för utvärderingen. De teman som berördes i självvärderingar och sedan under respektive hearing var: Inledning - den övergripande bilden, Be-

slut - åtgärder och kritiska moment inom verksamheten, Samordning och samarbete, Andra aktörer och extern samverkan, Lärdomar och framtid, se bilaga 2.

Hearingarna genomfördes på distans via Microsoft Teams och deltagarnas diskussioner antecknades. På hearingarna medverkade också en representant från förvaltningsledningen som bisittare. Bisittarnas roll var att lyssna på kollegornas samtal och reflektera över vad som sades på hearingen. Härigenom var ambitionen att skapa förutsättningar för ett kollegialt lärande och en fördjupad analys kring olika verksamhetsbetingelser i arbetet med att hantera Covid.

Den tredje och sista delen i materialinsamlingen bestod av kompletterande intervjuer med några aktörer som kunde förväntas bidra med antingen fördjupande eller breddande perspektiv. Den intervjumall som användes återfinns i bilaga 3. Sammanlagt genomfördes 8 intervjuer i Lerum. Dessa personer representerade den politiska nivån och olika verksamheter alternativt stabsfunktioner och gav värdefulla insikter om olika utmaningar som kommunen upplevt. Vår bedömning är att vi under insamlandet av material uppnådde det som ibland i kvalitativa studier benämns ”mättnad”. Det betyder att ytterligare materialinsamling inte hade tillfört något väsentligt nytt. Detta beror givetvis till stor del på att utvärderingen begränsats att fokusera på kommunens övergripande organisering och styrning. Under studien har också skriftlig dokumentation av skilda slag beaktats. Material om coronapandemin är oerhört omfattande i medier, i forskningslitteraturen och på myndigheters och kommuners webbplatser och på olika typer av nyhetssajter. Det har också under året genomförts och publicerats ett flertal utvärderingar, exempelvis av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Coronakommissionen och Statskontoret.

Det insamlade materialet har analyserats i två steg. Först sammanställdes materialet i en empirisk beskrivning av kommunens hantering av pandemin från det att den startade 2020 till det att självvärderingar och hearingar genomförts. Den empiriska berättelsen är en sammanfattning av forskarnas tolkning av kommunens hantering av pandemin och innehåller citat från självvärderingar, hearingprotokoll och intervjuer för att exemplifiera vanligt förekommande uppfattningar eller intressanta reflektioner som deltagare gjort. Med empiribeskrivningen som grund analyserade forskargruppen sedan kommunens insatser. Analysen gjordes både enskilt och i grupp och bygger på den teoretiska ram som presenteras i kommande kapitel. Följande frågor har varit vägledande för analysarbetet:

- Vad karaktäriserar kommunens hantering av pandemin i stora drag? Fanns nödvändig beredskap? Hur fördelades ansvar, vilka beslut fattades och hur kommunicerades dessa? Hur förändrades kommunens arbete och hur samordnades uppgifter?
- Vad har varit framgångsrikt i arbetet? Varför då?
- Vad har varit svårt för kommunen och hur kan dessa utmaningar förklaras?
- Vilka lärdomar har dragits och vilka är de mest framträdande utvecklingsområdena som krisen har synliggjort? Vad är viktigt att tänka på när dessa erfarenheter och lärdomar skall omhändertas efter krisen?

Studien har ett uttalat ledningsperspektiv. Vi har tagit del och diskuterat med ledningar på olika nivåer hur de uppfattar arbetet under pandemin och vad de tagit för mått och steg för att brett hantera Covid. Hur man styr och leder och hur man säger att man styr och leder behöver inte vara samma sak. Det ser vi också som ett tillkortakommande med gjord studie. Vi har inte haft möjlighet att studera den praktik om vilken man säger sig ha styrt. Vi har ej heller intervjuat medarbetare som utifrån ett mer tydligt verksamhetsperspektiv kunnat berätta om sina upplevelser av nämnda åtgärder samt vilka organisatoriska förutsättningar de hade sett som önskvärda.

Teoretiska utgångspunkter

I detta kapitel redogör vi för de teoretiska utgångspunkterna som fungerat som ett stöd för de tolkningar av händelseförloppet som gjorts. Fyra teman adresseras som tillsammans ger ett stöd för gjord analys och tolkning. Ett första tema gäller grundläggande begrepp kring organisering såsom strategi, arbetsdelning och koordinering. Ett andra tema behandlar samverkan och flernivåstyrning. Ett tredje tema uppmärksammar kommunikation, både i kristid och i mer normala tider. Slutligen, ett fjärde tema berör organisatoriskt lärande och vad det innebär och ställer för krav på en organisation.

Att hantera målkonflikter inom ramen för formella organisationer

En viktig utgångspunkt är att all organisering handlar om val och avvägningar. Det innebär att det inte finns någon organisationsform som är optimal i alla lägen och kan möta alla förändringar över tid, vilket inte minst är viktigt att uppmärksamma i en studie av en kris som visar sig slå olika mot olika verksamheter och dessutom skifta över tid.

Kommunen som formell organisation och institution är en komplex organisation där flera olika värden samexisterar och konkurrerar. Det här gäller oavsett kommunstorlek. Kommuner har ett heterogent sortiment av tjänster som i regel vilar på legal grund. De behov som kommunal verksamhet speglar upplevs många gånger som oändliga, samtidigt är resurserna begränsade - man kan alltid göra mer men aldrig nog. Politiska, administrativa och professionella logiker förekommer samtidigt och numera också krav om ökad brukarmedverkan. Därtill har flera parallella styrideal över tid utvecklats i form av regler, mål, samverkan och tillit, vilket resulterat i en inte obetydlig styrträngsel. Kommunal verksamhet ska i sina delar ha förmåga att hantera påfrestningar och störningar samtidigt som den ska bibehålla form, funktionalitet och eftersträvarvärda värden, och dess chefer på olika nivåer ska verka för effektivitet, rättvisa och resiliens (Hood, 1991). Men i praktiken måste alltid prioriteringar göras för att någonting ska bli gjort. Organisering bygger på den fundamentala

praktiken att vissa lösningar väljs, medan andra väljs bort (Luhmann, 1995), inte minst gör detta sig gällande vid kris.

Vad som kännetecknar kommunala organisationer är att de är formaliserade, som sagt ofta med grund i lagar och reglerande mekanismer, vilka också påverkar verksamhetens uttryckta syften och mål. Det betyder att över tid utvecklas tämligen stabila strukturer kring inte bara ansvar och auktoritet, utan även föreställningar om behovet av varaktighet och kontinuitet. Detta samlas under benämningen formell organisation eller formell organisationsstruktur, vilket syftar på den överenskomna och beslutade ordningen för hur verksamheten organiseras (Scott, 1992). Denna stabiliserande effekt till trots behöver alltid organisationen anpassa sig efter nya utmaningar och behov. Härvidlag är begreppet strategi centralt, då den ska beskriva hur kommunen och dess olika förvaltningar hanterar olika kniviga lägen som uppstår.

Freedman (2013) beskriver strategibegreppets historiska utveckling inom vitt skilda samhällsgrenar som militärväsende, religion, statsförvaltning och företagsvärlden. Genomgående handlar strategi om hur en social helhet (en nation, en kommun, en förvaltning, en enhet) ska realisera och kanalisera sin inriktning och målmedvetenhet. Det kan vara ambitioner som är riktade mot möjligheter, men även mot att hantera hot, besvärliga lägen och problem, där egna förutsättningar, både styrkor och svagheter, måste beaktas.

Tre kontextuella faktorer framstår som avgörande för huruvida en situation upplevs som strategisk: osäkerhet om vad det är för situation som råder, komplexitet i fråga om hur denna situation ska tolkas och förstås samt meningsskiljaktigheter mellan dem som fattar beslut och de som påverkas av dem. Strategi blir en fråga om de medel som används för att nå eftersträvaransvärda mål, och en medelsdiskussion handlar alltid om att göra prioriteringar både rörande befintliga resurser i form av pengar, uppmärksamhet, kompetens och tidsanvändning, och vilka motsvarande resurser man ser behov av att utveckla.

Man tänker sig ofta strategier som framåtsyftande, att de ska fungera som vägledning vid olika handlingsval, att strategier ska styra strukturer men lika framträdande inom strategiforskning är att strategier är något som konstrueras i efterhand som om ledningen har agerat efter en uttänkt plan, och att befintliga strukturer snarare styr valet av strategi. Frågan om formulering och implementering av strategier är ytterligare ett stort forskningsfält inom offentlig förvaltning. För denna studies vidkommande där kris och det oväntade styr kan det finnas anledning att uppmärksamma den kritik som framförts mot alltför planeringsinriktad strategi (Mintzberg, 2000). Framtiden är svår att förutsäga och

därför ska man inte överbetona analys framför handling och tro att formella procedurer leder till framgång. Snarare borde samspelet mellan handling och lärande lyftas fram.

Men strategi är ingalunda bara avsett som begrepp för att hantera yttre hot som Covid. Strategibegreppet används också för att formera och organisera befintliga resurser och kompetenser. Utifrån ett strukturellt perspektiv är en central organiseringsstrategi att komma samman och fördela arbetsuppgifter för att också se till att dessa arbetsuppgifter tillsammans bidrar till det syfte eller uppdrag som organisationen har, i det här fallet den kommunala förvaltningen. Särskilt utmärkande är hierarki och att det finns några som bestämmer, i synnerhet kring principer för arbetsfördelning och hur specialiserade enheter och funktioner ska samordnas. I formella organisationer är det positionen som är avgörande för vilka befogenheter en person har. Hur verksamheten ska organiseras beror i sin tur på hur de olika delarna eller enheternas uppdrag ska begränsas och hur de ska samordnas.

Samordning kan ske enligt flera olika grundprinciper (Mintzberg, 1983). Att samordna löpande funktionsspecialiserad kommunal verksamhet sker ofta i förväg. Det finns flera olika varianter på planlagd samordning. En är genom standardisering av arbetsprocesser där rutiner, riktlinjer och processer reglerar vad man förväntas göra. En annan är genom utbildning och formella meriter där standardisering av kunskap för arbetet i fråga tydliggörs. Samordningen kan också ske genom uppställda åtråvärda målvärden för verksamheten, exempelvis kan det vara kring ekonomi, kvalitet eller brukarnytta. Inte att förglömma är de samordningsmekanismer som sitter i väggarna i form av kultur, informella normer och värderingar. Även om det finns formella regler och informella normer bygger mycket av arbetet i organisationer på förtroende. Chefer måste lita på att deras medarbetare inte bara följer regler, utan också tänker själva och använder sitt eget omdöme.

Vad som kännetecknar en krissituation är emellertid att samordningen behöver svara an mot plötsliga händelser och ny information här och nu. Just att händelsen är plötslig och oväntad gör att man inte kan hantera den i förväg. Ett sätt att göra momentan samordning är att tydliggöra ett mer direkt och tydligt ledarskap, för att härigenom undvika konflikterande budskap och skapa klarhet kring hur samordnade insatser ska disponeras och utföras. Skyndsamhet förutsätter att någon bestämmer. Ett annat sätt att samordna sig momentant, som delvis är det direkta ledarskapets motsats, är gemensam samordning. Förvisso kan behovet av skyndsamhet vara stort, men ovissheten kan väga tyngre,

och genom att sammanföra erfarenheter, perspektiv och kompetenser kan gemensam handlingskapacitet och distinkthet skapas. Den vanligaste formen för gemensam samordning är möten av olika slag, där de inblandade gemensamt pratar med varandra för att lösa ett problem som uppkommit eller fatta ett gemensamt beslut.

Verksamhetsstyrning och samordning är inriktad mot övergripande värden. I löpande kommunal verksamhet är fokus vid sidan om brukarnytta hur begränsade resurser används på bästa sätt, där ”bästa” villkoras av föreställningar om rättssäkerhet och effektivitet. I kris aktualiseras också målvärdet om resiliens och uthållighet. Det de olika värdena inte bara är viktiga att beakta, utan att de också riskerar att hamna i konflikt och konkurrera med varandra. 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 medier kopplat till pandemin eftersom frågor kring lagerhållning av skyddsutrustning aktualiserats samt även hur omsorgen bemannats. Kritiken har handlat om att med allt för stort fokus på effektivitet och ”slimmade” organisationer har lagerhållningen och bemanning, som för med sig en kostnad, minskats i för stor utsträckning. Konkret innebär detta bland annat ett skiftat fokus från ”just-in-time”-leveranser till ”just-in-case”-lagerhållning/bemanning. Sammanfattningsvis, för all offentlig verksamhet är samtliga förvaltningsvärden alltid aktuella att beakta, inte var för sig

Samverkan och flernivåstyrning

Men det är inte enbart den inomorganisatoriska samordningen som är av betydelse. Inom offentlig sektor har samverkan varit ett honnörsord 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 & Vengen, 2002).

När det uppstår en kris eller extraordinär situation 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 (governan-

ce) (Montin & Hedlund, 2009; Osborne, 2010). Dessa horisontella styrningsformer betonar nätverksbaserade och relationella former av styrning där fler aktörer som inte nödvändigtvis ingår i den traditionella styrkedjan utformar styrning (Hupe & Hill, 2012). Den vertikala styrningen brukar diskuteras som flernivåstyrning (multi-level governance) (Marks, 1993). I Sverige karaktäriseras flernivåstyrningen av ett system där både stat, regioner och kommuner är utförare av styrning. Den kommunala nivån är särskilt intressant i en svensk kontext eftersom vi har så pass hög grad av decentralisering (Sellers, Jefferey, Lidström & Yooil Bae, 2020). Den statliga styrningen är inte sällan bred och öppen för tolkning vilket tillsammans med den decentralisering som utgör det svenska systemet medför att mycket av utformningen sker på lokal nivå.

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). Resurser behöver ingalunda bara vara pengar, utan information, uppmärksamhet och kompetens samt andras nätverk betraktas här också som resurser. Det gör att det centrala för aktörer handlar om att komma överens om vad man 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. När flera autonoma aktörer samverkar är också osäkerheten stor var gränsen går för olika aktörers ansvar (Stoker, 1998). Förutom osäkerhet att hantera och lösa uppgiften man har framför sig (reducera smittspridning i förekommande fall) kan alltså osäkerheten också handla om att flera olika aktörer med olika uppdrag och intressen ska komma överens, samt att många olika beslut måste i fattas, i regel utspridda i både tid och rum.

När det kommer till flernivåstyrning handlar det inte enbart om att utveckla former för att styra samverkansinsatser (Hooghe & Marks, 2003). Flernivåstyrningen är ett vidare arrangemang där en eller flera offentliga organisationer ingår i en vertikal beslutsprocess. Det kan handla om att effektuera politiska beslut eller att löpande hantera ny information ofta på ett enhetligt vis (Ansell & Gash, 2008). Med pandemin ska man därtill plötsligt och på kort varsel bli beroende av andra organisationer för att genomföra sitt uppdrag. Det kan som i studerat fall handla om att hålla sig löpande informerad kring riktlinjer och rekommendationer för att lokalt förhindra smittspridning, samordna inköp av skyddsutrustning eller bidra till att olika restriktioner efterlevs på lokal nivå. Flernivåstyrning innebär således inte enbart en mångfald av aktörsperspektiv, utan sker också med olika kontextuell förståelse och siktdjup.

Perspektiv på organisationers kriskommunikation

I en kris hotas grundläggande värden för en organisation. Beslut måste fattas under stark tidspress i en situation som präglas av osäkerhet. För att hantera krisen blir kriskommunikation ett centralt verktyg för alla organisationer, men för myndigheter har den en dubbel funktion. I en samhällskris ska myndigheters kriskommunikation hjälpa samhället och dess aktörer att klara av krisen, framför allt tillgodose medborgarnas informationsbehov så att de vet vad som pågår och kan ta beslut för att skydda sig själva och sina närmaste (Odén m fl., 2016). Men krisen innebär också påfrestningar för den egna organisationen och om den inte hanteras rätt kan samhällskrisen utvecklas till en organisationskris, där anseende och förtroende för organisationen rubbas, både internt och externt (Vigsø, 2016).

Kritiskt för den externa kriskommunikationen är att snabbt nå ut till olika målgrupper med information som är relevant och upplevs som användbar. Till att börja med måste man veta vilka informationsvägar människor använder för att informera sig. Vidare måste budskapet upplevas som viktigt, vara begripligt och inte minst måste det vara tydligt exakt vad man förväntas göra för att skydda sig (Sellnow m fl., 2018). De återkommande råden att tvätta händerna, hålla avstånd och stanna hemma vid sjukdom, som nådde hela Sverige under pandemin via presskonferenser och alla möjliga kanaler är exempel på hur myndigheter i samhället med nådde ut med krisinformation.

Kritiska moment för den interna kriskommunikationen är att säkerställa att information sprids uppåt och nedåt i organisationen. Heide och Simonsson (2016) pekar på att det finns olika funktioner för den interna kriskommunikationen, där tyngdpunkten ligger på olika ställen beroende på vilken fas av krisen det handlar om. Före krisen behövs kommunikation för att stärka lojalitet och engagemang för den egna organisationen samt för att öka krismedvetenheten. Under krisens mest akuta fas ligger fokus på att kommunicera instruktioner för hur medarbetarna ska agera, men också på att ge stöd och hjälp till bearbetning av det som sker. Efter krisens avslutande hamnar återigen fokus mer på kriskommunikation för att bygga lojalitet, engagemang samt att hålla krismedvetandet på en rimlig nivå.

En aspekt som Heide och Simonsson inte nämner är omvärldsbevakning. En central del av kriskommunikationen under en kris handlar om att skapa sig lägesbilder, både för internt och externt bruk. Att försöka beskriva ut hur "landet ligger" är helt avgörande för krishantering, både hur situationen ser ut i den egna organisationen och det omgivande samhället.

För en kommun finns kommunikation och samverkan i flera olika riktningar, vertikalt/horisontellt samt externt/internt (se figur 1). Den centrala vertikala externa kommunikationen under pandemin handlade i stor utsträckning om att informera och kommunicera med medborgarna (i olika roller som brukare, anhöriga mm) om krisen. Men detta vara bara en del av den externa vertikala kommunikationen. Det finns andra än medborgare att kommunicera med, såsom olika lokala organisationer. Kommunen kommunicerar ju regelbundet exempelvis med företag och civilsamhällets organisationer. Även kommunikation med medier kan räknas hit, vilket ju är en helt central del av den externa kommunikationen. Men extern kommunikation går också uppåt, mot regionala och inte minst nationella myndigheter. Information från nationella myndigheter ska hanteras i vardagen och under pandemin blev det extra viktigt. Det kom hela tiden mycket information på den nationella nivån och dessutom skulle det rapporteras från verksamheterna till länsstyrelser och nationella myndigheter.

	Intern	Extern
Horisontell	Förvaltning och förvaltning/bolag	Kommuner och kommun/organisationer
Vertikal	Förvaltningsledning och förvaltningar/politisk ledning	Kommun och medborgare/lokala organisationer/myndigheter /medier

Den andra formen av extern kommunikation sker horisontellt. Här är det framför allt de flöden av kommunikation som sker mellan kommuner som åsyftas. Det finns både formella och informella nätverk som kan aktiveras och användas under en kris för att samordna, koordinera eller främja kunskapsutbyte. Även kommunikation via samverkansorganisationer som Göteborgsregionen (GR) eller andra kan räknas hit, men också enskilda chefers professionella nätverk.

Den interna kommunikationen kan också delas in horisontellt och vertikalt. Den horisontella är den som sker mellan de olika förvaltningarna och bolagen i en kommun, även detta via formella eller informella nätverk. I kriser blir krisledningsgrupper av olika slag ofta en arena där representanter för olika delar av förvaltningarna kan mötas. Den vertikala interna kommunikationen går också uppåt och nedåt från förvaltningsledningars synvinkel. Uppåt handlar det om att kommunicera med de folkvalda, med nämnder och styrelser och deras ledande representanter. Nedåt är det hur kommunikationen flödar uppåt och nedåt mellan förvaltningsledningar och medarbetare.

Beroende på vilken kris det handlar om, kommer olika former av kriskommunikation, extern och intern, vara olika viktiga. Men i den samhällskris som pandemin innebär ändras förutsättningarna. Alla de ovan nämnda relationerna aktiveras och måste hanteras kommunikativt. Det är därför inte så konstigt om kommuner upplevde att Covid-19 skapade kommunikativa påfrestningar utöver det vanliga. Stora mängder information behövde hanteras och förmedlas och alla behövde information samtidigt.

De danska kriskommunikationsforskarna Finn Frandsen och Winni Johansen (2017) talar om att det i en kris uppstår ett kommunikativt rum, en retorisk arena där de vanliga reglerna inte riktigt gäller. Situationen präglas av både av sensemaking, dvs. att olika aktörer försöker förstå vad som pågår och meaning making, som innefattar aktörers försök att definiera situationen. En kamp uppstår mellan olika aktörer om att försöka rama in krisen, hur den ska förstås, vad som är dess orsaker och vilka konsekvenser den kan få. Röster både inom och utanför organisationen agerar därmed på den retoriska arenan utifrån sina intressen och behov. Det är i denna kommunikationsmiljö som kommunens kriskommunikation ska förstås.

Organisatoriskt lärande

Lärande kan i sin enklaste form beskrivas som den process varigenom individer eller organisationer tar till sig ny kunskap som sedan gör att de ändrar sin praktik. Redan Argyris & Schön (1978) betonade att en viktig förutsättning för organisatoriskt lärande är att individer lär. Samtidigt säger de att det inte är säkert att en organisation lär bara för att individerna lär. Organisatoriskt lärande förutsätter att individens lärande påverkar organisationens kapacitetsbyggande, i form av gemensamma föreställningar, rutiner, värderingar och kultur. Organisatoriskt lärande resulterar på så sätt i kollektiva förståelseformer, värderingar och handlingsmönster som utvecklas och delas av chefer och medarbetare.

Lärande pågår ständigt, men generellt kan man säga att ju mer instabil omvärlden är, desto större är behovet att lära, både för individer och organisationer. Olika organisationer lär också på olika sätt. Exempelvis har det noterats i flertalet studier att etablerade, byråkratiska och regelstyrda organisationer med relativt stabil omvärld tenderar att vara bra på att förfina och förbättra rådande processer och arbetssätt. Verksamheter som verkar i en mer dynamisk omvärld har lättare för att testa nytt, men är samtidigt oftast inte intresserade av systematiskt förändringsarbete. Oavsett är det viktigt för organisationer att de har

en förmåga att lära, lära av och lära om baserat på vidtagna beslut, åtgärder och gjorda erfarenheter.

Kris och oväntade händelser kan utgöra ett utmärkt lärtillfälle för en organisation. Därmed inte sagt att detta är en enkel övning, kris kan nämligen göra verksamheten närsynt (Levinthal & March, 1993), det vill säga att den egna verksamheten gynnas på bekostnad av andra, kort sikt premieras framför lång sikt samt en benägenhet att inte beakta egna misslyckanden i iveren att ta itu med uppkomna problem. Det är viktigt att skapa helhetssyn och samla gjorda lärdomar, inte minst en viktig uppgift för ledningsgrupper och staber (Cregård, Berntson & Tengblad, 2018).

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. På samma sätt kan Covid som plötslig extern händelse ses som en avvikelse. En sådan avvikelse kan trigga i gång ett lärande eftersom det uppstår en situation där ett ny-tänkande och omprövande krävs (March, 1991). Avvikelsen måste emellertid inte vara av extern karaktär, utan kan också vara något som så att säga organiseras fram. Det kan ske genom att det inrättas utvecklingsprojekt med syfte att generera avvikelser genom att alternativ tas fram. Ett inbyggt motsatsförhållande har emellertid beskrivits mellan att utnyttja effektiviteten i befintlig organisation och att satsa resurser på utveckling. Det har konceptualiserats som motsättningen mellan å ena sidan att exploatera, det vill säga att acceptera och förfinas det nuvarande genom att reducera avvikelser från existerande rutiner, standards och normer och å andra sidan att upptäcka, det vill säga att debattera och ifrågasätta befintliga arbetsätt och snarare öka avvikelsen från befintliga rutiner, standards och normer (March, 1991).

I praktiken måste alla organisationer uppvisa förmåga till produktivitet och förmåga till omställning. Det handlar inte om antingen eller utan om både och. Organisationer måste skapa stabila förutsättningar som kan ligga till grund för utvecklande av arbetsprocesser, vilket i sin tur bygger på situationsspecifik kunskap. De måste emellertid också kunna ompröva och förändra sin verksamhet, vilket i stället förutsätter en bredd i kunskapsbasen. Samhället i stort har under Covid verkligen blivit varse att både vardagspraktik behöver förändras och syn på utveckling behöver omskapas.

Utgångspunkter för analys

Den teoretiska referensram som här presenterats ger en bred utgångspunkt för analys av organiserings-, lednings- och styrningsaktiviteter som visar på grundläggande kvaliteter för att en organisation ska klara sitt uppdrag tillfredsställande i kris och vardag. En central del handlar om att analysera arbetsdelning och koordinering. En annan viktig del som lyfts fram handlar om samverkan och flernivåstyrning 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 kommunikativt perspektiv, då föreställningar om kris väglett mycket av gjort arbete. Slutligen en viktig del är att analysera de erfarenheter som gjorts utifrån ett lärandeperspektiv tillsammans med vilka förutsättningar som finns för lärande.

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

Lerums hantering av Covid - resultat av självvärderingar, hearingar och intervjustudie

Det här kapitlet är en sammanfattning av de beskrivningar, utsagor och skildringar som framkommit i självvärderingar, vid hearingar och under intervjuer. Studien genomfördes under våren 2022. Detta innebär att Lerums kommun, med en viss skillnad från andra kommuner som utvärderats inom ramen för KomCo blickar tillbaka över åren med pandemin och delvis kan ses ha kommit ut på andra sidan. Det finns därmed en reflekterande aspekt i denna utvärdering där kommunen har kunnat analysera pandemin och kommunens agerande utifrån ett längre tidsperspektiv och många genomgångna erfarenheter. Att utvärderingen genomförts efter flera vågor av pandemin gör att vissa förutsättningar för kommunen att hantera pandemin har sett olika ut och förändrats över tid. I detta kapitel är ambitionen både att ge en helhetssyn över kommunens hantering, och där det behövs, belysa pandemins olika vågor och hur vissa förutsättningar för kommunen har förändrats inom ramen för krisens utveckling. Inledningsvis innan vi talar om vad som skett i Lerums kommun kan det vara på sin plats med en nationell inflygning och tala om den ömsom risade ömsom rosade svenska coronastrategin, då vi menar att den skapar villkoren för stora delar av kommunens övergripande beslut och vägval. Det här är ingalunda unikt för Lerums kommun, utan alla kommuner som ingår i KomCo-programmet har agerat utifrån hur de uppfattar riktlinjer som satts på nationell nivå.

Den svenska coronastrategin

Den 31 januari 2020 upptäcktes Sveriges första fall av Covid-19. Dagen därpå beslutade regeringen att tillämpa bestämmelserna om allmän- och samhällsfarlig sjukdom i smittskyddslagen för den nya sjukdomen. Covid-19 avviker från det normala och uppfattas som ett hot, och risker är per definition situatio-

ner som sällan kan hanteras genom redan existerande rutiner. Sedan dess har coronaviruset SARS-CoV-2 koloniserat vår vardag och Folkhälsomyndigheten har med rekommendationer, allmänna råd och föreskrifter lotsat både individer och organisationer för att minska smittspridningen. Pandemin har skapat företräde för särskilda förutsättningar för styrning och organisering.

Den uppmärksammade svenska coronastrategin har till stora delar handlat om att samhället måste fungera hjälpligt, samtidigt som smittspridningen hålls nere. Den vilar tungt på ett bredare folkhälsoperspektiv, som bygger på förtroende och att myndigheter, organisationer, företag och individer gör sitt bästa för att hjälpas åt. Folkhälsomyndigheten (FHM), som ansvarig smittskyddsmyndighet, har blivit den centrala noden för kunskapsinhämtning, sammanställning och åtgärdsförslag, och inte minst Anders Tegnell som statsepidemiolog har fått personifiera den svenska coronastrategin och haft stort genomslag i media. Som myndighet har FHM befogenheter att fatta beslut om rekommendationer, allmänna råd och föreskrifter.

Rekommendationer har i allt väsentligt varit individbaserade och lika för alla och handlar genomgående om ett tydligt eget ansvar att begränsa smittspridningen såsom att stanna hemma vid minsta symtom, tvätta händerna ofta och noga, hålla armlängds avstånd till andra samt i synnerhet värna sköra och äldre personer. I Smittskyddslagen från 2004 fick den enskilde individen ett stort ansvar för smittskyddet (kap 2 § 1) – ”var och en skall genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar” – och information som myndigheter förmedlar blir härmed avgörande, bland annat att ”se till att allmänheten har tillgång till den information och de råd som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv och hälsa” (kap 2 § 3). Det uttryckliga egenansvaret har motiverats med att befolkningen har hög tillit till varandra och myndigheter i Sverige, men också i den enskilda människans värdighet, integritet och självbestämmanderätt.

Vid sidan om frivilliga rekommendationer kan allmänna råd ses som kollektiva uppmaningar hur individer kan och bör agera för att uppfylla mer bindande föreskrifter, exempelvis de allmänna råden om att undvika trängsel i kollektivtrafiken och om möjligt jobba hemifrån. Föreskrifter som är legalt bindande, har också FHM föreslagit, såsom att begränsa allmänna sammankomster till max 50 personer, besöksförbud på äldreboenden (upphörde senhösten 2020) och att restauranger och näringsställen har ansvar för att vidta åtgärder för att undvika trängsel. Handel, idrott och kultur, besöks- och turismnäringarna har

därmed varit hårt drabbade, men på ett helt annat sätt än delar av hälso- och sjukvården samt kommunens omsorgsverksamheter.

Denna linje, som kopplas till den svenska förvaltningsmodellen med från regeringen fristående myndigheter, har fått utstå både ris och ros (se exempelvis Anderberg, 2021, Dahlsten, 2020; Kungl. Vetenskapsakademien, 2021; SOU, 2020:80; 2021:89; 2022:10). Under pandemin har det varit tydligt att olika experter drar skilda slutsatser utifrån samma, ofta osäkra, underlag, och frågan har rests hur starka belägg behöver myndigheter och politiska församlingar för att besluta om en viss åtgärd. Vi har inte sett drakoniska åtgärder i form av att samhället stängts ned, så kallade lockdowns, med undantag för besöksförbud vid äldreboenden. Medan många andra länder har infört hårda restriktioner har Sverige valt att i större utsträckning lita på människors frivillighet. Men Sverige har, inte minst i en nordisk kontext, haft en mycket större smittspridning och långt fler dödsfall än våra grannländer. FHM förklarar detta med att viruset tidigt kom in på äldreboenden och särskilda boenden, främst på grund av hög vikariebemanning och Just-in-time organisering. Coronakommissionen talar vidare om de inledande skyddsåtgärderna som var otillräckliga, att testningen inte varit tillräcklig samt om otillräcklig kommunikation mellan olika förvaltningsnivåer. Kommissionen talade även om behovet av ökad sjuksköterskebemanning på boenden. Det är ingalunda bara övergripande organiseringsprinciper som debatterats, även den medicinsktekniska accessoaren munskydd har diskuterats flitigt, huruvida den ska rekommenderas eller ej, huruvida den hindrar smittspridning eller främst symboliskt visar på ansvarstagande. FHM rekommenderade först munskydd i kollektivtrafiken under rusningstid den 7 januari 2021, långt senare än i andra länder, just med hänvisning till att forskningsläget tidigare hade varit osäkert. Den rekommendationen upphörde den 1 juni 2021.

Tilliten inte bara till befolkningen utan även (expert)myndigheter har också varit något som kännetecknar den svenska strategin och den har på motsvarande sätt debatterats flitigt. Kritiker menar att politiken borde vara mer styrande, och att experter inom myndigheter getts för stort handlingsutrymme. I många av de länder som genomfört tvångsåtgärder och nedstängningar har detta skett på initiativ av politiker som där snarare än ett bredare folkhälsoperspektiv förespråkar en försiktighetsprincip. De anses veta bäst vad som minskar smittspridningen och en rad folkliga protester, ibland våldsamma, har förekommit, och fortsätter då utökade krav om vaccinationsintyg och vaccintvång föreslagits. Medan i Sverige har politiker hållit ett visst avstånd och inte på motsvarande

sätt tagit egna initiativ, utan i huvudsak använt sin makt och inflytande för att stödja och förmedla expertmyndigheters råd och kommunikéer. Den avgörande politiska styrningen har så att säga redan ägt rum innan coronaviruset nådde Sverige genom det sätt som den svenska förvaltningsmodellen är organiserad med från politiken fristående myndigheter.

Utifrån målbilden att kraftigt begränsa smittspridningen har regeringen också fattat en rad beslut som spänner över stora delar av samhällskroppen, alltifrån att säkerställa resurser till hälso- och sjukvården samt omsorgen, över att begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet, till att lindra konsekvenser för medborgare och företag. Det handlar om massiva ekonomiska stödinsatser med avsikt att begränsa smittspridningen. Ekonomi ska inte vara ett hinder för att begränsa smittspridningen har varit det genomgående budskapet från regeringen. Oavsett hur man räknar och oavsett vem man frågar har dödsfallen i Sverige blivit bland de lägsta i Europa, men högre än i våra grannländer.

Sammantaget har den nationella coronastrategin utgjort en övergripande policyram som landets kommuner och regioner i allt väsentligt agerat inom. Nå vad har då skett i Lerum de senaste åren, hur uppfattar ledningsgrupper på olika nivåer hur arbetet bedrivits, vad har underlättat, vad har varit svårare att göra samt vilka lärdomar har man gjort av de här årens arbete med att minska smittspridningen i Lerum? Även här kan det vara på sin plats med en inledande statistisk bild av Covid i Lerum

Statistik över Lerum

Precis som de andra kommunerna har Lerums kommun drabbats av Covid-19-pandemin. Däremot tillhör Lerum en av de kommuner som hanterat krisen bättre än andra. Sett till statistiken för stöd- och omsorgsverksamhet visar Lerum positiva siffror där verksamheten inte bara hanterat pandemin bra i jämförelse med de andra kommunerna, utan även i nationell och regional jämförelse. Med detta sagt är det viktigt att beakta all statistik med försiktighet. Det kan dels finnas felkällor, dels är siffrorna om än korrekta svårtolkade.

Lerums kommun har en befolkningsstorlek på 43 463 (Regionfakta, 2022). Det gör kommunen till den åttonde största kommunen i Västra Götaland. Sett till de totalt 100 veckor studien tagit hänsyn till har totalt 6 273 fall av Covid-19 påträffats (3,01% av totala fall i länet) varav 49 personer avlidit (2,0% av totalt antal avlidna i länet) i Covid-19. Sett till antal avlidna/antal bekräftade fall visar statistiken att 0,78% av dem som insjuknat i Covid-19 har avlidit. Av de 49 personer som avlidit har 27 personer avlidit i omsorgsverksamheten. 18 perso-

ner har avlidit inom Särskilt boende och nio personer inom hemtjänsten. Sett till nationella och regionala jämförelser framstår det som att omsorgsverksamheten varit mindre ansatt i kommunen – 55,1% av alla dödsfall har skett inom stöd och omsorg [särskilt boende och hemtjänst]. Den ålderstandardiserade siffran är för Lerums kommun 128,0. Utifrån en statistisk uppskattning bör totalt 5 173 fall påträffats och 59 personer avlidit i Covid-19. I verkligheten har 6 273 fall påträffats och 49 avlidit. Lerum visar därmed upp en differens på 1100 fler fall än uppskattat antal bekräftade fall och 10 mindre avlidna än den uppskattade siffran.

I jämförelse med de andra studieobjekten framgår det att Lerum visar upp en verklighet som på både ett positivt och negativt sätt skiljer sig från uppskattningen. Kommunen har 1100 fler bekräftade fall än den statistiska uppskattningen vilket kan ses som negativt. Ingen kommun, sett till studieobjekten, har en så pass stor avvikelse mellan verklighet och uppskattning i antal fall. Däremot har kommunen 10 färre dödsfall än den statistiska uppskattningen vilket talar för en positiv hantering. Sett till verksamhetsområdena, särskilt boende och hemtjänsten, är Lerum den kommun som, ur ett statistiskt perspektiv, hanterat Covid-19-pandemins, totalt 100 veckor, bäst. 55,1% av de totala dödsfallen har skett inom stöd- och omsorgsverksamhetsområde. Lerum överträffar även både regionala och nationella mått.

I jämförelse med andra kommuner inom KomCo framgår det att Lerum tillhör en av de kommuner som, utifrån statistiken, hanterat Covid-19-pandemin väl. Värt att poängtera är även att första fallet av Covid-19 anträffades under vecka 9, 2020. Det är två veckor tidigare än de andra kommunerna; Trollhättan samt Kungälv, och tre veckor tidigare än Härryda.

Lerum: den övergripande bilden

Den statistiska bilden överensstämmer till stor del med den bild som våra respondenter generellt ger uttryck för. Lerum har hanterat krisen på ett mycket tillfredsställande sätt. Detta betyder inte att pandemin inte slagit hårt mot vissa verksamheter, eller att problem inte funnits i hanteringen. Som i alla kommuner har pandemin inneburit stora påfrestningar på olika sätt inom olika sektorer. Emellertid verkar kommunen redan innan krisen ha haft en ändamålsenlig organisation vilket har gynnat samarbete och samverkan under pandemin. En välfungerande organisation i fredstid skapar förutsättningar för en välfungerande organisation i krigstid brukar det sägas, och detta kan överföras till även "pandemitid".

Utifrån både självvärderingar och hearingar framkommer att kommunen verkar ha ett arbetssätt som präglas av en hög grad av decentralisering och tillit, vilket också antas ha varit gynnsamt vid hantering av en kris av detta slag. Sektor lärande skriver i sin självvärdering att:

”Tillit och delegerat ansvar sedan tidigare har underlättat./.../Beredskap för detta fanns sedan tidigare och återigen är det distribuerade ansvaret och tillitsstyrning nyckel för framgång.”

Även om decentralisering utmärker organiseringen, framkom tidigt ett behov av att skapa ordning och centraliserade organ för att hantera krisen. Redan i mars 2020 bildades en särskild Coronagrupp som bestod av representanter för kommunens olika sektorer samt säkerhetschef, beredskapssamordnare, kommunikatör samt de första 8 månaderna också en HR representant. Sektorerna har främst representerats av chefer på verksamhetsnivå. Gruppens uppgifter var bland annat att omvärldsbevaka och bereda ärenden till den centrala krisledningsgruppen (CKLG) som aktiverades kort efter Coronagruppen. Det var bland annat beredskapssamordnaren som initialt påtalade för säkerhetschef om behovet av att aktivera CKLG eftersom ovissheten ökade då informationsflödet var otroligt stort och trycket på verksamheterna växte från flera olika håll. Säkerhetschef hade dialog med kommundirektör och denne aktiverade CKLG. I CKLG ingick förvaltningsledningen som leds av kommundirektören. Utöver det ingick även säkerhetschef, kommunikatör, beredskapssamordnare, kommunjurist och dokumentatör. CKLGs arbete var grunden för det övergripande arbetet i sektorerna, och flera beskrev att det funnits ett stort mått av delegation och tillit från CKLG som möjliggjorde ett tvärsektoriellt arbete under pandemihanteringen. Överhörningen mellan grupperna organiserades också genom att några personer satt med i både CKLG och i Corona-gruppen.

Likt merparten kommuner inom KomCo har Lerum inte ansetts sig behöva aktivera sin krisledningsnämnd. Gällande krisledningsnämnden så är det utifrån den samlade informationen och bedömningen i CKLG som kommundirektören i samråd KSO avgör om krisledningsnämnd ska sammankallas. Kommundirektören har i den bedömningen även stöd av säkerhetschef. Krisledningsnämndens ordförande är också informerad.

Coronagruppens arbetsuppgifter beskrevs ha varierat och har vuxit över tid och gruppen fick svara på många och varierande typer av frågor som berör kommunens interna arbete. Då representanter från varje sektor fanns med i

Coronagruppen var en tanke med gruppen att dessa personer skulle kunna underlätta samverkan, synkronisera åtgärder och finna synergier mellan de olika sektorerna. Naturligtvis finns det utmaningar med att starta nya centrala grupper, när det gäller sammansättning, representation och kommunikation. Sektor samhällsbyggnad beskriver i självvärderingen att det fanns otydliga ansvarsområden och oklar information när det gäller Coronagruppen. Sektor lärande beskriver i sin självvärdering hur det tog ett tag att hitta strukturer i förvaltningen men att förmågan att hantera pandemin förbättrades med tiden. Även när det gällde extern samverkan fyllde Coronagruppen en funktion:

"Coronagruppen har fungerat väl, beredskapssamordnare har hållit ihop arbetet väl och ansvarat för de kontinuerliga lägesbilderna till länsstyrelsen." (självvärdering, Coronagruppen)

Vid sidan av en snabb organisatorisk omställning där nya organ skapades för att hantera krisen, verkar det även ha funnits nyckelpersoner/positioner som varit centrala i kommunens hantering av pandemin. Återkommande nämns MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska) som en central position som innehades av en person med hög adaptiv förmåga. MAS-funktionen i Lerum innebar att en person snabbt kunde tolka och formulera riktlinjer och se till att rätt information spreds. Även MLA (Medicinskt ledningsansvarig sjuksköterska) fyllde en viktig funktion och fungerade även som Corona-samordnare.

Det framkommer också från de olika sektorerna att kommunen var snabba med att fatta beslut och ibland till och med föregick nationella och regionala nivåer. Den centrala krisledningsgruppen skriver i sin självvärdering:

"En genomgående styrka har varit att effektivt ta fram beslutsunderlag, fatta snabba beslut och komma till verkstad i nödvändiga åtgärder."

Även Sektor lärande verkar dela denna bild och menar också på att beslut fattades löpande och i takt med vad som skedde i omvärlden:

"Beslut fattades också kontinuerligt, anpassade efter situation som kunde förändras relativt snabbt. En hög adaptiv kompetens krävdes och den fanns och utvecklades också efter hand i ledning och verksamhet." (självvärdering, Sektor lärande).

Några centrala övergripande åtgärder som beslutats och framställs som viktiga var:

- Tidigt införande av kommunal teststation där personal från olika typer av verksamheter kunde Corona-testa sig.
- Tidigt inköp av snabbtester
- Tidigt införande av besöksrestriktioner inom särskilda boenden

Den centrala krisledningsgruppen beskriver det också som viktigt att kommunen inledningsvis gjorde en analys av vilka samhällskritiska verksamheter som fanns och hur de skulle kunna tänkas påverkas av pandemin. Utifrån denna sektors självvärdering och även Sektor lärandes självvärdering, framgår att samhällskritisk verksamhet har fått en bredare definition och att perspektivet på detta har utvecklats. Exempelvis skriver den centrala krisledningsgruppen att:

"Verksamheter såsom öppen förskola, bibliotek (knytpunkt för allmän IT-uppkoppling), förebyggande omsorgsverksamhet, m.m. bedöms med större vikt för framtiden."

Flera sektorer beskriver att det funnits en samarbetsvilja och en förmåga att arbeta över sektorsgränserna, som också verkar ha utvecklats under pandemins gång. Här nämner flera sektorer, både i sina självvärderingar och under hearingar, nyckelpositioner som MAS och MLA som centrala för att skapa dialog

Vid sidan av en relativt välfungerande organisation med vissa nyckelpersoner som arbetade för en utvecklad samverkan, verkar det även ha varit gynnsamt att det fanns en tydlig strategi i kommunen. Den kommunala strategin bestod av att följa FHM:s riktlinjer. Detta beskrivs både i självvärderingar och hearingar. Bland annat skriver Sektor stöd och omsorg i sin självvärdering att:

"Det har varit tydligt att kommunen litar på och har följt övergripande rekommendationer från FHM och andra myndigheter."

Ett utvecklingsområde som framkommit och som inte är unikt för Lerum, är att det fanns en brist på beredskap för en pandemi. De kriser som man tidigare diskuterat och förberett för handlade om annat än pandemier; exempel som ges är bränder eller översvämningar. Eftersom pandemin pågick under så lång tid kunde dock lärdomar dras längs med vägen som kunde komma till nytta

under senare vågor av pandemin. Under hearing med Sektor stöd och omsorg beskrivs exempelvis hur man under den tredje vågen rapporterade kring påverkansgrad på sektorn, vilket var en lärdom som dragits efter att ha hanterat de två första vågorna av pandemin.

Utifrån både hearingar och självvärderingar framkommer att kommunen inledningsvis lade mycket tid på möten, bland annat för att diskutera bemaningsfrågor och planera utifrån olika scenarier varav vissa inte behövde sjösättas. Bland annat skriver Coronagruppen i sin självvärdering att:

"Det gjordes mycket förberedande jobb för interna förflyttningar till vård- och äldreomsorgen som inte gav något större utfall."

Under hearingarna lyftes hur vissa personer deltog på många olika typer av möten och att detta var tidskrävande. Även om detta arbetssätt naturligtvis tagit resurser i anspråk ses det också till stor del ha varit nödvändigt. Ytterligare en utmaning för kommunen var att kommunicera och samverka utifrån de nya gruppkonstellationerna och finna struktur i den nya organiseringen. Bland annat nämner Coronagruppen i sin självvärdering att det tog tid att hitta denna struktur i förvaltningen.

Den samlade bilden är dock att kritiken är relativt mild och att kommunen över lag hanterat krisen väl. Som kommer att framgå i detta avsnitt påtalas större brister i den externa samverkan och samordningen med myndigheter än gällande interna relationer. Framför allt efterfrågas ett tydliggörande av roller och ansvarsområden i styrkedjan. Övergripande verkar Lerums kommun ha legat i framkant i sin hantering av krisen och till viss del verkar kontakten med vissa myndigheter snarast ha komplicerat frågan för kommunen.

Kommunens kapacitet för krishantering

I likhet med andra svenska kommuner var inte Lerums kommun beredd på att hantera en pandemi. Utifrån denna utvärdering kan vi dra slutsatsen att det saknades organisatorisk beredskap. Styrdokument gällande krishantering hade precis antagits men var enligt Corona-gruppens egen utsago i självvärderingen inte kända eller övade i organisationen. Dessutom behövde nya dokument antas som var anpassade efter just denna situation. Initialt beskrivs hur det fanns brist på kunskap och en osäkerhet kring hur pandemin skulle hanteras. I några av självvärderingarna lyfts också en rädsla hos vissa anställda för att själva bli smittade. Emellertid fanns vissa organisatoriska förutsättningar som verkar ha

varit gynnsamma för krishantering. Den centrala krisledningsgruppen skriver i sin självvärdering att:

"En nyligen uppskalad säkerhetsenhet och nyligen genomförd totalförsvärsövning (2020-02-27) var av vikt vid pandemiutbrottet. Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) hade också genomförts relativt nyligen (2019)."

Även om man inte var helt förberedd återkommer i vår utvärdering beskrivningar av hur kommunen ändå lyckats vara flexibel och adaptiv samt att ha haft en förmåga att fatta snabba och nödvändiga beslut. Det beskrivs bland annat av Sektor stöd och omsorg att kapaciteten förbättrades men att det krävdes hårt arbete där många fick arbeta mer än heltid. Som nämndes i föregående avsnitt gjordes mycket tidigt bland annat när det gäller bemanningsfrågan och man började planera för att flytta personal. Sektor stöd och omsorg skriver i sin självvärdering:

"Vi kartlade tjänstepersoners kompetens och möjlighet att kunna arbeta i kärnverksamhet, till exempel en utvecklingsledare som var redo för arbete på ett äldreboende."

En förutsättning för att arbetet skulle fungera i en pandemi där många tvingades att arbeta hemma var en fungerande teknologi och digitala möjligheter till arbete. Här verkar kapaciteten varit god då Office 365 lanserades en månad innan pandemin (självvärdering, Sektor lärande). I detta paket ingår Teams som under pandemin var en viktig digital mötesmiljö. Sektor stöd och omsorg lyfter detta särskilt under hearingen och menar att medarbetarna varit förvånade hur snabbt man fått de tekniska förutsättningarna som krävts.

Det framgår också under intervjuerna att vissa digitala rutiner fanns på plats sedan innan vilket var gynnsamt. Ett exempel som ges är digitalisering av kallelser, handlingar och beslutsunderlag som tidigare införts och därmed gjort att politikerna redan var införstådda med denna rutin.

När det gäller den materiella krishanteringens beskrivs hur kommunen nu har byggt upp ett eget beredskapslager för skydds- och hygienutrustning, något som inte fanns på plats innan. Detta skapades således som en direkt följd av pandemin. Krismedvetenhet i ett vidare perspektiv menar många generellt har ökat efterhand att krisen med pandemin efterlevts och genomgått olika faser. Under hearing med Coronagruppen beskrivs hur man lärt sig att göra tydligare

rapporteringar och använda ett språk som är anpassat efter en kris. Dessutom lärde man sig att göra olika former av risk- och sårbarhetsanalyser och se till att kapacitet finns att hantera olika scenarier. Under hearing med centrala krisledningsgruppen ges ett exempel med måltidsservice där man listat vilka resurser som denna sektor är beroende av. Utifrån detta har man analyserat vad som potentiellt händer om brister i dessa resurser uppkommer.

Eftersom utvärderingen genomförs efter att flera vågor av pandemin har genomlevts har kommunen haft möjlighet att reflektera över hur kapaciteten förändrats med tiden och med de erfarenheter som kunnat dras. Sektor stöd och omsorg beskriver i sin självvärdering att första vågen präglades av oro och osäkerhet och en svårighet att få överblick över risker. Redan i andra vågen beskrivs en ökad tydlighet kring hantering och när det gäller tredje vågen skriver sektorn i självvärderingen om ett lugn och en förbättrad struktur. Det beskrivs också att man kunde utnyttja lärdomar som dragits utifrån de tidigare vågorna.

Som tidigare nämnts och kommer fortsätta att framkomma i denna rapport lyfts olika nyckelpersoners roller som centrala under krishantering, bland annat MAS och MLA. I vissa intervjuer framkommer en önskan att man kunde säkra upp så att det inte blir personberoende och att allt står och faller på att en person håller sig frisk. Även om många personer arbetade hårt och var mycket engagerade finns naturligtvis en sårbarhet om få personer innehar nyckelpositioner.

Centrala beslut och påverkan på olika sektorer

Pandemin har naturligtvis påverkat kommunens sektorer på olika sätt. Alla sektorer har känt av krisen och behövt anpassa sig, men hur detta gått till varierar beroende på sektorns uppdrag vilket vi ska beskriva i detta avsnitt.

Förmåga att snabbt fatta beslut centralt

Genomgående beskrivs en förmåga hos kommunen centralt att kunna fatta snabba beslut. Chefer beskrivs inte sällan som modiga och med kapacitet att se helheten hos organisationen och fatta beslut därefter. Coronagruppen beskriver hur de beslut som togs i den centrala krisledningsgruppen kunde kommuniceras, förklaras och därmed respekteras ute i sektorernas olika verksamheter.

Kommunen gick tidigt i mars 2020 upp i central krisledning. Redan innan detta hade en workshop hållits om riskbedömning som handlade om personalbortfall. Denna work-shop hölls av beredskapssamordnare, en representant från HR och en kommunikatör (självvärdering, Coronagruppen). Den riskbedöm-

ning som gjordes tidigt centralt syftade till att identifiera hur olika målgrupper kommer påverkas, exempelvis av att arbeta hemifrån (hearing, Coronagruppern). En stor förändring som Lerums kommun naturligtvis inte är ensamma om och som nämndes i ovanstående avsnitt är omställningen till digitala möten och det utökade användandet av digitala verktyg. Denna omställning verkar ha gått relativt snabbt och smärtfritt.

Lerums kommun införde redan tidigt i mars 2020 besöksrestriktioner för särskilt boende. Detta beskrivs som särskilt djärvt eftersom det var innan dessa restriktioner infördes nationellt. CKLG skriver i sin självvärdering att detta var effektivt för att skydda sårbara grupper mot smitta och gjorde att smittan kom in sent på dessa boenden. CKLG beskriver vidare att detta beslut mötte stor kritik, både hos politiker och hos drabbade medborgare.

Påverkan på Sektor stöd och omsorg

Naturligtvis har Sektor stöd och omsorg påverkats hårt av pandemin. Äldreomsorgen hade det svårt eftersom äldre är sårbara inför Covid-19 och behövde skyddas, men det fanns fler omständigheter som skapade tuffa förutsättningar för verksamheten. Stängningen för besök på äldreboenden beskrivs i sektorns självvärdering som ett kritiskt moment där svåra avväganden behövde göras. Ett stort problem var underbemanning då alla med symtom var tvungna att vara hemma. Detta försökte lösas med att omfördela personal, bland annat från funktionsstöd till äldreomsorgen. Samtidigt beskrivs under hearingen att det fanns en rädsla för smitta på äldreboenden och en ovilja från viss personal att ta sig in där. Detta upplevdes till viss del som hindrande när det gäller stödet till Sektor stöd och omsorg.

Inom socialtjänsten påverkades möjligheten att möta handläggare fysiskt vilket under hearingen beskrevs sänka kvaliteten på verksamheten. Att få behandling via Teams kanske inte är optimalt i alla lägen, men Sektor stöd och omsorg menar under hearingen att det ändå fanns en adaptiv förmåga hos medborgarna som möjliggjorde omställning och ett tillgodogörande av den digitala behandlingen.

Kommunen stängde sin dagliga verksamhet under en period och denna personal fick då bemanna LSS-boenden. Omfördelningen av personal beskrivs av Sektor stöd och omsorg som svår och ha lett till ohälsa hos personalen. Dessutom upplevdes en sänkning av kvaliteten exempelvis på gruppboenden där personal togs ifrån för att bemanna äldreomsorgen (hearing, Sektor stöd och

omsorg). Anledningen till omfördelningen av personal var dock att man inte ville belasta bemanningsenheten.

Ett beslut som man var snabb på var att införa munskydd. Precis som i övriga landet var munskydd en laddad fråga som det fanns olika åsikter om. Under hearingen redogjordes exempelvis för ett vanligt ifrågasättande kring varför personalen måste ha munskydd när de arbetar men kunde sitta i personalrummet tillsammans och äta utan munskydd.

Generellt beskrivs av sektorn att det var en liten uppförsbacke i början av pandemin när alla inte riktigt delade samma lägesbild. Sektor stöd och omsorg skriver i självvärderingen att kommunen centralt tog lite längre tid på sig. Dock menar sektorn i självvärderingen att detta tillhörde den akuta fasen av pandemin och att krisen sedan hanterats i linjen, med MAS som en viktig samordnande funktion.

Påverkan på Sektor lärande

Pandemin har haft stor påverkan på förskola, grundskola och gymnasieskola. När det gäller förskola påverkades verksamheten i varierande grad under pandemins faser. I början beskrivs under hearingen med Sektor lärande hur det var en ganska lugn period eftersom många barn stannade hemma. Under senare faser har det funnits otydlighet kring när barnen kan vara på förskolan, exempelvis när det gäller vilken typ av snuva som är OK. Kring detta fanns också en hel del ifrågasättande och frågor ifrån föräldrarnas håll.

Grundskolan påverkades också med stor frånvaro hos både elever och lärare. Detta gjorde att man fick jobba parallellt med vissa elever på plats och vissa hemma.

Gymnasieskolorna drabbades särskilt hårt av pandemin då de var tvungna att stänga fysiskt ”med ett brak”, som det uttrycks under hearingen med Sektor lärande.

En stor påverkan som lyfts fram är hur skolans uppgifter expanderat under pandemin i och med att föräldrar främst vänt sig till skolan för att få svar på frågor som egentligen inte hör till skolans ansvarsområde och uppdrag. Detta upplevs ha tagit tid ifrån kärnverksamheten.

Även i skolan blev munskydd en omdiskuterad fråga. Liksom i övriga frågor var kommunen tydlig med att det var Folkhälsomyndighetens rekommendationer som skulle följas. Detta innebar för Lerums del att det fanns en möjlighet men inte ett tvång att bära munskydd i skolan.

Två stora frågor i skolans värld under pandemin var smittspårning och vaccinationer. Inom båda dessa fick medicinskt ledningsansvarig sjuksköterska för elevhälsan en viktig roll. Hen beskriver i intervju att hen fungerat som en länk mellan smittskydd och rektorerna. Samtidigt har MLA haft en funktion att ta emot frågor från både rektorer, övrig personal och föräldrar. Det kunde handla om många olika saker men vanligt var ett ifrågasättande av vaccinationer för 12–15-åringar. Kring vaccinationsfrågan krävdes mycket administration, innefattande samtyckte från båda föräldrarna, både i de fall barnet skulle vaccineras och då de inte skulle det.

Sektor lärande innefattar även kultur och fritid. Som alla verksamheter har kultur och fritid haft det ansträngt utifrån sina förutsättningar. Bland annat har kulturarrangemang tvingats ställa in eller ställas om till digitala lösningar och biblioteket har behövt anpassa sin verksamhet. Kulturskolan har också nödgats skapa mindre grupper för delar av verksamheten och omvandla vissa delar till digitala lösningar. Idrottsföreningar har i större utsträckning behövt anpassa sina träningar till utomhusaktiviteter och lagt om verksamheten på olika sätt. Föreningslivet har däremot inte tappat så många medlemmar, tvärtom beskrivs under hearingen att det finns verksamheter inom kultur och fritid som har vuxit under pandemin.

Påverkan på Sektor samhällsbyggnad

Samhällsbyggnad hör till en av de sektorer som också uppbär samhällskritisk verksamhet. Här finns en variation av medarbetare där vissa grupper kunnat arbeta hemma medan andra behövt vara på plats. För dem som arbetat på plats infördes förändringar för att bekämpa smittspridning så som att öka ventilationen, utplacera handsprit, ha tillgång till munskydd och visir, färre personer per rum och omförläggning av lunchraster. Dessutom informerades tydligt om vikten av att vara hemma vid Covid-liknande symtom. Man försökte också minska sprittspridning genom att, såsom på fastighetssidan, arbeta i team där några var hemma och några på plats.

Sektor samhällsbyggnad avstod från att utföra arbetsuppgifter som inte är akuta. Exempel på sådana är att byta vattenmätare i privatbostäder och utöva fysisk tillsyn i bostäder.

Det skedde också en omfördelning av personal. Ett exempel som ges under hearingen är hur gymnasiopersonalen som arbetar med måltidsproduktion flyttat till andra verksamheter.

Även om fysisk tillsyn och kontroll inte kunde utföras i vanlig utsträckning, utövades digital myndighetskontroll. Detta beskrivs som något som inte är optimalt men som ett sätt att hantera den situation man befann sig i på bästa sätt.

Som kan utläsas av ovanstående avsnitt har pandemin drabbat alla sektorer inom kommunen, men på olika sätt. Pandemin krävde naturligtvis en mycket hård arbetsinsats för Sektor stöd och omsorg där ju de sköra äldre var tvungna att skyddas, medan andra sektorer behövt ändra sina arbetssätt och ställa om till en digital verklighet.

Politik och förvaltning: borgfred och ett fungerande samspel

Både när det gäller det politiska klimatet och relationen mellan politik och förvaltning framträder en bild av ett relativt lugn inom kommunen under åren med pandemin. Borgfred är ett ständigt återkommande uttryck för att beskriva hur politikerna tillsammans fokuserade på att lösa krisen. Generellt verkar det ha funnits en gemensam förståelse och acceptans för att politikerna var tvungna att verka i enad front.

En brist i det politiska arbetet som uppmärksammas är att skriftlig information från den centrala krisledningsgruppen enbart överfördes till kommunstyrelsen och inte till kommunfullmäktige. Den centrala krisledningsgruppen beskriver själva hur de fått kritik för detta och att de borde uppdaterat kommunfullmäktige ”mer omfattande och frekvent” (självvärdering, CKLG). Även Coronagruppen skriver i sin självvärdering att det funnits ett underskott när det gäller kommunikationen till kommunfullmäktige.

När det gäller relationen mellan politik och förvaltning förefaller den ha fungerat väl. Det har funnits ett samspel utan större konflikter kring vad som behöver göras vid olika skeenden och tillfällen. Som nämnts innan finns en hög grad av decentralisering i kommunen och en delegationsordning som ger relativt hög grad av bestämmanderätt till förvaltningen. I den ordning som valdes gav den CKLG vissa mandat som bland annat resulterade att den fick befogenhet att stänga skolor. Att ge gruppen mandat av detta slag beskrivs av flera varit gynnsamt för att kunna fatta snabba beslut och hänga med i utvecklingen av pandemin. Detta krävde därmed en snabb förändring av delegationsordningen, vilket bland annat av Sektor lärande upplevs som en tacksam åtgärd.

Generellt beskrivs att politikerna i Lerums kommun har ett stort förtroende för förvaltningen. CKLG skriver i sin självvärdering att de:

”Upplever att politikerna haft stort förtroende för hur förvaltningsledning och organisationen hanterat pandemin. Även om det antagligen funnits ett underskott i kommunikationen till framför allt kommunfullmäktige, som vi tar med oss till nästa krisarbete.”

Även Sektor lärande beskriver under hearingen hur förtroende funnits till sektorn från politikernas håll. Sektorn skriver också i sin självvärdering hur politiken varit lugn i sitt agerande och hur återkoppling av beslut har skapat trygghet i politiken.

Den förtroendefulla relationen beskrivs även i intervjuer med centrala politiska företrädare, där det framgår att man försökt att få saker och ting att fungera någorlunda ”som vanligt” under pandemin. I detta sätt att arbeta ingår att delegera många beslut och visa en hög grad av tillit till tjänstepersonerna.

Själva förtroendet och det självbestämmande som gavs till förvaltningen upplevs därmed inte problematiskt utan snarare, som också beskrevs ovan, visar självvranssakan här att politikerna i kommunfullmäktige skulle kunna ha fått mer information.

En välfungerande intern samverkan

Övergripande förefaller den interna samverkan fungerat väl. Detta gäller både samverkan som berör politik gentemot förvaltning (som beskrevs i ovanstående avsnitt) och den samverkan som sker mellan olika sektorer och nivåer inom förvaltningen. Det beskrivs av flera aktörer att det finns en hög grad av tillit inom kommunen med ett decentraliserat arbetssätt där beslut i stor utsträckning delegeras till dem det berör. Sektor lärande lyfter särskilt i sin självvärdering tillit till tjänstepersoner och distribuerat ansvar som utmärkande för rollfördelningen inom kommunen. Från HR:s sida framkommer också att det inte upplevs finnas strama hierarkier i kommunen utan att man kunnat gå till olika nivåer och olika personer direkt.

Initialt beskrivs hur Sektor stöd och omsorg satte i gång med krisarbete tidigare än kommunen på central nivå, vilket skapade viss förvirring. Detta verkar dock ha ändrats med tiden och Sektor stöd och omsorg berättar att enhetschefer, när strukturen satt sig, fick information i linjen eller via MAS.

Något som utmärker Lerums kommun är att det både funnits en central krisledningsgrupp, CKLG, och en Coronagrupp. Emedan CKLG skulle fatta de slutgiltiga besluten har Coronagruppen fungerat mer operativt rörande samverkan mellan sektorerna med fokus på problemlösning. Även om det upp-

kommer viss kritik kring otydliga ansvarsområden och bristfällig information, framträder en övergripande bild att CKLG fungerat väl. Få kritiserar sammansättningen i Coronagruppen och flera uppfattar att det både varit smidigt att höra av sig till personer inom gruppen, samt att information har förmedlats från gruppen ut till sektorerna. Att Coronagruppen verkar ha haft en relativt hög grad av legitimitet ute i verksamheterna förefaller gynnsamt med tanke på att gruppen beskrivs som drivande och som att den fått hantera många frågor under pandemins förlopp. En framgångsfaktor kan vara att både kommunikationsenheten och HR har funnits representerade i CKLG. Den centrala krisledningsgruppen beskriver i sin självvärdering den fackliga samverkan som god med ett "intakt förtroendekapital". I samma anda vill Sektor lärande under hearingen särskilt poängtera den fackliga samverkan och hur pass stöttande de upplevt HR under pandemin. Coronagruppen lyfter i sin självvärdering att kommunala ledningsgrupper både under och innan pandemin haft en god kommunikativ kompetens.

Det verkar således som att samarbetet med stödfunktioner som HR och kommunikationsenheten fungerat väl. Från HR:s sida uttrycks under intervju ett gott samarbete, särskilt kring bemanningsfrågor.

Lerums kommun saknar nämnder och samlar således förvaltningen under kommunstyrelsen. Denna organisering beskrivs från flera håll som gynnsam när det gäller att hantera en kris och som en omständighet som skapat förutsättningar för att fatta snabba beslut. Bland annat skriver Sektor lärande i sin självvärdering att:

"Samverkanskultur har tvingats fram och att vara en förvaltning har underlättat."

Det verkar även som att de nyckelpersoner som tidigare nämnts har haft viktiga roller när det gäller den interna samverkan. Exempelvis beskrivs hur MAS och MLA har bidragit mycket till ett gott samarbete över sektorsgränserna. Inte sällan uppfattas att deras arbete minskat stuprörstänkandet i kommunen och ökat förståelsen för de olika sektorernas arbete. I detta är naturligtvis även en fungerande kommunikation viktig. Den centrala krisledningsgruppen beskriver i sin självvärdering:

"En ständigt tillgänglig och väl uppdaterad MAS var uppskattat och ovärderligt. Rutiner spreds snabbt och effektivt, bland annat genom särskilda

chefsforum. Samverkan mellan MAS och kommunikationsenhet var väldigt bra.”

Även om både MAS och MLA haft en intensiv arbetssituation upplever båda att samverkan och samarbete fungerat väl mellan olika aktörer inom kommunen och att de fått stöd i sitt arbete. Över lag beskrivs av dessa nyckelaktörer ett brett engagemang och en känsla av att man jobbat tillsammans i denna fråga. Dessa nyckelpersoner lyfter själva att det har funnits möjlighet att bolla med andra medarbetare.

Den interna samverkan verkar således ha fungerat relativt väl. Samtidigt kan utläsas från alla självvärderingar hur samverkan och samarbete över sektorsgränser är något som har utvecklats mycket och förbättrats under pandemin och vissa framhåller hur denna erfarenhet kan tas med i kommunens framtida arbete.

Mycket information och behov av kommunikation

Under pandemin var kommunen tvungen att hantera olika former av informationsvägar och välja hur och vad som skulle kommuniceras både internt och externt. Under utvärderingen framkommer att det har funnits en ambition att förmedla så entydig information som möjligt och att i så stor utsträckning som det gick nå ut till alla med samma information. En stor utmaning låg i att hantera ibland spretig och otydlig information som också kunde förändras snabbt. Bland annat Sektor lärande skriver i sin självvärdering om svårigheten med spretig information och utmaningar kring kommunikation särskilt inom pandemins första våg.

Det var även en utmaning för kommunen att kommunicera enhetligt och nå ut till alla när det fanns olika förutsättningar för olika grupper, exempelvis i och med att vissa arbetade hemifrån. För att nå ut med enhetlig information internt använde sig kommunen av sitt eget intranät. Detta användes för att informera om riktlinjer och rutiner gällande Covid. Intranätet beskrivs bland annat av den centrala krisledningsgruppen och Sektor stöd och omsorg som en framgångsfaktor och som en viktig del i varför inte just kommunikationen bemötts med så mycket kritik. Även Sektor samhällsbyggnad uttrycker att det var bra med den snabba informationen som gick ut på intranätet. Under hearing med Sektor stöd och omsorg framkommer att information som kom från smittskydd hamnade hos sektorn snabbt vilket skapade trygghet.

Återigen har MAS haft en viktig roll och beskrivs ha arbetat mycket snabbt. Företrädare för sektorerna berättar om hur information som kom på torsdagar ofta var ute redan på fredagar. En åtgärd som MAS gjorde i informations- och kommunikationssyfte var att hen tillsammans med kommunikationsenheten skapade en sida med frågor och svar rörande pandemin. MAS höll även veckovisa möten med enhetschefer och samordnare för att informera dem om läget och förändringar.

Vid kommunikationsenheten hade en kommunikatör ett särskilt uppdrag när det gäller krishantering under pandemin. Som nämndes tidigare fanns också kommunikationsenheten representerad i den centrala krisledningsgruppen. Den centrala krisledningsgruppen lyfter under hearingen fram att även andra kommunikatörer kontinuerligt informerades och engagerades.

Det förefaller således som att kommunikationen mellan sektorer och funktioner fungerat förhållandevis väl. Sektor stöd och omsorg beskriver under hearingen att det fanns kanaler för kommunikation, inte bara för information, där svårigheter och otydligheter kunde redas ut.

När det gäller extern kommunikation beskrivs också hur kommunikationen behövt utökas. Sektor samhällsbyggnad säger under hearingen att de kommunicerade mer med näringslivet än vad de vanligtvis gör och att sektorn använde fler kanaler än vad som brukar användas, för att nå ut. Detta gäller även kommunikationen till medborgarna. Det fanns en särskild informationssida på hemsidan som var öppen för alla invånare och man använde sig även av sociala medier. Även om Länsstyrelsens arbete stöter på kritik i vissa avseenden (se nästa avsnitt) framhålls från kommunikatörshåll att deras veckomöten utgjort värdefulla tillfällen att bolla idéer.

En något bristfällig extern samverkan

Som kan utläsas av föregående avsnitt verkar den interna samverkan och kommunikationen ha fungerat förhållandevis väl. Bilden av den externa samverkan är något spretigare. Samverkan med näringsliv och civilsamhälle möter lite kritik. Däremot uppmärksammas svårigheter med samverkan med vissa myndigheter. Som vi även kommer att utveckla i analysavsnittet om flernivåstyrning har flera aktörer på olika nivåer varit inblandade under pandemins lopp vilka kommunen till viss del upplever ha komplicerat arbetet och inte alltid fungerat stöttande.

En viktig aktör är naturligtvis Folkhälsomyndigheten. I Lerums kommun valde man att anamma FHM:s råd utan att göra för stora egna tolkningar. Det

upplevdes dock som problematiskt då myndighetens restriktioner och rekommendationer ibland uppfattades som otydliga. Samtidigt beskrivs hur FHM fungerat som en trygghet och som en fast punkt att luta sig tillbaka på, särskilt när kritik uppkommit mot kommunens agerande och beslut.

Göteborgsregionens (GR:s) nätverk beskrivs som en möjlighet att samverka med andra kommuner i närområdet. Coronagruppen skriver i sin självvärdering att GR var ett forum där tips och idéer kunde utbytas och man kunde få input till olika lösningsalternativ. Dock fanns också en upplevelse att kommunen i flera avseenden låg i framkant och kanske snarare informerade till andra kommuner om det egna sättet att arbeta. Ett exempel som tas upp under hearingen med Sektor stöd och omsorg är hur det arbete med handlingsplan och riskanalys som Lerum gjort spreds vidare till GR.

Västra Götalandsregionen (VGR) möter en del kritik bland annat på grund av en upplevd saktfärdighet. Företrädare från kommunen menar att informationen inte alltid varit uppdaterad utan hängde efter. Det beskrivs också, bland annat i Sektor lärandes självvärdering hur kommunikationen mellan vårdcentraler och smittskydd fungerat bristfälligt. Samtidigt som Sektor stöd och omsorg beskriver samarbetet med vårdcentralerna som välfungerande i sin självvärdering framkommer under en av hearingarna att vårdcentralerna ibland upplevdes ligga efter och inte vara uppdaterade med den senaste informationen från smittskydd eller FHM. Här verkar återigen MAS ha fyllt en viktig funktion. MAS hade samverkansmöten med vårdcentralen där smittspårning kunde diskuteras och det ansvar som förelåg primärvården kunde uppmärksammas.

Samarbetet med andra externa aktörer såsom Arbetsmiljöverket och Sveriges kommuner och regioner (SKR) upplevs övervägande positivt även om den centrala krisledningsgruppen i sin självvärdering påpekar att SKR inte alltid tagit ställning i olika frågor vilket gjort att kommuner själva ibland behövt positionera sig. En annan aktör som kommunen samverkar med är Länsstyrelsen. Bilden av denna samverkan är tudelad, då regelbundna möten av vissa aktörer uppfattades som trygghetsskapande medan möten med myndigheten av andra aktörer inom kommunen framställs som ovidkommande och otydliga i syfte. Vi återkommer till detta i följande avsnitt om flernivåstyrning.

Flernivåstyrningens utmaningar: "Det blir juniorhockey på något vis"

Som vi sett i ovanstående avsnitt verkar den interna kommunikationen och informationsspridningen, samt den interna samverkan i övrigt ha fungerat väl i

kommunen. Som vi såg i föregående avsnitt uppmärksammas större brister gällande den externa samverkan. Dessa frågor kan kopplas samman med problem med flernivåstyrning, det vill säga styrning som härrör från instanser på olika nivåer.

Som den centrala krisledningsgruppen påpekar i sin självvärdering var det ibland svårt att förhålla sig till nationella riktlinjer och regionala initiativ. En viktig aspekt av detta är att företrädare kommunen på många sätt upplever att Lerum legat i framkant och inte sällan föregått exempelvis regionala nivåer och direktiv därifrån. Såsom nämndes ovan upplevs att externa organisationer så som SKR inte alltid varit tydliga med vad som gäller vilket gjort att kommunen själv behövt hantera krisen och utvärdera vad som ska göras. Den centrala krisledningsgruppen beskriver i sin självvärdering att informationen inte ”processas rätt linjärt” och att avvägningar inte alltid gjorts via smittskyddet. Kritik riktas även mot att olika aktörer gjorde samma sak och ägnade sig åt spridning av samma information, vilket framstår som ineffektivt. Exempelvis skriver den centrala krisledningsgruppen i sin självvärdering om hur kommunen legat före vissa myndigheter och hur vissa myndigheter snarast gett ett rörigt intryck, samt hur olika instanser ibland kommit med samma information vid olika möten. Även om FHM beskrivs som tydlig i sin guidning till kommunen uppmärksammas problem med att olika nivåer inte var i samklang under pandemin. CKLG skriver i sin självvärdering:

”Ur ett övergripande perspektiv behövs bättre beredskapslager tydligare ansvars- och beslutsgångar mellan regering, ansvariga myndigheter, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna.”

En företrädare för kommunen uppmärksammar att vissa myndigheter inte alltid arbetar utifrån ett mellan- eller långt perspektiv utan från ett här och nu-perspektiv med för lite eftertanke. *”Det blir juniorhockey på något vis!”* utbrister denna person under en hearing, vilket blir ett talande citat för en frustration över hur kommunen upplever sig ligga steget före vissa myndigheter. Andra personer från kommunen håller med i beskrivningen och adderar att kommunen ibland fick informera myndigheter snarare än vice versa. En annan kommunal representant säger under samma hearing som refererades ovan att: *”Det var definitivt juniorhockey, till och med barnhockey i vissa fall. Det var otroligt, ibland pinsamt.”*

Ett exempel som tas upp av den centrala krisledningsgruppen under hearingen är information om gurgeltester. Denna information nådde kommunen men beskrivs inte ha delgivits smittskydd och vårdcentraler så då var kommunen tvungen att informera dessa instanser.

Det riktas således kritik mot den regionala och nationella samordningen särskilt i frågor som rör informationsspridning. Andra problem var att allmänheten fick information samtidigt som olika verksamheter vilket naturligtvis kunde skapa förvirring. Den samlade bilden är därmed att det finns brister som rör en oklar rollfördelning mellan olika instanser och ett för svagt upplevt stöd till kommunen när det gäller vissa aspekter av hanteringen av pandemin.

Frånvaron av vad vi kan kalla för linjär styrning sätter fingret på problem med den flernivåstyrning som karaktäriserar den svenska offentliga sektorn. Den höga graden av decentralisering som vi har i Sverige ger kommuner stor makt och självbestämmanderätt. Samtidigt har vi både regionala och nationella styrorgan som utövar styrning. I en kris av det slag som pandemin utgjorde är det inte konstigt att det uppkommer oklarheter kring vem som styr i olika lägen och hur styrningen ska gå till. Detta leder också till att regionerna hanterat krisen olika. Inte att förglömma har den lokala politiken också fortsatt vara närvarande under pandemin och utgör därmed en omständighet som kommunen fortsatt behövt förhålla sig till, även i kristid. Återigen verkar det som, utifrån vad som framkommer i både självvärderingar, hearingar och intervjuer, att valet att följa FHM:s rekommendationer skapat en form av tydlighet och riktning i förhållande till olika styrinitiativ.

Vilken styrning som ska vara överordnad kan uppfattas som oklart när vi hamnar i helt nya situationer där det inte finns etablerade rutiner. Pandemin kan ses sätta kommunerna i en slags skärlinje mellan styrning på olika nivåer där kommunala företrädare behövde navigera i en okänd terräng. Detta kan skapa frustration.

Pandemin är inte unik när det gäller oklarheter och svårigheter när styrning inte fungerar enligt en linjär logik. Det som är utmanande är att vi har ett system där den offentliga sektorn styrs på flera nivåer, i olika instanser och där det inte alltid finns en tydlig vertikal styrning att hemfalla till. I forskning beskrivs dessutom ofta hur den horisontella, och mer nätverksbaserade styrningen utökats under senare år. Ibland benämns denna utveckling i termer av *new public governance*. Inom *new public governance* betonas en mer pluralistisk ledning och styrning av offentlig sektor där staten bara är en av flera relevanta aktörer

och där relationer och nätverk betraktas som minst lika viktiga som, om inte viktigare än, den byråkratiska styrkedjan (Osborne, 2006, 2010).

Utifrån vad som framkommit i detta avsnitt kanske kriser av pandemins slag riskerar skapa förvirring när det inte finns en tydlig vertikal styrkedja och, som det verkar, kan en sådan styrkedja ibland efterfrågas. Dock är en viktig poäng att kommunen upplever att de ändå klarat av att styra i denna ”orediga” situation. Den kritik som ofta riktas mot offentlig sektor; att den skulle vara rigid och trögriktig, är svår att ge uttryck för när det gäller hanteringen av pandemin. Här ser vi exempel på snabba beslut och en hög grad av flexibilitet, trots en rörig situation med frånvaro av en enhetlig och tydlig styrning från högre instanser.

Lärdomar: en utvecklad kriskapacitet och ett tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter

Övergripande beskriver sektorerna hur kommunen fått en ökad krismedvetenhet efter att ha hanterat flera vågor av pandemin. Både Coronagruppen och Sektor lärande skriver exempelvis i sina självvärderingar att det nu finns en grundstruktur för krishantering. I samma anda uttrycker CKLG att en övergripande lärdom är hur man får igång en krisorganisation, att det inte är utan spänningar men att det går. Den ökade krismedvetenheten ses bland annat ha märkts i hanteringen av kriget i Ukraina, som när det gäller att snabbt förbereda för mottagande av skyddsbehövande och att analysera påverkan och följer på kommunen. Sektor stöd och omsorg skriver exempelvis i sin självvärdering att erfarenheterna av att ha hanterat en pandemi kunnat användas i förberedelserna för att hantera konsekvenser av kriget.

Således upplever kommunen sig som mer generellt rustad att hantera en kris, oavsett vad den handlar om. Detta beskrivs i termer av ett nytt förhållningssätt till kriser. Sektor stöd och omsorg menar också i sin självvärdering att formerna för krishantering förändrats i och med nya mötesstrukturer och en annorlunda rapportering av påverkansgrad, samt en förmåga att mer gemensamt hantera problem. Krisen verkar ha lett till en ny typ av handlingskapacitet och en utvecklad agens och snabbhet i beslut. Coronagruppen beskriver i självvärderingen hur krisen gjort att man som offentlig verksamhet, trots den osäkra och otydliga situation som rådde under pandemin, vågade ta snabba beslut. Sektor lärande beskriver i samma anda att man innan kanske funderade mer i termer av vilka praktiska kriser som skulle kunna uppkomma men att man nu har en helt annan kapacitet där det finns en öppenhet för oväntade saker och en utökad förmåga att snabbt ställa om. Samma sektor nämner förmågan

till att ta delegationsbeslut som en viktig lärdom. Även Coronagruppen lyfter i sin självvärdering vikten av att tänka ur olika perspektiv, som en av lärdomarna som kommunen tar med sig framåt. Sektor Stöd och omsorg beskriver i sin tur i sin självvärdering hur krismedvetenheten och även känslan av kontroll ökade för varje våg av pandemin.

Även den interna kapaciteten inom de olika sektorerna beskrivs ha stärkts. Exempelvis skriver den centrala krisledningsgruppen i sin självvärdering att sektorerna och de olika verksamheterna numera klarar sig lite längre själva utan att kommunen behöver gå in i stabsläge. En ytterligare konsekvens som nämns är en mer orädd personal med en större handlingskraft. Starkare individuell kriskapacitet nämns också av Sektor stöd och omsorg i självvärderingen där det uttrycks att det finns en ”jämnare beredskap mellan individer i organisationen.” Sektor lärande lyfter i sin tur i sin självvärdering lärdomen att styrning kan ske mer övergripande och inte behöver gå in i detalj i de olika verksamheterna. Samma sektor nämner även förflyttning av personal och en större möjlighet till omställning av verksamheterna som en av lärdomarna, vilket även det vittnar om en mer flexibel organisation.

Rent konkret beskriver bland annat Coronagruppen i självvärderingen att kommunen efter pandemin har eget beredskapslager för skydds- och hygienutrustning. Som framgått beskrevs, i likhet med andra kommuner, att detta lager saknades innan pandemin.

Som framkommit i tidigare avsnitt beskrivs hur pandemin gjort kommunen till en mer flexibel organisation där tvärsektorielt arbete och samverkan utvecklats. Denna utveckling lyfts av flera sektorer. Coronagruppen skriver i sin självvärdering att *”Tidigare stuprör har öppnat sig”* och Sektor stöd och omsorg uttrycker det som att *”Vi arbetar mer i samverkan och inte i stuprör”* (självvärdering, Sektor stöd och omsorg). Även Sektor samhällsbyggnad nämner i sin självvärdering det utvecklade samarbetet mellan verksamheterna som en lärdom. Pandemin verkar således ha krävt ett sektorsöverskridande arbete och genom att ha behövt hantera tre olika vågor med varierande utmaningar, upplever kommunen att arbetsätt har utvecklats som kan tas med in i framtiden.

Som vi sett i utvärderingarna av andra kommuner fortsätter kommunen att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter, bland annat genom att fortsatt ge många medarbetare möjlighet att delvis arbeta hemma och att använda sig av digitala möten. Enligt en policy som kommunen antagit och som diskuterades både i självvärderingar och hearingar möjliggörs hemarbete upp till två dagar i veckan. Detta måste dock godkännas av närmaste chef. Även om, som nämndes

tidigare, Office 365 fanns på plats innan pandemin, utvecklades och utökades arbetet med digitala verktyg under de olika vågorna med Covid. Coronagruppen skriver i sin självvärdering att:

“Kompetensen att jobba på distans och ha möten på distans har ökat markant, vilket kommer effektivisera arbetet även i framtiden.”

Sektor stöd och omsorg skriver fortsättningsvis i sin självvärdering att de digitala verktygen lett till ett förändrat arbetssätt. Digitaliseringen står därmed för mer än en teknisk utveckling; den innebär även en omdaning av arbetssätt och metoder. Att arbeta på distans och förmågan att använda olika typer av digitala verktyg är således konsekvenser av pandemin och det beskrivs att fler numera använder möjligheten att arbeta på distans. Detta gäller även möten som i allt större utsträckning sker via Microsoft Teams (självvärdering, Coronagruppen). Som CKLG beskriver i sin självvärdering, skapar att arbeta på distans möjligheter att balansera arbete och fritid. Även ledarskapet påverkas av den utökade digitaliseringen. Som Sektor samhällsbyggnad tar upp i självvärderingen har chefer börjat leda på distans, trots att de inte fått något särskilt stöd i detta.

Emellertid kantas den digitala omställningen av vissa utmaningar. Som i andra kommuner behöver man finna en balans mellan det som kräver fysisk närvaro och det som kan skötas digitalt. Rättviseaspekter ställs på sin spets och kan vara utmanande för chefer och medarbetare att förhålla sig till. Det finns en stor variation när det gäller olika yrkesgrupper och möjligheter att arbeta hemifrån. Alla kan därmed inte utnyttja denna möjlighet i lika hög utsträckning. Här beskriver sektorerna en utmaning i att förhålla sig till de riktlinjer om hemarbete som kommunen antagit. Vi återkommer till digitalisering med tillhörande möjligheter och utmaningar i denna rapports slutsatser.

Analys och reflektioner

Självvärderingarna, hearingarna och de enskilda intervjuerna har givit en rik bild av Lerums kommuns styrning och ledning under pandemin. Det finns också många intressanta tankar och analyser som gjorts av deltagarna som kan utvecklas och sättas i perspektiv. I detta kapitel analyseras det material utifrån den teoretiska ram som presenterats tidigare. Först sker en övergripande beskrivning av utvecklingen sedan pandemin startade våren 2020. Vi konstaterar att Lerums kommun på det stora hela har samma utvecklingsfaser som övriga kommuner som ingått i forsknings- och utvärderingsprogrammet, men också att det finns några skillnader. Därefter sker en analys baserad på de tematiska begrepp som vi beskrev i teorikapitlet. Här fokuseras olika organisatoriska aspekter. Först diskuteras strategiska vägval kring övergripande styrning och syn på intern arbetsdelning och samordning. Efter det uppmärksammar vi extern samverkan i flernivåsystemet. På det följer en analys av kommunikation och vilken roll och betydelse den haft för att hantera krisen. Därefter diskuteras gruppleaderskap och hur den har utvecklats över tid. I en avslutande del riktar vi blicken framåt och hur man kan tänka kring gjorda lärdomar.

Övergripande bild: kris eller långdragen omställning?

Studien av Lerums kommun hantering av pandemin utfördes under våren 2022. Deltagarna har kunnat se tillbaka på två år av ett gäckande pandemiförlopp som i olika vågor ställt kommunorganisationen inför ansträngda lägen, senast då omikronvarianten av viruset under vinterhalvåret spred sig snabbt med omfattande sjukskrivning till följd. Jämfört med de andra KomCo-kommunerna som utvärderades för ett eller ett och halvt år sedan har deltagarna i Lerum mer tydliga perspektiv på gjorda erfarenheter. De kan se mönster och sammanhang som deltagare som var mitt uppe i pandemihanteringen inte kunde uppbåda. De hade i stället fullt upp med att förstå ett långväga hot som plötsligt blixtnsnabbt når kommunen och förändrar allt. I Lerum upplevs att den fasen har man kommit igenom. Flera upplever trots allt att de mörkaste molnen på coronahimlen håller på att skingras, snarare är det andra oroshärdar som pockar på uppmärksamhet. Men det är också andra lokala sakförhållanden och

ingångsvärden som påverkar rådande uppfattningar om corona. För det första att Lerums kommun är organiserad i en förvaltning där ingående kommundelar har mer likheter än skillnader vilket under pandemin underlättat intern kommunikation och samordning såväl horisontellt som vertikalt. För det andra ger flera uttryck för att denna till stora delar decentraliserade förvaltningsorganisation över tid utvecklat en ändamålsenlighet i förhållande till kommunens olika uppdrag, och där dessa strukturer, processer och arbetssätt underlättat de senaste två årens extraordinära belastning. Inte desto mindre har pandemitiden varit kritisk för alla kommunens sektorer och följande övergripande observationer kan göras.

En första iakttagelse rör krisens utbredning över tid. Kriser inom kommunen brukar vanligtvis förknippas med incidenter kopplade till väder, eldsvåda eller större trafikolyckor, kriser som förvisso händer oväntat och är allvarliga, men bara involverar delar av kommunorganisationen samt vars kritiska skede kan vara någon dag, max en vecka. Så har inte varit fallet med Covid. Den har berört alla förvaltningens delar mer eller mindre och sköljt över i höga vågor åtminstone till att merparten blivit vaccinerade. Trots det senare pågår ändå en smittspridning på grund av mutering, om än med lägre intensitet och konsekvens.

Tre faser kan primärt observeras. Den första som sträcker sig från början av våren 2020 till sommaren kännetecknas av oro och förvirring. En snabb och ovisst smittspridning ägde rum samtidigt som fasen kännetecknas av ett underskott på kunskap och fakta. Ledningen för Lerums kommun följer inledningsvis utvecklingen och mobiliserar organisationen på olika sätt för att akut kunna möta den oro och de krav på omställning av verksamheten som spridningen av Covid-19 innebär. I föregående kapitel beskrev vi olika beslut och utdrag ur mötesprotokoll för att visa på hur förutsättningarna för normalt bedriven kommunal verksamhet ställdes på ända. Genom en rad beslut, vägleda av Folkhälsomyndighetens rekommendationer, och en intensiv mötesagenda försökte man bringa klarhet och reda i hur man som kommun borde agera men också minska den oro som många bar, inklusive dem själva. Den andra fasen kännetecknas av ett större lugn och högre grad av ordning och koordinerat agerande. Insikten finns nu om att pandemin kan komma att pågå länge och att det inte finns någon självklar slutpunkt. Det är nu som det i samhällsdebatten talas om "det nya normala". Nyheter under senhösten 2020 om goda resultat från kliniska prövningar av olika vaccin gav tillförsikt och vaccinationsprogram under tidig vår i omsorgen gjorde tillvaron i Lerum mer hoppfull. Om den första

fasen handlar om akut respons på en kris handlar den andra fasen om ett nytt temporärt normaltillstånd i form av uppsikt, planering och organisering under en kris. I den tredje fasen senare delen av hösten och vintern 2021 ändrar förloppet karaktär igen. Nu är det omfattande sjukfrånvaro och brist på personal som är den överhängande problematiken, inte som tidigare allvarlig sjukdom och överbeläggningar på sjukhusen.

En andra iakttagelse som tydligt berör de ovan nämnda faserna rör hur ojämnt pandemin bredd ut sig, hur stark mediabilden varit för allas förståelse av vad som händer och sker och hur viktigt det då är att fattade beslut taktar med en rad överväganden, såväl den allmänna bilden som lokala verksamhets-specifika bevekelsegrunder. Vår bild är att kommunen agerat vidsynt och där olika sektorer prioriterades med avseende på smittspridningens konsekvenser. Kommunen införde exempelvis i ett tidigt skede besöksrestriktioner inom särskilda boenden, långt före motsvarande nationella beslut fattades, och för det beslutet mottog förvaltningen kritik. Det krävs stora kommunikativa insatser inte bara för att dämpa oro hos personal, brukare och kommuninvånare, utan också för att förklara och försvara fattade beslut. Kommunikationen och kommunikatorers roll och betydelse blev central inom olika ledningsgrupper. Stärkta hygienrutiner gjorde att MAS:ens roll på motsvarande sätt gjordes betydelsefull, inte bara riktad mot omsorgen, utan för all kommunal verksamhet. Lerum kom snabbt i gång med åtgärder kring skyddsutrustning och stärkta hygienrutiner fokuserades brett, bland annat med beslut om att införa en kommunal teststation där personal från olika typer av verksamheter kunde testa sig. För andra sektorer kom prövningarna senare, inom skolan exempelvis blev det snarare delen av våren men framför allt den andra fasen mer påtaglig, för vissa med övergång till distansundervisning. För ytterligare andra har verksamheten i stort fungerat som vanligt, bortsett från att den har bedrivits på distans, med alla de utmaningar som det innebär för personal och chefer. Tur i oturen var att man introducerat Office 365 bara någon månad innan utbrottet, som underlätade övergången till arbete på distans.

En tredje iakttagelse är att det inte går att mäta och förstå pandemin och hur den har hanterats av olika aktörer utifrån några på förhand uppställda parametrar. Smittspridning och dödsfall är förvisso mått, men hur fattade beslut och handlingar påverkar utfallen på dessa mått är svårt att skapa sig en uppfattning om. Som för mycket organisatoriskt handlande är det inte enkelt att fastslå i vilken utsträckning ett utfall är kopplat till ett visst agerande, eller om det kan beror på andra orsaker. Sektorer och enheter har drabbats i olika utsträckning

och har därmed fått svara mot väldigt olika utmaningar, dessutom i olika ske- den. Till detta kan läggas att både orsaks-verkansambanden mellan olika åtgär- der och antal döda, såväl som pandemins långsiktiga effekter, ännu är okända, vilket gör att diskussionen om vad Lerum som kommun kunde ha gjort annor- lunda är svår att objektivt fastställa. Vad som varit tillräckligt handlingskraftigt agerande och lämpliga strategier, oavsett om det är på nationell, regional eller kommunal nivå kommer att fortgå och därmed kommer över tid gissningsvis också måttstockarna ändras för vad som anses vara god pandemihantering.

Sammantaget konstaterar vi att Lerums kommun har under de här två åren på olika sätt hanterat ovan beskrivna händelsedrivna utmaningar. I det arbetet har vägval gjorts, anpassats, utvecklats och förfinats. På frågan om hur drabbad kom- munen varit ges ofta svaret att kommunen inte varit värre drabbad än andra kom- muner. Statistiken visar på att smittspridningen varit något större, men att dödsfal- len varit lägre, men uppfattningar givna av våra respondenter grundas på så mycket mer än sifferjämförelser, främst på hur kommunen organiserar och kommunicerar kring denna långdragna omställning.

Organisatoriska vägval kring arbetsdelning och intern samordning

Som vi beskrev i teoriavsnittet försöker all organisering hantera två huvud- problem, dels arbetsdelning/specialisering, dvs tydlighet i hur man delar upp arbetsuppgifter och ansvar, dels samordning och koordinering, dvs hur man samordnar och styr olika aktiviteter, roller och enheter utifrån en tanke om hel- heter. Genom att fokusera arbetsdelning och samordning ges också en grund att reflektera över graden av centralisering och decentralisering, dvs grad av överhetsk kontroll och eget ansvar samt grad av enhetlighet och variation. Lerum möter pandemin med en sammanhållande förvaltning indelad i tre sektorer. Denna organisering bestod genom krisen. Den möjligheten som lagstiftning- en givit kommuner att aktivera en krisledningsnämnd utnyttjades inte, i likhet med de flesta av landets kommuner. Relationen mellan politik och förvaltning beskrivs över lag som positiv och tillitsbaserad. I linje med den svenska corona- strategin har beslutsfattandet framför allt skett på tjänstemannanivå, men med vissa beslut i politiska forum. En förutsättning har varit tät dialog med löpande information och uppdateringar om vad som sker i kommunen i stort och inom olika verksamheter. Denna täta dialog har upprätthållit en tydlig arbetsordning mellan politik och förvaltning, men där lärdomar kring informationsspridning

vad gäller gränssnittet kommunstyrelse/kommunfullmäktige också uppmärksammas.

Ännu en likhet med vad som iakttagits i många andra kommuner och inte minst i de kommuner som ingått i forsknings- och utvärderingsprogrammet är att hanteringen av pandemin följer redan befintliga decentraliserade styrprinciper inom kommunerna. Med detta avses att mycket av beslutsfattandet kring frågor som rör pandemin avgörs och bestäms lokalt inom ramen för berörd sektors kompetensområde; att beslut beaktar lokala förutsättningar och därmed uppfattas bli flexibla och bättre anpassade till vad de som berörs av besluten både behöver och vill. Bilden som ges av respektive sektor är att detta skapat en tydlighet för den egna verksamheten och en möjlighet att möta och hantera kraftigt ändrade förutsättningar.

All decentralisering förutsätter emellertid någon form av centralisering, sägs det. I Lerums fall, likt landets alla kommuner, kan uppmaningen att följa folkhälsomyndighetens rekommendationer ses som centralt direktiv. Denna uppmaning skapade förvisso tydlighet i vissa frågor, men absorberade långt ifrån alla de överväganden en kommun måste fatta för att praktiskt hantera och minska smittspridningen. Vid sidan om rekommendationer behövs därför många möten och ömsesidig samordning.

Då pandemin drabbat alla verksamheter men på olika sätt, har det i många fall skapat otydlighet nivåerna emellan kring vem som ansvarar för vad, vilken nivå som har tolkningsföreträde kring olika överväganden, mellan formella och informella strukturer, mellan föränderliga fakta om hur viruset uppträder och praktisk relevans kring vilka beslut om åtgärder som dessa ”flytande sanningar” ger upphov till. I jämförelse med andra kommuner i våra studier där förvaltningsorganisationen organiseras med autonoma facknämnder och därtill hörande förvaltningar tycker vi oss höra att samstämmigheten kring fattade beslut varit större i Lerum mellan central förvaltningsnivå och respektive sektor och verksamhetsnivå. Förutom att Lerum är organiserad i en förvaltning, vilket i sig ökar förutsättningarna för ett sammanhållet helhetsperspektiv, menar vi att en bidragande orsak till detta breda samförstånd framför allt handlar om hur kommunen kom att organisera sitt krisarbete inom olika grupperingar, där CKLG varit den ledande och styrande gruppen.

Alla kommuner i våra studier har haft en central krisledningsorganisation, oftast förvaltningsledningen adderad med stöd från MAS och säkerhet, samt ledningsgrupper kopplade till respektive förvaltning och verksamhet. Som vi visat har man även haft det i Lerums kommun. Centrala Krisledningsgruppen

(CKLG) och de olika sektorernas ledningsgrupper. Däremot har man i Lerum tidigt också skapat en tvärsektoriell operativ gruppering, Coronagruppen, med representanter från de olika sektorerna, där några representanter också deltagit inom de andra grupperingarnas arbete. Deras uppdrag var att löpande omvärldsbevaka, ta fram och uppdatera lägesbilder, som CKLG hade att ta ställning till. Det menar vi har underlättat kontinuerlig överhörning nivåer och sektorer emellan och beredskapssamordnare och kommunikatör har befrämjat konsensus och sammanhållning kring en rad löpande praktiska frågor som man har att ta ställning till. Coronagruppen startade sitt arbete mars 2020, redan innan CKLG formellt aktiverades, men fick allteftersom pandemin fortskred en mer aktiv roll i kommunens krisarbete, inte minst för att gruppens arbete bidrog till att skapa ömsesidig förståelse sektorer emellan kring praktisk problemlösning. Det bidrog även till upplevd tydlighet i bilden av kommunens arbete med att hantera pandemin. Den vertikala samordningen i Lerum mellan strategisk och operativ nivå, där praktisk relevans och kontextuella överväganden kommit att styra mer principiella ställningstaganden i linjen, snarare än tvärt om, har på så sätt reducerat spänningar som i större utsträckning funnits i andra kommuner mellan förvaltning och verksamhetsnivå. Bilden som ges av kommunens krishantering över tid är att balansen mellan centralisering och decentralisering har varit god.

Sammantaget konstaterar vi att det organisatoriska upplägget med både strategisk och operativ samordning har varit till godo för kommunens breda pandemiarbete, inte bara för praktisk problemlösning och fokusering utan även för att samstämmighet bidragit till att reducera oro i stort som smått, såväl kring huruvida kommunens åtgärder klarar att reducera smittspridning som att fattade beslut verkligen uppfattas som ändamålsenliga. Om CKLG arbete kan liknas vid arbetet på ett fartygs kommandobrygga där färdriktning stakas ut och grund pareras, kan arbetet inom Coronagruppen liknas vid chiefens arbete i det kommunala maskinrummet där olika turbiner måste smörjas och underhållas. Båda behövs. Detta upplägg kan säkert användas inför nya extraordinära situationer.

Samverkan och flernivåstyrning

Då Covid belägrat hela samhället kom samordning och koordinering till stor del att också handla om relationen och samverkan med externa aktörer. Kommunen blir plötsligt och med kort varsel beroende av andra organisationer på regional och nationell nivå för att minska smittspridningen. Det har handlat om löpande informationsinhämtning, uppdatering kring riktlinjer och rekomen-

dationer, mer ändamålsenlig kunskap visavi de utmaningar som kommunens olika sektorer möter och praktiska göromål som inköp av skyddsutrustning. Kommunen förväntas också att löpande sammanställa lägesbilder och rapportera till andra inom det här offentliga ekosystemet.

Fastän mycket av kommunens krisledningsarbete inte primärt varit inriktat mot externa parter har extern samverkan ändå varit en viktig del av arbetet med att hantera pandemin. På samma sätt som nationens blickar under ett års tid varit riktade mot Folkhälsomyndighetens TV-utsändningar kl 14.00 och "Anders Tegnell" har blickar i kommunen från underställda, brukare och anhöriga varit riktade mot ledningen på olika nivåer och en förväntan om motsvarande vägledning kring kommunens olika verksamheter. I synnerhet under våren 2020 påtalade flera svårigheten att på dagsbasis hantera ny information från olika håll och aktörer i flernivåsystemet. Bilden är att flera inledningsvis upplevde bristande samordning av myndighetssverige, vid sidan om svårigheten att översätta och konkretisera mångtydig information efter lokala förutsättningar. Vidare beskriver flera att externa parter har bristande kännedom om hur kommunen fungerar, vilket upplevs som frustrerande i synnerhet vid tidspress.

Till skillnad mot den interna samverkan beskrivs alltså den externa som initialt mer mödosam, främst eftersom relationsmönstren baseras på sporadiska kontakter. Egentligen har få nya samarbeten initierats, snarare har flera blivit mer frekventa och därmed har över tid kunskapen om varandras förutsättningar fördjupats. Relationerna har också haft delvis olika funktioner. Relationen till Folkhälsomyndigheten har givetvis handlat om att erhålla adekvat information om förlopp men myndighetens auktoritet och beslut kring rekommendationer har också medverkat till att stärka kommunens enhetliga linje. Kontakten med Västra Götalandsregionens Smittskydd och Vårdhygien har också varit viktig, men på delvis annorlunda vis. De har också handlat om kunskapsuppdatering om hur viruset uppträder men utöver det har man i ömsesidig dialog också försökt utröna vilka konsekvenser det har för olika sektorer och verksamheter.

Efter den inledande fasen beskrivs emellertid att den externa samverkan fungerat, ibland över förväntan då det varit orienterat mot praktisk problemlösning, kring smittskydd, testning och vaccinering. Inom omsorg har samverkan med primärvård och sjukhus av självklara skäl fått ett intensifierat fokus och under året har kommunens MAS/MLA underlättat kontakten med hälso- och sjukvården samt inom SAMLA-nätverket (Samverkan Lerum Alingsås). Pandemin har också gjort kommunen, likt andra kommuner, än mer medveten om omsorgens systemsvagheter, att en inte oväsentlig del i äldres skörhet också

handlar om hur omsorgen är organiserad. Även de andra sektorernas externa samverkan har till stor del varit inriktad mot minskad smittspridning, och även de upplever att gränssnitten med tiden fungerat än mer ändamålsenligt.

Ovan påtalades också att flera menar att samverkanskunskapen utvecklats över tid. En positiv sidoeffekt som flera beskriver är att pandemin bidragit till en större helhetssyn. Inom ramen för samhällets organisering beskrivs kommunen likt andra aktörer som ”stuprörsorienterade”. Under pandemin har representanter för olika huvudmän verkat och samarbetat i olika forum vilket skapat en större helhetssyn och minskat revirlogiken. Att de ekonomiska förutsättningarna under pandemin varit goda beskrivs som inte bara möjliggörande utan också avgörande, och en farhåga flera gav uttryck för är att denna helhetssyn snabbt kan mattas av om/när de ekonomiska förutsättningarna inte kommer vara lika gynnsamma.

Sammanfattningsvis eftersom pandemin varit mer omfattande och långvarig har den rest behov av en fördjupad flernivåsamverkan både vertikalt och horisontellt, att representanter möts kontinuerligt och driver varierande sakfrågor kring framväxande lägesbilder och analyser. Organisering och styrning av samverkan ställer också krav på fungerande linjeorganisationer bland ingående parter. Det är givetvis ett ansvar som behöver bäras av ingående parter. Dock har kommunen det yttersta ansvaret för sina kommuninvånare, vilket gör att frågan om flernivåstyrning blir relevant eftersom kommunen behöver kunna lita på att få det stöd och den hjälp som kommunen behöver, såväl från regionalt som statligt håll.

Kommunikation som ledord

Som vi skrev i avsnittet *Perspektiv på kriskommunikation* identifierades två dimensioner av kommunikativ samverkan: intern/extern och vertikal/horisontell, där relationer till olika aktörer aktualiseras. Dessa kommer att användas för att peka på ett antal aspekter av kriskommunikation som visat sig i de självvärderingar och hearings som genomförts av KomCo i Lerum.

Även om berättelserna från Lerum liknar självvärderingar och hearings från många andra kommuner som ingått i KomCos utvärderingsprogram accentueras kommunikationen som en nyckelresurs i Lerums krishantering. Ordet ”kommunikation” återkommer ofta i materialet och det poängteras att viljan och förmågan att inkludera kommunikatörer och kommunikation i krishanteringen varit central. Vad som lyfts fram är att kommunikativ kompetens funnits med i organ som skött kommunens pandemihantering. Behovet av kommunikation ses som ett ledord för effektiv krishantering i intervjuer och hearings och

den generella bilden är att Lerums kommun, även ur ett kommunikativt perspektiv, varit väl förberedd för att hantera krisen. Även om det var tung arbetsbelastning är upplevelsen att Lerums kriskommunikation klarade stresstestet.

Flera skäl anses avgörande för att kriskommunikationen fungerade. Strukturer fanns på plats före krisen med kommunikativ kompetens i krisledningen och andra centrala organ, kommunikatorernas journalistiska erfarenhet gjorde att de var vana att arbeta snabbt och flexibelt, pandemikommunikation prioriterades och resurser allokerades, intranätet fungerade för att sprida information inom organisationen och nätverk med andra organisationer fanns att tillgå. Snabbheten i kommunikationen innefattade även ansvarig MAS, som uppdaterade informationen fortlöpande, långt utanför kontorstider. Dessutom var relationen till lokala medier god. Till detta kan läggas att kommunikationsenheten ingick i krisorganisationen och tidigare medverkat på övningar.

En bärande tanke är att kommunikationen var ett ovärderligt stöd för krishanteringen och att det inte var en slump. Det var bäddat för framgång eftersom kommunikationen redan före krisen tagits på allvar och bedömts som en central resurs i ledningsarbetet. Vad som också framkommer tydligt är att kommunikatörer inte bara ses som utförare av beslut, att kommunikatörer inte enbart förväntas lägga en "kommunikativ touch" på fattade beslut och hitta lämpliga kanaler för att nå olika målgrupper. Bilden som framträder är att ett kommunikativt perspektiv funnits i själva krisledningen och krishanteringen redan före krisen slog till. Kommunikation är inte något som lagts på i efterhand, utan var en del av själva beslutsfattandet.

Det innebär givetvis inte att allt flutit på hela tiden, att det inte funnits utmaningar som är värda att beakta och ta med sig till framtida kriser. Vi ska lyfta fram några sådana som alla relaterar till olika aspekter av kriskommunikation.

Att frysa kommunikationsflödet – behovet av stabilitetsfaktorer

Alla vittnar om informationsöverflödet under pandemin. Problem med felaktig eller avsiktlig desinformation ser vi dock inga tecken på i hearingar eller självvärderingar, men själva mängden och snabbheten i informationsflödet skapade spänningar och ett behov av att "frysa flödet", att vid vissa tidpunkter skapa överblick och stanna tiden. Behovet att kunna stanna upp och få en överblick finns i alla kriser och vissa svar tyder på att det fanns tillfällen då enheter upplevde att det inte fanns en helhetssyn. Att organisationen inte riktigt hann med. Men det gällde i så fall den första tiden, innan krisorganisationen satt sig. Med tiden växte det fram tydliga strategier att samla information, både för internt

och externt bruk. I relation till Länsstyrelsen hade kommunen uppgift att sammanställa lägesbilder, men också internt var det en central kriskommunikativ uppgift. Coronagruppen fick uppgiften att ta fram lägesbeskrivningar, vilket verkat ha fungerat väl. Dels eftersom gruppen både var mer operativ än den centrala krisledningsgruppen, dels för att det fanns kommunicerande kärn mellan de båda grupperna. Det innebar sannolikt att informationen uppfattades som mer relevant när beslut skulle tas. Dessa lägesbilder kan ses som en stabilitetsfaktor, ett sätt att få flödet av kommunikation att stanna av och bli möjligt att hantera.

En annan stabilitetsfaktor av informationsflödet var att lita på centrala myndigheter ifråga om råd och rekommendationer. I likhet med de flesta andra undersökta kommuner i KomCo valde Lerum att inte ta fram egna rekommendationer utan lita på Folkhälsomyndigheten och Smittskydd VGR. Det gjorde att det inte florerade olika rekommendationer i organisationen. En annan stabilitetsfaktor var de nätverk med GR, chefsnätverk och kommunikatörsträffar som gjort att det varit lättare att utvärdera de egna insatserna i jämförelse med andra kommuner.

En aspekt av den interna kriskommunikationen handlar om språk. Under pandemin utvecklades ett gemensamt sätt att prata om kriser med begrepp som lägesbild, påverkansgrader mm. Återkommande är att detta också blev en stabiliserande faktor som underlättade samarbete inom organisationen eftersom sättet att prata om krisen blev gemensamt. Erfarenheterna är att det då blev lättare att jämföra lägesbilder, diskutera prioriteringar mm under pandemin. Men utvecklandet av ett krisspråk är något som gått utöver Covid-19. Under Ukrainakrisen märkte organisationen att den kunde använda samma sätt att prata om den nya krisen, krisspråket har satt sig i organisationen och blivit en stabiliserande faktor.

En generell problematik var ändå att det ständigt kom ny information om vad som gällde från centrala myndigheter. Det innebar att det blev svårt att avgöra vilken information som var aktuell och en lärdom var därför att datumstämpla information. Här uppstår en paradox i det att alla vill att informationen ska vara så uppdaterad som möjligt för att möjliggöra att de senaste besluten följs. Men det kan också skapa en ojämlig informationstillgång, vilket kan gör att konflikter och förvirring kan uppstå om vilken information som är korrekt. Knäckfrågan är hur en organisation ska kunna uppdatera ofta så att alla har samma information i en situation där ny information hela tiden strömmar in i organisationen. Uppdatering tar tid, oavsett om det ska göras digitalt eller per-

sonligen och det är viktigt att skapa system för att kvalitetssäkra informations-spridningen. Annars kan informationen skapa mer förvirring än klarhet. Lerum menar dock att spridning via olika chefsforum, ansvarig MAS och kommunika-tionsenhet som varit på tårna minskat dessa risker. Men det finns kommentarer här och var om att information inte alltid nått fram och det ibland varit svårt att veta vilken information som gällt.

Kommunikation från FHM och regionens smittskydd har över lag setts som ändamålsenlig, även om det fanns synpunkter på samordning dem emellan. Kanske framförallt hur informationen spridits inom VGR där det finns berättelser om att kommunen fick informera delar av regionen om vilka rekommenda-tioner som var aktuella. Mer uttalad kritik riktades mot andra myndigheter. I andra kommuner har vi sett kritik mot MSB och Socialstyrelsen. I fallet Le-rum är det i stället främst Länsstyrelsens insatser som kritiseras, även om andra myndigheter också får sin beskärda del. Länsstyrelsens samverkanskonferenser med VGR, andra kommuner, räddningstjänst, polisen och Västtrafik har i och för sig ansetts vara värdefulla för att utbyta erfarenheter. Men de har också upp-levts som röriga, där tider flyttats och informationen ibland varit inaktuell el-ler redan känd. Länsstyrelsens rekommendationer avseende kommunikation, strategiskt och operativt kritiseras för att ta tid och kraft som kunde behövts på annat håll. Upplevelsen fanns också om brist på meningsfullhet i krav på att kommunen ska samla in information där det upplevs finnas ett godtycke om vad som samlats in och där syftet med insamlingen är oklar och feedbacken obefintlig.

En annan återkommande problematik rör samtidighetens problem. Precis som i stort sett alla andra undersökta kommuner var det ett stort problem för organisationen att alla fick information samtidigt. Kommunen fick information från myndigheter om rekommendationer och råd på samma gång som brukare, anhöriga och andra medborgare. Det skapade problem för kriskommunikatio-nen i det att varken rutiner fanns på plats eller att lokala anpassningar av infor-mationen hunnits med när regler skulle börja gälla. Lägg därtill att medborg-arna också hört andra experter (i medierna) som uttalat sig om saker gällande pandemin, vilket gjorde att organisationen förlorade sitt tolkningsföreträde. Myndighetssfären har traditionellt levt efter att de själva bestämmer hur och när information går ut, och även i stora drag hur den ska förstås. Men under pandemin blev det tydligt att detta inte längre gäller. I ett mediasamhälle där all information i stort sett är tillgänglig för hela samhället på en och samma gång skapar därför problem för de organisationer som ska hantera den information

som sprids. Under pandemin blev detta särskilt tydligt och i framtida kriser behöver kanske underhandsinformation spridas snabbare till berörda organisationer än till allmänheten för att de ska kunna förbereda och implementera beslut. Men här krockar värden och logiker med varandra. Rätten till information och organisationers förmåga att sköta de uppdrag de har.

Kommunikativa hålrum och döda vinklar

Även om erfarenheterna av kriskommunikationen under pandemin generellt sett är goda i Lerum lyfter flera fram att informationen till kommunfullmäktige inte var optimal. Kommunledning med kommunstyrelse och förvaltningsledning jobbade tätt, men informationen till fullmäktige brast. För att komma till rätta med problemet har skriftliga rapporter till kommunstyrelse initierats som sedan ska skickas till fullmäktige. Kanske är det en konsekvens av förvaltningsstrukturen som visar sig, där närheten mellan kommunledning och förvaltning skapar något av en informationsbubbla. Frågan är om digitaliseringen av kommunens verksamhet delvis råder bot på problemet, då Lerum likt andra kommuner fick ta ett digitalt språng även när det gäller möten i de politiska församlingarna.

Det nämns också ett antal situationer där Lerums beslut i en annan kontext, kunde fått ett annat utfall. Borgfreden skapade vissa förutsättningar som kanske inte går att ta för given i andra kriser. Besluten att gå i förväg och införa besöksrestriktioner visade sig vara en framgångsfaktor, men var delvis ifrågasatt både hos drabbade invånare/anhörig/brukare och delvis också bland politiker. Beslutet från ansvarigt kommunalråd att offentliggöra smittostatistik från särskilda boenden visade sig också skapa goodwill där den transparenta hållningen blev lyckosam i relation till medier och medborgare. I självvärderingar och intervjuer nämns också att borgfreden bestod och att krishantering inte behövde hantera utspel eller politiska konflikter. Men alla dessa bygger på att utfallet blev lyckat och kanske framför allt att den politiska ledningen stod enad och inte splittrades i attacker och motattacker. En tanke att bära med sig är hur framtida kriser ska hanteras kommunikativt i en situation där borgfred inte råder. Kan man agera på samma sätt eller måste det till mer fotarbete och kanske längre processer till beslut?

När kriskommunikation diskuteras handlar det ofta om extern kommunikation, att nå medier och medborgare i deras olika roller. Men intern kriskommunikation är minst lika central. Som redan sagts verkar intranätet fungerat bra och coronagruppen har varit central för att sprida information uppåt och

nedåt i organisationen. Flera vittnar om en hög ”kommunikativ beredskap”, att organisationen, där medarbetare långt ut i verksamheten var på tårna och kommunikativa. Men att kriskommunicera inom den egna organisationen tar mycket kraft (många och långa möten) och om det brister kan det vara svårt att få organisationen att ”gå i takt”. Berättelser från omsorgsverksamheten indikerar vissa sådana döda vinklar, där inte kommunikationen mellan olika funktioner fungerat optimalt angående information om var det fanns smitta och hur det skulle hanteras. Andra aspekter av att kriskommunicera personalen handlar om att det är svårt att nå ut längst i organisationen. Det finns inte alltid tid att direkt ta till sig ny information då arbetsuppgifterna inte medger det och dessutom använder inte alla medarbetare intranätet så ofta som kanske chefer tror och skulle önska. Ytterligare synpunkter är att chefer får ägna stor tid åt att lugna personal, vilket kanske lätt underskattas när planer för kriskommunikation dras upp. Dessutom visar erfarenheterna att de som möter brukare och anhöriga får ägna mycket tid åt att kommunicera. Att kriskommunicera internt och stötta personalen är en ofta förbisedd del av kriskommunikationen som måste tas med i planeringen inför alla kriser. Den tar tid, behöver resurser och om den inte fungerar går inte organisationen i takt.

Sammanfattningsvis har kriskommunikationen fungerat väl, detta eftersom medvetenheten om kommunikationens betydelse som ledningsverktyg redan före pandemin varit integrerad i kommunen. Startsträckan var inte så lång och det byggdes på olika sätt rutiner som stabiliserade informationsflödet, där var inte minst coronagrupperna en framgångsfaktor som fungerade som en sluss för information uppåt och nedåt i organisationen. Viljan att vara kommunikativa och att dessutom vara snabba verkar också ha bidragit till att kommunikationen blev en resurs i en besvärlig situation. Lärdomar att ta med sig rör att identifiera stabiliseringsfaktorer som gör att det massiva informationsflödet går att hantera.

Gruppledarskap och nyttan av reaktivt agerande

I avsnitten ovan har vi främst talat om grundläggande organisationsstrukturella delar, såsom arbetsdelning, intern samordning, flernivåstyrning och extern samverkan. Vi har också uppmärksammat behovet av kommunikation som strategiskt verktyg. I skrivningen har aktörer framskyttat som agerar och fattar beslut, och i det här avsnittet ska vi sätta ett aktörsperspektiv i förgrunden och betona betydelsen av att kunna reagera, i synnerhet som pandemin varit händelsedrivna.

Med ett aktörsperspektiv menar vi inte enskilda personers ledaregenskaper utan i linje med studiens genomförande avses här olika grupperingar som själva eller tillsammans med andra grupperingar agerar för att hantera och mildra negativa effekter av Covid. Det betyder att för att någon/några (formella aktörer) ska kunna agera som ledningsgrupp i en kommun/sektor/enhet behöver övriga i kommunorganisationen (politiker, andra chefer och medarbetare samt även brukare och medborgare) medverka så att det här blir möjligt. Vi är varandras förutsättningar. Det gäller även externa parter. I detta samspel behöver anpassning även ske i förhållande till kontextuella verksamhetsvillkor, lokala uppfattningar om vad som är ett möjligt och legitimt att göra i en "situation som den här".

Covid har som vi visat ställt Lerums kommun inför en rad besvärliga situationer. Vad göra i händelsestyrda situationer, vad är kloka reaktioner? Stabila institutioner som kommunal verksamhet har tämligen goda förutsättningar att planlägga verksamheten. Planer är på så sätt ett uttryck för att arbeta proaktivt, och ofta framstår proaktivitet som något eftersträvt, bättre och finare än att reagera. Ibland är det säkert så, men i händelsestyrda tider är det också av värde att kunna reagera snabbt och på ett klokt vis. Därtill har det varit svårt att agera "förklokt", då inga planer funnits på plats för att hantera pandemin. Att vara efterklok är lätt men hjälper föga i uppkomna händelse drivna situationer. Eftersom pandemin inneburit stor osäkerhet och att oväntade icke önska händelser kan inträffa har det varit viktigt att ha handlingsberedskap för att möta sådana. Olika grupperingar har därför bildats för att över tid åstadkomma ömsesidig anpassning i förhållande till möjliga händelseförlopp. Det okända reser krav om att själv och tillsammans utveckla en under-tiden-klokskap, där både allmänna principer och kontextuella överväganden vägleder fattade beslut och handling. Den klokskapen har främst mobiliserats genom frekventa möten där olika grupperingar löpande träffats för att få kläm på vad som händer och vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Detta mödosamma mötesarbete har som vi ovan beskrivit underlättats av att syftet hela tiden varit riktat mot en rad praktiska problemlösningsituationer.

Viruset har som vi påpekat inneburit att något avviker från vad som uppfattas vara normalt, och genom att uppmärksamma dessa signaler har man successivt tolkat och förstått implikationer av det nya utifrån kommunens olika verksamhetsförutsättningar på ett bättre sätt. I alla fall beskrivs bilden så idag när man blickar tillbaka. Att uppmärksamma signaler är som vi visat lättare sagt än gjort. Signalerna är föränderliga över tid. Vissa kommer utifrån, såsom myndighetsinformation och nyhetsuppdateringar och analyserande kommenterar vilket sam-

mantaget ofta ger en mångtydig bild att agera utifrån. Andra kommer inifrån, från alla de händelser, utsagor och tolkningar inom den egna verksamheten som man har att agera på. Bilden som framkommit i gjorda hearingar är att den stora tidspresen medfört att rimlighet går före noggrannhet då olika grupperingar bedömer och utvärderar signaler och på dem skapade lägesbilder. Kännetecknande förefaller alltså inte vara att hitta det rätta svaret utan att handla utifrån vad olika grupperingar anser vara rimligt och trovärdigt att göra. Eftersom det inte finns en "generell lag" som talar om vad som är rimligt och förnuftigt kom enligt våra informanter kommunens rådande decentraliserade kultur att bestämma vad som ska anses vara rimligt.

Utfallet av hur man reaktivt behövt agera på oförutsedda händelser är det flera som också är stolta över, och vår bild är att olika grupperingar och möteskonstellationer under pandemin har övat upp sin skicklighet på att reagera. Den höga arbetsbelastningen till trots är det flera som också talar om åren med pandemin som medryckande och intressanta samt att man lärt sig mycket kring hur kommunen verkligen fungerar. Om ett proaktivt förhållningsätt uppmärksammar framtida mål och hur organisationen bör fungera, har ett reaktivt förhållningsätt satt befintlig praktik och praxis i fokus, dvs man har i högre grad uppmärksammat hur befintlig verksamhet faktiskt fungerar. Härigenom har man också lärt sig vad som fungerar och varför samt hur det kan förbättras.

Sammanfattningsvis har osäkerhet kring hur pandemin ska utvecklas tvingat ledningen på olika nivåer att sammanföra olika perspektiv för att få en bättre bild av de situationer som kommunens olika verksamheter ställs inför och parallellt hantera vardagliga aktiviteter och konkreta praktiska problem. Kanske kan man tala om att bedömningsförmågan ökat, förmågan att förhålla sig till det man ännu inte vet, att utifrån osäkra situationer överväga, vända och vrida. Vi menar att denna bedömningskunskap utvecklats under pandemin genom samtal och möten om konkreta händelser som utspelar sig i gräzonen kring otydliga signaler, aningar, farhågor och förhoppningar. Denna erfarenhet menar vi är en viktig tillgång när olika delar av kommunen ska ta sig an andra utmaningar och lösa komplexa utmaningar tillsammans.

Pandemin som ett lärtillfälle

Gjorda erfarenheter och lärdomar handlar inte enbart om vad som faktiskt har skett, utan om hur vi kan använda dem för att kunna förklara, förstå och förbättra sådant som ter sig problematiskt. Gjorda erfarenheter kräver på så sätt att man kan betrakta dem på distans, vilket Kommunforskning i Västsverige

försökt medverka till genom att bjuda in till denna lärande utvärdering. Det finns förvisso alltid en risk att gjorda lärdomar blir allmänna och till intet förpliktigande. Om man låter utsagor som ”vi har verkligen ansträngt oss och gjort så gott vi kunnat” ses som en lärdom har man visserligen inte haft fel, men det är svårt att omsätta och förmera utsagan i andra sammanhang. Samtidigt kan gjorda erfarenheter inte bjuda på exakta lärdomar som på ett enkelt vis löser nya uppkomna vardagliga problem och utmaningar. Gjorda lärdomar handlar snarare om reflektion och omorientering, och att med hjälp av gjorda erfarenheter tillsammans finna sina vägar i nya uppkomna situationer, i det ”nya normala”.

Pandemin har ställt stora krav på förmåga till omställning och inneburit ett snabbt lärande för de flesta i Lerum, både som individer och som verksamhetsföreträdare. Mycket av det förändringsarbete som görs i kommunen i vanliga fall är planeringsdrivet, men under pandemin har omställningen snarare varit händelsestyrd och framtingad av förlopp och beslut bortom många gånger den egna organisationens kontroll. Pandemin har dessutom tvingat kommunen 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.

Ovan beskrevs hur olika grupperingar jobbat tigare under pandemin och hur det bidragit till att olika verksamhetsföreträdare ”delar värld” med varandra, trots att de agerar med sinsemellan olika perspektiv, förutsättningar och kompetenser. Kommunen har här haft både interna och externa lärprocesser. Internt har man lärt sig hur olika verksamhetsområden, enheter och personalgrupper arbetar med att begränsa smittspridningen, vad som underlättar och förvärrar. Externt har man handfast kring information lärt sig hur externa samarbetspartners förstår och arbetar med den, och vad som underlättar och förvärrar i det samarbetet. Det här är givetvis också viktiga lärdomar för externa aktörer, att lära sig hur kommunen resonerar kring gemensamma angelägenheter. Pandemin kanaliserar på så sätt erfarenheter, berättelser, meningsutbyte och argument bland aktörer inom hela samhället. Det är givetvis en kapacitet och förmåga som sträcker sig bortom nämnda pandemi.

Ett klassiskt dilemma i alla organisationer är som vi påtalade i teoriavsnittet att hantera avvägningen mellan att å ena sidan förfina befintlig driftsorganisation ”här och nu” och å andra sidan ”lyfta blicken” för att utveckla verksamhetens tjänsteproduktion. Organisationsforskare med lärande i fokus talar som sagt också om ”single loop learning” och ”double loop learning” (Argyris & Schön, 1978) andra om anpassningsinriktat lärande och utvecklingsorien-

terat lärande (Ellström, 2001; 2005). Mycket förenklat föreligger en skillnad mellan stora privata tillverkningsindustrier och offentliga verksamheter, i synnerhet den inom välfärdsproduktion. Inom privat tillverkningsindustri är det inte ovanligt att man separerar utveckling från drift, forskning och utveckling från själva produktionen, ofta med en separat budget. Människobehandlande offentlig verksamhet gör i regel inte denna uppdelning. ”FoU” är integrerad i driftsorganisationen, och det förväntas av chefer och medarbetare att de parallellt med driften ska driva utvecklingsarbete, såsom vi sett under pandemin. De är samtidigt ansvariga för att planera arbetet, utföra arbetet och utveckla och förbättra verksamheten givet de nya pandemiska förutsättningarna.

För Lerums kommun har pandemin inneburit ett intensivt lärande. När arbetssätt förändras är alltid personer involverade och vi har sett hur ledningen på olika nivåer tagit initiativ till och genomfört förändring för att reducera smittspridning i bred bemärkelse. Frågan infinner sig vad ledningen på olika nivåer kan göra för att behålla och inte förlora pandemins momentum att lära när nu förhoppningsvis de mörka molnen på Covidhimlen skingras? Tyvärr har vi sett hur andra oroväckande moln pockar på kommunens uppmärksamhet, och vi vet från forskning hur lärandet försenas eller till och med uteblir om arbetsbördan ökar (Daft & Huber, 1987). Vi talar ofta om organisatoriskt lärande, men vad som snarare kännetecknar organisationer är att de glömmer, eller bättre inte ges tid att lära av gjorda erfarenheter eftersom tiden genast fylls med nya angelägna åtaganden. Därför finns det också skäl att fundera på hur ett lärande kan underlättas.

En reflektion vi gjort, inte bara av att ta del av Lerums lärdomar utan även andra kommuner inom KomCo-programmet, är att förenklat dela in gjorda lärdomar och syn på förändring i två kategorier för att härigenom underlätta lärandet; kunskap som objekt som kan spridas å ena sidan och å andra sidan kunskap som process som behöver översättas.

Det första exemplifierar vi med det som lyfts fram som mycket väsentligt för att minska smittspridningen, i synnerhet inom omsorgerna, nämligen föreställningen om ”basala hygienrutiner”. Nya hygienrutiner finns som ett objektivt faktum, och de ska läras ut och spridas för att ge önskvärt resultat. Det andra har inte motsvarande namn som ”basala hygienrutiner”, men låt oss för enkelhetens skull kalla det för ”basala organiseringsrutiner” då de handlar om att skapa en mer ändamålsenlig organisation givet pandemins förändrade förutsättningar. De finns inte som ett objektivt faktum, utan snarare finns det som

levd erfarenhet och måste översättas och sättas i olika sammanhang för att få effekt. Låt oss utveckla denna distinktion.

Hur går förändring till? Ofta talar man om spridning. Gjorda erfarenheter ska skalas upp och spridas säger vi. Gjorda erfarenheter antas ha en inneboende kraft på motsvarande sätt som virus är bärare av vissa egenskaper. När vi talar om spridning ser vi kunskap som objekt. Det finns en verklighet ”därute”, naturen när vi vill begripa oss på viruset. Studerar vi viruset kommer vi allt närmare dess sanning, virusets egenskaper, som vi sedan kan tillämpa i olika metoder för att skydda oss. Dessa metoder kan kodifieras i regler, rutiner och manualer, för att sedan läras ut, spridas och memoreras, som exempelvis basala hygienrutiner, vilka också kan byggas in i ett systematiskt kvalitetsarbete. På motsvarande sätt som basala hygienrutiner har utvecklats och fått spridning utifrån kännedom om virusets egenskaper har också vår förmåga att hålla teamsmöten baserats på att vi lärt oss programvaran, hur vi skapar en teamslänk, delar skärm, räcker upp handen, etc. Det är också en kunskap som vi objektivt har att förhålla oss till.

Förändring som spridning är ingalunda det enda sättet under pandemin som förändring kan förstås. En hel del av gjorda erfarenheter låter sig inte kodifieras på motsvarande sätt som de som förknippas med basala hygienrutiner eller hur vi genomför ett teamsmöte. Under pandemin har kommunerna gjort erfarenheter kring huruvida organisationen är ändamålsenlig eller ej, där det inte är alldeles lätt att separera olika mekanismer och förstå huruvida det finns entydiga orsak-verkan samband. Det kan handla om organisatorisk uppbyggnad och hur olika grupperingar ska jobba med det oväntade som Covid medfört, hur både intern och extern samverkan fungerar och varför så kan vara fallet, men även kring nya företeelser såsom möjligheten som ökad digital mognad medger och möjligheten att i högre grad jobba hemifrån där utfall inte heller är objektivt givna. Ingen av de här erfarenheterna beror på eller kan mätas i förhållande till objektiva sakförhållanden, utan denna kunskap skapas tillsammans och är till stor del beroende på hur berörda upplever och förstår gjorda erfarenhet. Till skillnad mot viruset som mycket förenklat är vad det är oavsett vad vi tycker och tänker om det, är erfarenheten av samverkan och digitalisering intimt förknippat med vad vi just tycker och tänker om det. Kraften finns inte i samverkan eller digitalisering i sig, som det gör vad gäller viruset, utan beror till stor del på kontextuella villkor och hur berörda utifrån gjorda handlingar förstår olika tankemönster och handlingsregler samt vad man framgent tycker är lämpligt att göra. Denna kunskap är inte att likna vid ett objektivt

faktum utanför en själv, utan är av mer processuell och framväxande karaktär. I Lerum säger man att pandemin har förflyttat den digitala mognaden och vi hör hur man vill jobba vidare med kollektiva lärdomar kring digitalisering. Det är ett arbete som snarare handlar om att pröva, testa och laga efter läge, snarare än ett arbete som kan kommenderas fram.

Sammanfattningsvis är det lätt att vardagen tar över och de flesta glömmer fort. En central ledar- och stabsuppgift är att bygga organisatorisk kapacitet, och vi menar därför att det är viktigt att tillsammans reflektera över gjorda lärdomar och fundera på vilka kunskapsanspråk gjorda lärdomar bygger på. Är de att betrakta som kunskap som objekt som låter sig spridas eller är de att betrakta som process som behöver översättas utifrån olika kontextuella villkor? Av det skälet menar vi att det är viktigt att betona vikten av att skapa arenor för lärande och att som chef och stabsföreträdare strukturera gjorda lärdomar, såväl interna som externa. Givet pandemiårets händelsestyrda utvecklingsförlopp kräver det ett utforskande förhållningssätt och pandemin kan, krisen till trots, ändå ses som ett utmärkt lärtillfälle.

Slutsatser och rekommendationer

I detta avslutande kapitel lyfter vi fram övergripande slutsatser, omdömen och rekommendationer som kan göras mot bakgrund av den empiri som redovisats och den analys som gjorts. Fokus har varit på Lerums kommuns organisering och ledning av den samhällskris som Covid 19-pandemin inneburit, i synnerhet de utmaningar som den fört med sig för Lerums kommun som organisation. Vi framhöll inledningsvis att det inte finns någon färdig modell att utgå från vid en utvärdering av ett fenomen som på alla sätt är nytt i förhållande till tidigare erfarenheter. Dessutom är smittspridningen i skrivande stund långt ifrån över, och inte för inte kallas situationen också för ”det nya normala”. Vad som är bra respektive dåligt bör därmed tolkas med viss försiktighet, och uppfattningarna om detta förutsätter alltid kontextuella överväganden. Inledningsvis utvecklas några mer övergripande observationer.

En övergripande slutsats är att utvecklingen i Lerums kommun liknar många andra kommuner. Här liksom i andra kommuner har händelseförloppet varit komplext och långdraget. Alla kommunsektorer har påverkats, om än i mycket varierande grad. Arbetet har i allt väsentligt handlat om att minimera negativa konsekvenser för både individer och lokalsamhället. Vi har i rapporten talat om ett händelsestyrt förlopp, där koordinering både internt i kommunen och i förhållande till externa parter varit av stor betydelse för vidtagna åtgärder. Det är en månghövdad aktörsgrupp med olika ansvar och roller som ska samspela, ofta under stor tidspress. Även om vissa beslut i krisledningsarbetet tagits av politiken har hanteringen av pandemin i allt väsentligt varit en fråga för förvaltningen, med god förankring hos den centrala politiken.

Vi fastslog att kommunens decentraliserade organisation, tillika organiserad i en förvaltning, banade väg för en god balans mellan strategiska och operativa grupperingar. Kommunen har snabbt ställt om organisationen till krishantering. Strategin har varit att följa nationella och regionala råd och rekommendationer och agera tidigt och framför allt samstämmigt, för att ska-

pa stabilitet och trygghet i ett annars osäkert och svårbedömt läge. För Lerum har kontextuella verksamhetsvillkor också präglat gjorda överväganden. Vi har särskilt uppmärksammat coronagruppens roll och betydelse i arbetet med att löpande både uppdatera lägesbilder och förankra gjorda överväganden visavi berörda sektorer så att beslut kan tas verksamhetsnära. Kommunikationsenhetens integrering i ledningsgrupper och deras omvittnade snabbhet och lyhörddhet har också lyfts fram som framgångsfaktorer. Vi kan också konstatera att de berättelser som studien baseras på ger samfällt ett gott betyg åt kommunens organisering och ledning under pandemin. Krismedvetandet har använts konstruktivt, och uppfattas i allt väsentligt vara styrt utifrån föresatsen om pragmatisk ändamålsenlighet och helhetens bästa, oavsett nivå i kommunen.

Pandemin har inneburit en tragedi för enskilda och stora utmaningar för samhället i stort, även för Lerums kommun. Trots detta ger pandemin som vi påtalat i rapporten också upphov till en hel del lärande. Pandemin har synliggjort brister och gett viktiga insikter om förbättringsmöjligheter både vad gäller den egna förvaltningens funktionssätt och om samverkan med andra aktörer. Erfarenheter som dessa kan göras till utgångspunkt för ett utvecklings- och förändringsarbete. Nedan listas därför ett antal rekommendationer utifrån den analys som är genomförd.

Efter att under ett par års tid levit med ett långväga hot som plötsligt och blixtnabbt påverkat kommunorganisationen har Lerum gjort många erfarenheter kring **krishantering**. En reaktion på tidsbetingad kris är ofta centralisering av beslutsfattande för att skapa tydlighet och snabbhet. Blicken i organisationen tenderar att vändas uppåt! Här vill vi dock påtala styrkan i Lerums decentraliserade organisation, att blicken också hela tiden varit vänd nedåt/inåt. Genom att organisera olika grupperingars syften och handlingssätt har man lyckats att kombinera och balansera olika rollers funktion och förutsättningar samt skapat medvetenhet om att båda behövs för att ändamålsenligt hantera pandemin. Som vi påtalat ovan kan detta arbetssätt säkert med fördel användas när kommunen ställs inför framtida utmaningar. Över lag verkar kommunen ha skapat ett nytt förhållningssätt till kriser, som också kan bäras med i framtiden.

En erfarenhet som angränsar till nyss nämnda rekommendation, är vikten av **grundläggande välfungerande strukturer** och att de former av organisering och ledning som praktiseras vid "ljusa och soliga dagar" också tenderar att fungera väl vid "mörka och stormiga dagar". Det uppfattas i hög grad gälla Lerums kommun, även om denna studie inte kan säga något om hur väl den kommunala förvaltningen fungerat innan pandemin. När krisens stress gör sig

påmind borgar välkända samordningsformer och beslutsstrukturer för en balanserad krisledning. Det är också något att beakta inför framtida kriser och krisledning.

Om det är något som uppmärksammats vid den här krisen är det betydelsen av **kommunikation och information**. Det handlar både om extern och intern kommunikation, dels om att tillgodose medborgare och brukares informationsbehov, dels den egna verksamhetens medarbetare och chefer. Här har vi påtalat gränsproblematiken och hur kommunikation i flernivåsystem kan skapa otydlighet för berörda användare, såväl interna som externa. Förutom att säkerställa att adekvat information når rätt adressat kan otydlighet påverka uppfattningen om en verksamhets legitimitet och i förlängningen dess anseende och förtroende. Vad gäller Lerums arbete med kriskommunikation är lärdomar att ta med sig att fortsätta arbeta med att identifiera och värda goda exempel som visat sig hjälpa till att stabilisera det stora informationsflödet. Att vara en kommunikativ organisation i allt från strategiskt tänkande till hur man pratar om kris är vägledning till att ta sig an framtida kriser med effektiv kriskommunikation.

Pandemins epicentrum i kommunen, omsorgensverksamheten, har arbetat intensivt med att minska smittspridningen och skydda sköra äldre. I Coronakommissionens slutbetänkande (SOU 2022: 10) konstaterades att äldreomsorgen i Sverige stod oförberedd och att den var illa rustad för en pandemi, och att det inom **omsorgen föreligger en rad strukturella brister**. Fastän ansvariga för stöd och omsorgen inom Lerum gjorde vad de kunde påtalar de att sjukvården prioriterades framför äldreomsorgen i pandemins inledande skeden. Mycket fokus har också lagts på att förbättra de lokala villkoren vad gäller skyddsutrustning, besöksrestriktioner, testning samt utbildning i basala hygienrutiner. I det fortsatta arbetet behöver givetvis fokus fortsättningsvis vara på den interna omsorgsorganisationen för att härigenom uppgradera omsorgsarbetet med mer medicinsk kompetens. Det handlar också om bemanning och arbetsförhållanden. Arbetet behöver även vara inriktat på kommunens samverkan med andra företrädare i det vidare omsorgssystemet, med privata vårdgivare, primärvården, GR samt statliga expertmyndigheter och SKR. Kommunens ansvar för omsorg och regionens ansvar för vård illustrerar det problem som uppstår när två huvudmän samtidigt bär ansvar för sköra och äldre i vid mening, och kunskapen om detta fragmenterade system är ingalunda okänd. Ett stärkt system förutsätter en bättre förståelse och kunskap om varandras olika logiker och förutsättningar.

En problematik som tydligt uppdagades i Lerum, liksom flera andra kommuner inom KomCo-programmet, gäller det system av **flernivåstyrning** som karaktäriserar den offentliga förvaltningen och där kommunen tvingats förhålla sig till styrning från flera olika håll. Pandemin är inte unik när det gäller oklarheter och svårigheter när styrning inte fungerar enligt en linjär logik. Det som är utmanande är att vi har ett system där den offentliga sektorn styrs på flera nivåer, i olika instanser och där det inte alltid finns en tydlig vertikal styrningskedja att hemfalla till. I forskning beskrivs dessutom ofta hur den horisontella, och mer nätverksbaserade styrningen utökats under senare år. I dessa relationer är tillit ett nyckelord eftersom nätverksstyrning innebär att staten frångår rollen som den enda källan till styrning och den byråkratiska styrkedjan tonas ned (Rhodes, 1997). Det blir naturligtvis problematiskt om denna tillit inte finns. Pandemin visade hur styrkedjan inte är helt tydlig i det system vi har som ju så tydligt utmärks av en decentralisering och där frågor hanteras på både statlig, regional och kommunal nivå. Inte minst ser vi hur kommunernas roll och autonomi i hanteringen av pandemin var omfattande. Denna insikt kan mana till både en reflektion kring hur andra instanser ska hanteras framöver och kanske en önskan om ett tydliggörande av rollfördelningen med tillhörande ansvarsområden inom olika myndigheter. Samtidigt ser vi hur kommuner ändå funnit sätt att navigera och staka ut sina egna vägar under pandemin vilket skulle kunna tas med som en lärdom kring kommunernas kapacitet och förmåga till styrning, även under kaotiska förutsättningar.

Avslutningsvis, vill vi peka på att det vilar ett stort ansvar på kommunens ledning och chefer att skapa förutsättningar för att **aktivt förvalta gjorda erfarenheter och lärdomar** från pandemiåren. Etablerade tillvägagångssätt har en förvånansvärd livskraft och pandemin har på en rad områden ifrågasatt den. Vi kan konstatera att arbetet pågår och det i viss mån finns strategier för att tillvarata dessa. Det som påbörjats i den här utvärderingen kan med fördel utgöra en grund för lärandet, men vi tror att det är angeläget att involvera fler i processen, så att erfarenheter och förda resonemang som legat till grund för denna rapport inte stannar bland personer i ledande ställning. Det finns en övertro på att om människor bara får information, kommer deras handlande att påverkas av denna information. Det är bara om informationen sätter spår i människans förståelse av sin verklighet som informationen har någon värdefull effekt (Sandberg & Targama, 2013). Att förvalta gjorda erfarenheter och lärdomar handlar därför om att påverka förståelse, ty förståelse av problem eller uppgifter avgränsar vilka möjligheter som berörda uppfattar tänkbara, meningsfulla och

rimliga. Först om man får chefer och medarbetare att förändra sin förståelse, blir nya arbetssätt meningsfulla och rimliga. Det kan handla om att förstå nya konkreta arbetsrutiner kopplade till krisledningsuppdraget och hur man arbetar under kris. Men lärdomar kan också handla om befintliga och förgivettagna normer och regelverk som under pandemin inte uppfattats ändamålsenliga i förhållande till vad man upplever behöver göras för att antingen på kort sikt hantera akuta problem eller för att på lite längre sikt klara en omställning. Det kan handla om att "leda på distans" och upplevelsen av att "ledas på distans", lärdomar av att ha tillsammans jobbat för att lösa konkreta problem på ett tillitsfullt sätt, men också ett större omställningsarbete som digitalisering. Ett sätt att säkerställa ett bra lärande kan därför vara att relativt omgående identifiera såväl pågående och planerade processer som gjorda erfarenheter kan vävas in i, exempelvis vilka går att länka till arbetet med systematisk kvalitetsutveckling och vilka handlar mer om ett utvecklingsorienterat lärande.

Referenser

- Alghed J., & Jensen, C., (2021) Covid-19-pandemin som förändringskraft. KFI-rapport nr 173.
- Anderberg, J., (2021.) Flocken. Berättelser om hur Sverige valde väg under pandemin. Albert Bonniers förlag.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571.
- Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Reading: Addison Wesley.
- Brorström B., & Löfström, M., (2021) Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris. KFi-rapport nr 192.
- Cregård, A., Berntson, E., & Tengblad, S., (201) (red.) Att leda i en komplex organisation. Utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet. Natur & Kultur: Stockholm.
- Daft R.L., & Huber G.P. (1987) How organization learn: A communication framework. *Research in the Sociology of Organizations*, 5: 1-26
- Dahlsten, U., (2020). Efter coronan. Svensk modell i kris. Ekerlids Förlag.
- Ellström, P. E. (2001). Integrating learning and work: Problems and prospects. *Human resource development quarterly*, 12(4), 421-435.
- Ellström, P. E. (2005). Arbetsplatslärandets janusansikte. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 10(3-4), 182-194.
- Folkhälsomyndigheten. (2020). Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/Covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/> (Hämtad 2021-08-23).

- Frandsen, F., & Johansen, W. (2017). *Organizational Crisis Communication*. SAGE.
- Freedman L. (2015). *Strategy: A history*. Oxford University Press.
- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (Red.). (2012). *Public Policy*. Sage Publication.s
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central Stat, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243.
- Heide, M. & Simonsson, C. (2016). *Krisen inifrån*. Lund: Studentlitteratur.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Huxham, C., & Vengen, S., (2002) *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Johansson, B., (2022) *En kommunikativ kris – Kriskommunikation under Covid-19*. KFi rapport nr 176.
- Kungl. vetenskapsakademien, (2021). *Vad kan vi lära av pandemin*. Kunskapsöversikt från Kungl. Vetenskapsakademiens expertgrupp om Covid 19.
- Levinthal, D. A., & March, J. G. (1993). The myopia of learning. *Strategic management journal*, 14(S2), 95-112.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC, in eds, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391-410. In A. G. Cafruny och G. G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond* (European Community Studies Association) (Vol. 2, pp. 391-410). Boulder: Lynne Rienner.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Mintzberg, H. (2000). *The rise and fall of strategic planning*. Pearson Education.

Montin, S., & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? In G. Hedlund & S. Montin (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.

Odén, T., Djerf-Pierre, M.; Gherseti, M. & Johansson, B. (2016). *Kriskommunikation 2.0. Allmänhet, myndigheter och medier i det digitala medielandskapet*. Stockholm/Karlstad: MSB.

Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15, 241-265.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? 1. *Public management review*, 8(3): 377-387.

Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Regionfakta 2022: *Befolkningssiffror kvartalsvis*:

<https://www.regionfakta.com/vastra-gotalands-lan/snabbstatistik/befolkningssiffror-kvartalsvis/>, hämtad 2022-08-17

Rhodes, R. A. (1997). From marketisation to diplomacy: It's the mix that matters. *Australian Journal of Public Administration*, 56(2): 40-53.

Sandberg, J., & Targama, A., (2013) *Ledning och förståelse. En förståelsebaserad syn på utveckling av människor och organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Sellnow, D., Johansson, B., Sellnow, T. & Lane, D. (2018). Toward a global understanding of the effects of the IDEA model for designing instructional risk and crisis messages: A food contamination experiment in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(2), 102-115.

Scott, W. R. (1992). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Prentice Hall.

Sellers, J., Lidström, A. & Bae, Y. (2020): *Multilevel Democracy. How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. New York: Cambridge University Press.

Smittskyddslagen 2004:168 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/smittskyddslag-2004168_sfs-2004-168.

SOU 2020:80 Äldreomsorgen under pandemin. Delbetänkande av Coronakommissionen. Stockholm: Nordstedts Juridik.

SOU 2021:89 Sverige under pandemin, vol 1 (Smittspridning och smittskydd) och vol 2 (Sjukvård och folkhälsa). Delbetänkande av Coronakommissionen. Stockholm: Nordstedts Juridik.

SOU 2022:10 Coronakommissionens slutbetänkande vol 1 & vol2. Stockholm: Nordstedts Juridik.

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

Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S., & Sjöberg, K., (2009). *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.

Vigsø, O. (2016). *Kriskommunikation*. Lund: Studentlitteratur.

Bilaga 1 Introduktionsbrev till utvalda verksamheter

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

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

Vem gör utvärderingen?

Utvärderingen i Lerum kommer att genomföras av en utvärderingsgrupp bestående av forskare på Kommunforskning i Västsverige. Utvärderingsgruppen består av Sanna Eklund, Christian Jensen och Bengt Johansson.

Hur görs utvärderingen?

Utvärderingen bygger på självvärderingar som 5 utvalda grupper inom Lerums kommun skriver. Dessa är:

1. Centrala Krisledningen
2. Coronagruppen
3. Samhällsbyggnad
4. Förskola, grundskola och gymnasium
5. Stöd och omsorg

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

Anvisning för självvärderingar

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

Självvärderingen skickas till viveka.nilsson@kfi.se senast 29 april

Inför hearingar

Hearingarna för respektive självvärdering kommer att genomföras 10/5–25/5 och sker digitalt via Microsoft Teams. För att kunna föra en god dialog bör antalet representanter vara 3–5 personer vid dessa möten. Vi ser gärna att sektorschefen/högst ansvarig tjänsteperson för respektive självvärdering deltar på hearingen. Vi ser gärna också att ni utser en så kallad bisittare till hearingen som bistår forskarna med perspektiv och reflektioner. Bisittaren bör komma från en annan förvaltning än den förvaltning som har hearing. Som bisittare förväntas man reflektera över vad som sagts på hearingen tillsammans med forskarna i ett kort "eftersnack".

Boka datum (endast ett datum) för hearing på nedanstående länk, där det finns tider från 10/5 till 25/5, och meddela vem som ska bjudas in till er hearing genom att skicka en deltagarförteckning med namn, befattning och e-postadress till viveka.nilsson@kfi.se senast den 11 april. Vi skickar därefter en kallelse med teamslänk till samtliga deltagare.

<https://doodle.com/meeting/organize/id/5eVM5Rvd>

Viktiga datum

11 april Sista dag att boka tid för hearing och lämna kontaktuppgifter

29 april Sista dag att lämna in självvärdering

10/5–25/5 Hearingar

Frågor med anledning av programmet och självvärderingen besvaras av Christian Jensen (christian.jensen@gu.se).

Bilaga 2 Självvärdering av Lerums kommuns arbete under coronapandemin

Självvärdering av Lerums kommuns arbete under coronapandemin

Självvärderingen ska omfatta tidsperioden mars 2020 fram till nu. Arbeta med självvärderingen i grupp. Omfattning max 10 000 ord

A. Initialfasen - den övergripande bilden och kommunens beredskap

- Hur uppfattar ni att kommunen totalt sett har hanterat konsekvenserna av coronapandemin ur perspektiven invånare, målgrupper* och medarbetare? Beskriv översiktligt och ge exempel på styrkor och svagheter i det arbete som bedrivits.
- Vilken organisatorisk beredskap och kapacitet fanns inledningsvis för att möta den uppkomna situationen?
- Finns någon speciell händelse under det första året med betydelse för kommunens fortsatta arbete som är viktigt att lyfta fram?
- Beskriv de viktigaste skillnader ni upplever nu (över tid) när den tredje vågen klingat av.

* Målgruppen skall här tolkas i bred bemärkelse (brukare, klienter, elever, kunder med mera)

B. Kapacitet

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

C. Rollfördelning

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

D. Kris och beredskap

- Vilket stöd i krisarbetet uppfattar ni har funnits i befintliga planer och föreskrifter för krishantering? Var befintliga planer och föreskrifter relevanta, aktuella och kommunicerade?
- Om brister enligt ovan funnits vilka åtgärder har vidtagits för att förbättra situationen?
- Har positionen som kris- och säkerhetsansvarig eller kommunikationsansvarig ändrats sedan tiden före februari/mars 2020?
- Har ansvarig för kris- och säkerhetsfrågor eller andra expertfunktioner tagit plats i kommunledningsgruppen?

- Har medvetenheten om att det oförutsägbara kan inträffa stärkts inom kommunen? I så fall hur?

E. Samarbete och samordning

- Hur har samarbetet mellan organisatoriska enheter inom kommunen fungerat under pandemin?
- Hur har samordningen mellan organisatoriska enheter inom kommunen fungerat under pandemin?
- Hur har styrning utövats från kommunledningen för att åstadkomma nödvändig samordning? Har styrningen varit ändamålsenlig och berättigad?
- Har samarbeten över kommungränser för att lära av varandra initierats/etablerats?

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

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

G. Andra aktörer – flernivåstyrning

- Vilka är och har varit de mest viktiga aktörerna i sammanhanget som finns utanför kommunens organisation?

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

H. Lärdomar och framtid

- Vilka är de främsta lärdomarna av hanteringen av pandemin dels ur ett övergripande perspektiv dels för den egna verksamheten, att ta med sig inför det fortsatta arbetet?
- Hur jobbar ni för att omhänderta gjorda lärdomar?
- Vilka varaktiga förändringar har genomförts i er verksamhet för att hantera dels nya mutationer, dels andra typer av kriser?

Bilaga 3 Mall vid hearingar och intervjuer

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

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