

Mobilisering och samordning

– En studie av Göteborgs Stads hantering av pandemin

Gustaf Kastberg Weichselberger
Jessica Alghed
Björn Brorström

Mobilisering och samordning

– En studie av Göteborgs Stads hantering
av pandemin

Gustaf Kastberg Weichselberger
Jessica Alghed
Björn Brorström

KFi-rapport nr 170

ISBN 978-91-87454-84-4
© KFi tillsammans med författarna 2021
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	6
Introduktion: utgångspunkter och metod.....	10
Ett år med en pandemi	11
Metod	14
Teoretiska utgångspunkter.....	17
Formell organisation.....	17
Konkurrerande värden	20
Organisatoriskt lärande	21
Utgångspunkter för analys	24
Olika faser och centrala teman.....	25
Pandemin kommer	25
Tematiska fördjupningar	27
<i>Beredskap och kapacitet</i>	28
Ansvarsfördelning.....	30
Koordinering och samordning	32
<i>SLK:s samordnande funktion</i>	33
<i>Personal och arbetsgivarfrågor</i>	34
<i>Skyddsutrustning</i>	35
<i>Samordning för att tolka riktlinjer och skapa lokal praxis</i>	36
Kommunikation och media.....	38
Politik och förvaltning	42
Relation till externa aktörer.....	44
Omsorgen, skolan och stödfunktioner.....	46
Organisering och ledning inom omsorgen.....	47
Framåtblickande.....	52

<i>Krisledning</i>	52
<i>Digitalisering</i>	55
<i>Basala hygienrutiner</i>	56
<i>Strukturer för lärande</i>	57
Stadens övergripande bedömning.....	60
Analys	62
Pandemin fram till nu: En utveckling i olika takt.....	62
Olika organisatoriska dimensioner.....	64
<i>Arbets- och ansvarsfördelning</i>	64
<i>Koordinering: ledning och styrning i kris</i>	65
<i>Kapacitet och beredskap att möta en pandemi</i>	68
<i>Aktörer och samspel</i>	70
Att lära av en pandemi.....	72
<i>Lärande kring krishantering och andra aspekter</i>	72
<i>Förutsättningar för lärande</i>	74
Övergripande analys och omdömen	76
Värdekonflikter och komplexitet.....	77
En fråga om styrning, på rätt sätt.....	78
<i>Övergripande samordning</i>	79
<i>Omsorgens organisering och ledning</i>	80
Mycket lärande i och av kris.....	81
Centrala områden för fortsatt utveckling.....	83
Avslutningsvis.....	86
Referenser	87

Sammanfattning

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

Ett omfattande material har samlats in enligt en beprövad utvärderingsmodell. En central del av det empiriska materialet utgörs av självvärderingar som 13 enheter sammanställt. Varje enhet som tagit fram en självvärdering genomförde också en hearing. Utöver det genomfördes också intervjuer med sammanlagt nio personer. Det insamlade materialet presenteras i tre empirikapitel. I ett första kapitel beskrivs utvecklingen över tid och ett antal teman lyfts fram som beskriver bland annat beredskap och koordinering, hantering av riktlinjer, relationer mellan politik och förvaltning, samordning med externa aktörer och kommunikation. I det andra kapitlet sker en redogörelse för olika sektorer och funktioner men med ett särskilt fokus på omsorgen. Det avslutande empirikapitlet vänder blicken framåt och fokuserar på erfarenheter och lärande.

De tre empirikapitlen ligger till grund för den analys som utvecklas där olika organisatoriska lednings- och styrningsdimensioner blir belysta. Det konstateras att pandemin kan delas in i en första mer turbulent och problematisk fas och att den sedan följdes av en mer utdragen andra fas med fortsatta påfrestningar men mindre oklarheter och stabilare organisering. En annan sak som lyfts fram är att den grundläggande decentraliserade organisatoriska modellen tillät en mobilisering av respektive förvaltning om än på ett okoordinerat sätt. Övergripande fanns en tydlighet i ansvarsfrågor och arbetsdelning. Relationen mellan politik och förvaltning beskrivs övergripande som välfungerande och då särskilt mellan nämnder och förvaltningar.

I rapporten konstateras att pandemin har inneburit att stora anpassningar fått göras samtidigt som påverkan varit ojämnt fördelad både inom och mellan sektorer. En särskild omständighet är att Göteborgs Stad fortfarande tillämpade en stadsdelsorganisation vid pandemins början och som under tiden avvecklades. Av materialet som redovisas framgår att många av beskrivningarna ger ett gott betyg åt Göteborgs Stads förmåga att möta krisen. Slutsatsen som dras i denna rapport pekar i samma riktning. Överlag har krisen hanterats väl. Ett resonemang utvecklas emellertid kring ett antal områden viktiga att uppmärksamma som manar till reflektion. Två områden lyfts särskilt fram och det är förmågan till samordning i kris och omsorgens organisering och ledning. I båda fallen handlar det om en brist på styrning och struktur som gjorde det mer problematiskt att möta pandemins utmaningar.

Vad gäller samordning handlar det om förmågan att koordinera och samarbeta kring åtgärder och lösningar mellan förvaltningar som *kännetecknas av en hög grad av decentralisering*. Vissa frågor som exempelvis inköp av skyddsmateriel, smittspårning och riktlinjer för hemarbete krävde särskilda koordineringsinsatser som ibland beskrivs som mindre enkla att få till stånd. Olika aktörer hade olika bilder av vem som skulle ansvara för vad. Framförallt, men inte uteslutande, rörde denna problematik de stadsdelar som fortfarande fanns under pandemins första år. Det andra området handlar om organiseringen av omsorgen och omtalades ofta som ett problem kopplat till arbetssätt och upplägg bland första linjens chefer i relation till verksamheten. Analysen visar att det arbetssätt som vanligen tillämpas i kombination med de särskilda utmaningar som skapades gjorde att många enheter hade problem att svara upp mot de nya krav och utmaningar som skapades.

Ett särskilt fokus i rapporten ligger på lärande och utveckling. Sammantaget konstaterar vi att det skett ett brett lärande om krishantering och om operativ verksamhet. Lärandet har omfattat en mängd olika områden, inte minst rörande digitalisering. Analysen visar också att lärandet kan kategoriseras olika sett till hur omfattande och omvälvande erfarenheterna är. Den samlade bilden som vi lyft fram är emellertid att det skiljer sig mycket åt mellan de enheter som studerats hur pass aktivt de arbetar med att ta tillvara på de lärdomar som dragits.

Den samlade bedömning som lyfts fram i rapporten är att pandemins utmaningar hanterats väl, vissa områden som är mer problematiska har identifierats och det finns en stor potential till lärande och utveckling både för kristider och för en mer ordinarie vardag. Till detta vill vi lägga att det inte är enkelt att

fastslå i vilken utsträckning ett bra utfall för vissa enheter är kopplat till ett bra agerande. Förvaltningar och enheter har drabbats i olika utsträckning och har därmed fått svara mot väldigt olika utmaningar, dessutom i olika skeden av en lärandecykel. Inom skolsektorn har möjligheter att lära av utvecklingen tagits tillvara och ett arbete med att förvalta detta inletts. Inom vissa delar av omsorgen pågick ett fortsatt krisbetonat arbete allt jämt när studien genomfördes.

Rapporten avslutas med att ett antal områden pekas ut som viktiga att beakta i ett fortsatt utvecklingsarbete:

- Göteborgs Stads organisering bygger på en decentraliserad organisation med självständiga nämnder. *Vi menar att den decentraliserade förvaltningsstrukturen i grunden fungerat väl, men samordningen måste ses över.* En stärkt samordning kan och bör inte likställas med en stärkt hierarkisk styrning.
- Alla verksamheter måste ta hänsyn till olika mål och krav så väl i kristid som i vardagen. Det är viktigt att mål som gäller förmågan att mobilisera och möta en kris inte glöms bort i vardagen. *Det är med andra ord viktigt att skapa strukturer och rutiner som ständigt kan uppmärksamma kris- och beredskapsperspektivet.*
- Relationer och samspel beskrivs som välfungerande och förtroendebaserade men några områden pekas ut som bristande i detta avseende. Vår tolkning är att det i viss utsträckning handlar om okunskap om faktiska förutsättningar gällande uppdrag, roller och mandat. *En del i en utveckling av Göteborgs Stads beredskap skulle därför kunna riktas in mot en utvecklad kunskap om olika roller och funktioner.*
- Omsorgens organisering har återkommande diskuterats och problematiserats i rapporten, liksom i media. *Vi menar att organiseringen och ledningen kritiskt bör ses över.* En sådan översyn bör inte begränsas till första linjens chefer.
- I en personalintensiv verksamhet är det inte minst personalresurser som hamnar i centrum. Nya förutsättningar, prioriteringar och behov reser krav på flexibilitet. Här ställer vi oss frågande till om denna flexibilitet verkligen fanns eller uppnåddes. *Ett framtida utredningsarbete bör adressera detta mer specifikt och en modell för hur en flexibilitet snabbt ska kunna mobiliseras.*

- Krisen har fört med sig ett snabbt och enligt många mycket omfattande lärande på kort tid. *Vi vill mot bakgrund av analysen emellertid betona vikten av att ansvar tas för att förvalta denna kunskap.* Det är rimligt att anta att om inte en aktiv ledning sker av detta kommer många verksamhetsvinster som kan göras inte att realiseras.

Rapporten avslutas med ett konstaterande att utmaningarna varit många och saknar motsvarighet i modern tid men också att Göteborgs Stad redan står starkare och bättre rustad att möta liknande och andra kriser. Det konstateras också att det som skiljer denna kris från många andra är att trots all bedrövelse finns också en stor potential i det lärande som verksamheterna tvingats in i. Rätt hanterat kan Göteborgs Stad inte bara vara bättre rustad för kris utan också för vardagen.

Introduktion: utgångspunkter och metod

Denna avrapportering behandlar Göteborgs Stads hantering av pandemin. I regel utgår en utvärdering från en tydlig måttstock i form av ett mål, en plan eller ett ideal. Gällande hanteringen av pandemin finns inte någon sådan att tillgå. Bara att ställa frågan vad en pandemi är ur ett organisatoriskt perspektiv är problematiskt. Grundläggande värden sätts på spel som säkerhet, handlingskapacitet, känslor av oro och förmåga att samarbeta, för att nämna några. Konkreta uttryck handlar om att hantera situationer där personal uteblir, omsorgstagare blir sjuka eller i värsta fall dör, kollegor inte kan träffas och den konstanta ovissheten om vad nästa vändning och fas kommer att bli.

Med denna osäkerhet och avsaknad av mall som utgångspunkt har studien genomförts med fokus på att ringa in centrala dimensioner i hanteringen av pandemin. Närmare bestämt är syftet att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera den samhällskris som är och har varit en effekt av spridningen av virusjukdomen covid-19. Fokus ligger på organisering, ledning och styrning. Pandemin har 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. Det är viktigt att ta vara på gjorda erfarenheter och nya kunskaper. Ett viktigt delsyfte är därför att skapa ett underlag för lärande: både inför framtida kriser och inför en kommande vardag utan pandemi.

Utvärderingsstudien är en del av ett omfattande forsknings- och utvärderingsprogram på Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av pandemin. Genom ett flertal fallstudier genereras ett underlag för analys där hanteringen av pandemin blir belyst ur olika infallsvinklar. För Göteborgs Stad innebär det tillsammans med det upplägg som används att möjligheter till lärande sker i tre olika steg. I ett första steg sker ett lärande genom den kritiska reflektion som själva genomförandet av utvärderingsstudien bygger på, där ett

centralt moment är författande av självvärderingar som kritiskt diskuteras. I ett andra steg sker ett lärande som en konsekvens av den övergripande analysen som presenteras i föreliggande rapport. I ett tredje steg möjliggörs ett kunskapslärande genom att lära av andra. Utvärderingen ingår nämligen i en större forskningsinsats. Detta möjliggör ett mer övergripande lärande kring hanteringen av pandemin och dess konsekvenser.

Rapporten är fortsättningsvis disponerad enligt följande: Efter detta inledande kapitel där syfte och metod preciseras följer ett kapitel där vi redogör för de teoretiska utgångspunkterna. På det följer tre kapitel där vi presenterar resultatet av den empiriska undersökningen. I det första kapitlet lyfter vi fram ett antal teman som tonat fram som centrala. I det andra beskriver vi översiktligt olika sektorer och sedan mer ingående omsorgssektorn. I det tredje kapitlet som handlar om den empiriska redogörelsen finns ett mer framåtblickande fokus. På de tre empirikapitlen följer sedan ett analyskapitel där vi med utgångspunkt i teorin diskuterar ett antal centrala aspekter av hanteringen av pandemin. Detta bäddar för det avslutande kapitlet där några centrala iakttagelser från analysen utvecklas och diskuteras vidare. Detta kapitel avslutas sedan med att några omdömen preciseras kring viktiga områden att beakta i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Ett år med en pandemi

Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att världen drabbats av en pandemi. En allmän smittspridning av ett tidigare okänt coronavirus förelåg. Det som många befarade och fasade för runt om i världen efter rapporter om snabb smittspridning i de länder som drabbades först av den osynliga fienden var nu verklighet. Den 11 mars sammanföll med dagen då det första dödsfallet med konstaterad covid-19 inträffade i Sverige.

I Sverige tog smittspridningen först fart i Stockholmsregionen, smittspridningen knöts till hemvändande skidresenärer från de italienska alperna. Andra delar av landet var snart i samma situation som Stockholm. Inledningsvis gällde generellt i landet att beredskap och kapacitet saknades för att kunna ta sig an krisen på ett ändamålsenligt sätt. Det dröjde innan allt nödvändigt material fanns att tillgå och det dröjde innan organisationer på olika samhällsnivåer hade organiserat och samordnat sig för att kunna möta och hantera pandemin. Det fanns brister inte bara i tillgången till material och risk för platsbrist inom sjukvården utan också i de organisatoriska arrangemangen och rutinerna. På många håll var planer för säkerhet och beredskap och/eller pandemiplaner inte

aktuella eller inte övade på och därför inte användbara. Det var en startsträcka, men uppfattningarna varierar om hur lång den egentligen var och hur skyndsamt samhället och olika organisationer och verksamheter lyckades kraftsamla och samordna sig för att möta krisen. Egenuppfattningen är inte sällan att anpassning skedde snabbt medan uppfattningen om andra är att det gick för lång tid innan insikter infann sig och åtgärder vidtogs.

Till att börja med i mötet med pandemin fokuserades på akutsjukvården och inte minst på kapaciteten inom intensivvården. Ett dominerande budskap i de presskonferenser som Folkhälsomyndigheten (FHM) gav och den information som lämnades var att kurvan av smittade med behov av sjukhusvård och intensivvård måste plattas ut. Risken fanns att sjukvården inte skulle klara att ta hand om alla individer med behov av akutsjukvård, vilket var ett mycket bekymmersamt scenario. En snabb utveckling av smittspridningen i andra länder som låg före Sverige förskräckte. Situationen inom den kommunala vård och omsorgen var således inledningsvis inte lika uppmärksammas, men några veckor in i pandemin rapporterades om många insjuknade och många avlidna inom de särskilda boendena. Det stod klart att smittan hade tagit sig in på boenden där våra mest sköra finns.

När kapaciteten inom akutsjukvården och intensivvården i förhållande till inflödet av patienter stabiliserades och förbättrades under våren och försommaren uppmärksammades särskilt i debatt och mediasituationen inom äldreomsorgen och orsakerna till de höga dödstalen. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomförde en inspektion av sammanlagt 98 boenden och i den rapport som sedermera publicerades i slutet av november riktades stark kritik mot verksamheten inom de särskilda boendena och mot hur god vård säkrats i livets slutskede. IVO-rapporten betraktades av många som en sanning, och föranledde många kritiska uttalanden från beslutsfattare och opinionsbildare. Rapporten har sedermera kraftigt ifrågasatts på grund av undermålig kvalitet i genomförandet.

En ytterligare konsekvens av pandemin och smittspridningen var rekommendationen att alla som kunde skulle arbeta hemifrån. Digitala möten har haglat och alla har blivit professionella användare av mötestekniken. Många vittnar om effektiva och exekutiva möten, men också om möten som inte möjliggör fördjupad diskussion och informella avstämningar under fikapauser eller på väg till eller från den egna arbetsplatsen i samband med möten av skilda slag. Efter stor dramatik, turbulens och en mycket ansträngande arbetssituation för personal inom hälso- och sjukvård och vård och omsorg under våren förbättra-

des låget under försommaren. Antalet smittade och avlidna sjönk kraftigt och sommaren blev om inte som vanligt tämligen normal med stor rörlighet inom landet och möjligheter för semestrande svenskar att träffa släkt och vänner. Hemester blev ett nytt uttryck och fenomen. Ett annat resultat av krisen var att brädgårdarna runt om i landet hade högtryck i försäljningen av virke till utealtaner och till om- och tillbyggnader.

Hösten inleddes också med att restriktionerna mildrades, och för många gällde att distansarbetet hemma kunde kombineras med någon eller några dagar på arbetsplatsen och en del möten återgick till att vara fysiska under inledningen av hösten. Få anade då att inte ens det värsta scenariot som FHM upprättat skulle täcka det som skulle komma. Fas två i smittspridningen, som inleddes under senhösten, innebar en ny snabb smittspridning och en kraftig uppgång i antalet fall och antalet avlidna. Kampen mot den osynliga fienden var inte över utan fortsatte med nya och strängare restriktioner och allvarsord från regeringsföreträdare, som däremot själva inte föreföll ta så allvarligt på inskränkningarna. Till den ökade smittspridningen kom konstaterade mutationer och risken för spridning av nya varianter av coronaviruset som kan vara ännu svårare att handskas med än den ursprungliga. Ljuset i tunneln under slutet av året var mycket glädjande besked om att vaccin var på väg. Flera läkemedelsföretag hade på rekordtid tagit fram och kliniskt prövat nya vaccin. Den 27 december kunde också den första vaccindosen mot Covid-19 ges i Sverige.

Den pandemi som vi genomlider innebär en stark fokus på hälso- och sjukvård och vård och omsorg och på patienter och vårdtagare, men krisen är inte en värdkris utan en omfattande och djupgående samhällskris. Restriktioner och rekommendationer har inneburit stora omställningar för alla. Inte minst har besöks- och restaurangnäringarna drabbats hårt av restriktioner rörande hur många som får vistas samtidigt i en lokal och när etablissemanget måste stänga för dagen. Många företag har pressats mycket hårt under pandemin och många har tvingats att avveckla verksamheten. Omfattande och känslomässiga diskussioner har också förts kring rättvisan i att vissa branscher har tvingats till anpassning medan andra inte har haft samma krav på inskränkningar i hur verksamheten kan bedrivas.

Ett led i att vidga möjligheterna för regeringen att besluta om begränsningar för verksamheter och individer är den pandemilag som snabbtredes, beslutades och trädde i kraft i början av januari 2021. Ytterligare ett verktyg för att begränsa smittspridningen tillfördes därigenom. Rätt och riktigt enligt allas uppfattning, men för sent enligt många. En särskild problematik rör utbild-

ningssektorn, alltifrån förskola till högre utbildning. Risk för smittspridning har skapat oro bland föräldrar och barn på de lägre utbildningsnivåerna som påverkat närvaro och verksamhetens innehåll. Nedstängning helt eller delvis på de högre nivåerna har inneburit stor omställning för elever, studenter och lärare och sannolikt vid för utdragen nedstängning betydande kvalitetsförluster i verksamheten.

Vi genomlider således en samhällskris där situationen i skrivande stund dels präglas av en viss osäkerhet rörande tillgången till vaccin under den närmaste tiden och takten i vaccineringen, dels av en viss utmattning hos många individer att verka under de betingelser som råder. Då avser vi rent allmänt och inte de vettlösa demonstrationer mot begränsningar som hålls. ”Håll i och håll ut” är ett mantra som det är viktigt att alla även fortsättningsvis utgår från betonas av beslutsfattare och experter. En viktig aspekt är också att ju längre krisen pågår desto mer omfattande blir behovet av samhällelig återuppbyggnad. Det är inte bara inom hälso- och sjukvården som behoven är eftersatta och mycket finns att göra för att nå den status på verksamheten som rådde före pandemin. Detta gäller även inom många andra samhällssektorer.

Metod

Beskrivningen av förloppet under det första året med utpekande av några centrala händelser och skeenden illustrerar det vi lyfte fram i inledningen: vi har att göra med ett rörligt mål. Flera gånger har händelseutvecklingen gäckat samhället. Vi har valt ansats utifrån denna förutsättning och det syfte som formulerats för utvärderingen. Ytterligare en viktig faktor för den valda ansatsen har varit Göteborgs Stads karaktär: en mycket stor organisation som omfattar många sektorer organiserade i olika förvaltningar och dessutom under pandemins första år mitt uppe i en större omorganisation.

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

Datainsamlingen utgör grunden för utvärderingen. Ett omfattande material har samlats in enligt en beprövad utvärderingsmodell. En central komponent i materialinsamlingen är att enheter sammanställer en självvärdering. Ambitio-

nen är att genomförandet i sig ska stimulera ett lärande kring verksamheten. I Göteborgs Stads fall handlade det om 13 enheter. Varje enhet som tagit fram en självvärdering genomförde sedan en hearing. Under denna ställdes fördjupande och breddande frågor kring de teman som är centrala för utvärderingen. Frågorna ställdes av en grupp forskare och anteckningar fördes. På de hearingar som genomfördes representerades enheterna av 3-5 personer. Hearingarna visade sig vara viktiga av flera skäl. De kompenserade i vissa fall för bristfälliga och ofullständiga självvärderingar, de var tillfälle för alla nyckelaktörer att komplettera det skrivna ordet och inte minst innebar intervjuerna att det nya läge som uppstått i och med den andra vågen av smittspridning kunde behandlas. Utvärderingen kom därför också att handla om hur pandemin hanteras och var inte begränsad till hur den har hanterats. En allmän bedömning av självvärderingarna är att grundackordet är positivt och inte, med några undantag, särskilt problematiserande i förhållande till sin egen roll i arbetet. Hearingarna gav därmed en möjlighet till ett mer fördjupat och kritiskt samtal kring olika aspekter. Teman som var centrala i självvärderingar och under hearingar var:

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

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

Under studien har också skriftlig dokumentation av skilda slag beaktats. Material om coronapandemin är oerhört omfattande på myndigheters och kommuners webbplatser och på olika typer av nyhetssajter. Det har också under året genomförts och publicerats utvärderingar. Av särskilt intresse är rapporter från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) där äldreomsorgen granskats, Coronakommissionen som avgett ett betänkande och Statskontoret som beskrivit och problematiserat ansvarsfördelningen i den svenska förvaltnings-

modellen. Även inom Göteborgs Stad har granskningar och utvärderingar skett som beaktats. Bland annat finns en rapport framtagen av KPMG som ger en belysning av omsorgens hantering av smittspridning. I den konstateras det att det finns ett antal olika möjliga förklaringar till smittspridning och variationer i denna och att detta kan bero på ledningen och styrningen.

Vår bedömning är att vi under insamlandet av material uppnådde det som ibland i kvalitativa studier benämns ”mättnad”. Vad detta begrepp avser är att genomförande av ytterligare materialinsamling inte hade tillfört något väsentligt nytt. Detta beror givetvis till stor del på den avgränsning i syftet med ett fokus på stadens övergripande organisering och styrning. Vi kommer i de slutsatser som dras och de områden vi pekar ut som viktiga att granska närmare och utveckla sådant som vi anser är viktigt att fördjupa.

De enheter som författat självvärderingar är:

Stadsledningskontoret
Miljöförvaltningen
Förskoleförvaltningen
Grundskoleförvaltningen
Utbildningsförvaltningen
Inköp och upphandling
Intraservice
SDF Nordöstra Göteborg
SDF Norra Hisingen
SDF Askim-Frölunda-Högsbo
SDF Centrum
Social resursförvaltning
Göteborgs Spårvägar

Teoretiska utgångspunkter

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

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

Formell organisation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organisering kan således sägas handla om att självständiga aktörer först bestämmer sig för att göra något tillsammans, därefter fördelar de uppgifterna sinsemellan och sedan försöker de finna ändamålsenliga former för samordning.

Samordning innebär alltid transaktionskostnader och avvägningen är här mellan risken för suboptimering å ena sidan och risken för alltför hög komplexitet och beslutsvårda vid för långtgående samordning å andra sidan. Fungerar inte samordningen är ett alternativ att återgå till att vara självständiga aktörer eller det motsatta, att införa en starkt integrerad och centraliserad organisation.

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

Konkurrerande värden

Det har redan vidrörts att organisering bygger på den fundamentala praktiken att vissa lösningar väljs, medan andra väljs bort (Luhmann, 1995). Väljer vi en decentraliserad organisationsform kommer den med vissa fördelar, medan andra nackdelar kan förväntas uppstå. När mål, rutiner, ansvar och koordinering etableras handlar det om att bestämma sig för att organiseringen ska vara på ett visst sätt. Detta innebär samtidigt att alternativa sätt inte beaktas. Alla organisationer kommer därför alltid att vara mer eller mindre bra på att fungera optimalt och inte sällan är det den specifika situationen som råder som avgör framgång i utfallet. Problemet är nämligen att ett visst sätt att organisera aldrig är optimalt i relation till alla situationer. Vissa organisationer är bättre på anpassning, vilket förutsätter en viss struktur. Andra är bättre på optimering utifrån ett antagande om att det inte ska ske några förändringar och behov av anpassning, vilket innebär en annan sorts struktur. Vi kommer att återkomma till dessa avvägningar kopplat till anpassning och struktur nedan i avsnittet kring organisatoriskt lärande. Här ska vi adressera fenomenet med konkurrerande värden (Kastberg & Siverbo, 2017), vilket är en verklighet alla offentliga organisationer har att förhålla sig till (Broström & Siverbo, 2004). Ett uppmärksammande av värden innebär att fokus hamnar på olika dimensioner av en verksamhet och att dessa dimensioner kan relateras till måttstocken bra eller dåligt (Heuts & Mol, 2013), eller som Hood (1991) uttrycker det: värdena prissätts i olika valutor.

För offentliga organisationer kan värden för förvaltningsorganisering pekats ut i form av: effektivitet, resiliens och rättssäkerhet (Hood 1991). Effektivitet handlar om målvärdet att kunna leva upp till krav om en optimerad resursomvandling. För att på sikt nå framgång måste organisationen ordna sin produktion och verksamhet på ett sådant sätt att det finns en tydlighet i att det finns ett resultat av verksamheten som uppfattas som rimligt i relation till satsade resurser. En bra verksamhet är en produktiv verksamhet. Resiliens handlar is-

tället om att organisationen måste ha tillräcklig kapacitet för att svara på det oväntade och hantera störningar och speciella omständigheter. Detta förutsätter upparbetade kompetenser och stabila och ibland överlappande strukturer och system. En bra verksamhet är därmed en verksamhet med god kapacitet och förmåga att mobilisera resurser. Rättssäkerhet handlar om att offentliga verksamheter måste leva upp till målvärden som är kopplade till exempelvis juridik och transparens. Här ligger fokus på procedurer och regler som exempelvis skapar rättssäker handläggning eller på tydlig och adekvat information. En bra verksamhet ur detta perspektiv är en verksamhet som har förmåga att producera förutsägbara beslut på ett transparent sätt.

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

Organisatoriskt lärande

Kris och oväntade händelser kan utgöra ett utmärkt tillfälle till lärande för en organisation. Därmed inte sagt att detta är en enkel övning. Enligt teorier kring organisatoriskt lärande krävs det någon form av avvikelse för att lärande ska kunna komma till stånd. Det kan handla om att en rutin visar sig inte fungera, att de investeringar som gjorts inte ger den väntade avkastningen eller att en stark kritik väcks mot verksamheten. En sådan avvikelse kan trigga igång ett lärande eftersom det uppstår en situation där ett nytänkande och omprövande krävs. Avvikelsen måste emellertid inte vara av extern karaktär, utan kan också

vara något som organiseras fram. Det kan ske genom att det inrättas utvecklingsavdelningar med syfte att generera avvikelser genom att alternativ tas fram. Ett inbyggt motsatsförhållande har emellertid beskrivits mellan att satsa resurser på utveckling och att utnyttja effektiviteten i befintlig organisation. Det har konceptualiserats som motsättningen mellan att exploatera (exploitation) och att upptäcka (exploration) (Kastberg, 2009; March, 1991).

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

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

Flera studier har genom åren har visat att organisatoriskt lärande är långt ifrån enkelt att få till stånd. Ett illustrativt fenomen som kan framträda när svåra beslut måste fattas är det som benämns grupp tänkande (Janis, 1975). Innebörden av grupp tänkande är att gruppens medlemmar, till exempel inom en ledningsgrupp eller en krisledningsstab, okritiskt ansluter till det som är eller förefaller vara den gemensamma uppfattningen, kanske inledningsvis redovisad av gruppens ordförande eller informelle ledare. Risken för att hamna utanför gruppen och bli ifrågasatt om försök görs att bryta konsensus bedöms helt enkelt av den enskilde vara för stor. De negativa konsekvenserna för den enskilde överstiger möjliga vinster av att problematisera och ifrågasätta. Det är bättre att tåga still, ansluta till det vedertagna, få vara kvar i värmen och behålla ledningens uppskattning. Resultatet blir en situation där ”skyggglapparna” är på,

även om det kanske finns en del som personligen känner sig kritiska eller ifrågasättande. Detta illustrerar hur förutsättningar för ett kritiskt lärande kan hämmas av etablerade föreställningar vilket resulterar i en oförmåga att ompröva.

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

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

ceptualiserade erfarenheter till den organisatoriska vardagen genom ett aktivt omsättande.

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

Utgångspunkter för analys

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

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

Olika faser och centrala teman

I detta kapitel sker en beskrivning av ett antal olika dimensioner som framträtt som centrala att uppmärksamma i genomgången av materialet. Ambitionen har varit att fånga bredden och nyanserna i materialet för att skapa en grund för den analys och de slutsatser som dras i de avslutande kapitlen. Först sker emellertid en övergripande beskrivning av initialskedet, alltså de första månaderna under våren 2020 när pandemin gjorde sitt intåg. Därefter uppmärksammas ett antal aspekter tematiskt.

Pandemin kommer

Med början i januari och framförallt i februari börjar enligt de beskrivningar som ges en växande uppmärksamhet riktas mot vad som händer runt om i världen och som snart ska visa sig vara en pandemi. Återkommande konstateras i beskrivningarna att detta var något helt nytt och oväntat. De beskrivningar som givits visar att det var en trevande start både för pandemins utbredning och för Göteborgs Stads respons. Pandemin drabbade Göteborg och Västsverige med fördröjning relativt Stockholm och spridningen och påverkan kom att variera mycket mellan stadsdelar och verksamheter. En beskrivning som ges: ”Vi startade den 29 januari och det smällde till först i mars”.

Uppmärksammandet av att det var en pandemikris på ingång skedde framförallt genom att det inkom olika rapporter och indikationer på omfattande smittspridning, framförallt i media och sedan i större utsträckning från svenska myndigheter. Detta i sin tur föranledde tidiga och som det verkar trevande möten där omfattning och möjliga konsekvenser utreddes. Detta i sin tur ledde till att ett mer strukturerat arbete togs vid och där också kontakter togs med andra parter såsom regionen. Inom de olika förvaltningarna initieras lokal krisorganisering. Mobiliseringen med möten och skapande av krisledningsorganisationer förefaller enligt beskrivningarna framförallt ha skett genom en okoordinerad ansats där respektive förvaltning agerat efter egna bedömningar av läget. Ett genomgående tema är att det i det allra tidigaste skedet framförallt handlade om att skapa en beredskap för att hantera ett stort personalbortfall. En annan förväntan som beskrivs är att den kris som nalkades skulle sträcka ut sig över

någon eller några månader, snarare än över minst ett och ett halvt år som vi nu vet. För SLK var en central tidig uppgift att skapa en lägesbild som sedan hölls uppdaterad. Detta var viktigt inte minst för att kunna hålla kommunstyrelsen uppdaterad.

Flera av de verksamheter som omfattats av studien beskriver att de hade pandemiplaner. Övriga refererar till att de hade mer generella kris- och beredskapsplaner. Pandemiplanerna beskrivs framförallt ha tagits fram i samband med svininfluensan cirka tio år tidigare. Oavsett om det funnits en pandemiplan eller mer generella beredskapsplaner är beskrivningen relativt likartad: de fyllde ingen större funktion i den aktuella mobiliseringen. En orsak som anges är att pandemiplanerna som fanns framförallt var inriktade på en kris med ett stort men kortvarigt personalbortfall. Detta var också vad som bekräftades som ett rimligt scenario i det inledande utredande arbetet kring vad förutsättningarna var för förberedelsearbetet. En respondent uttryckte det så här:

Vi hade scenario som fanns kvar från svininfluensan som vi jobbade med och diskuterade med Smittskydd. Vi sa, vad ska vi räkna med? Och då sa de runt 20–30% personalfrånvaro, kanske upp till 50% i några veckor. Det budskapet skickade vi ut. (Intervju, respondent 1)

I det tidiga arbetet låg också mycket fokus på hur vitala samhällsfunktioner, som exempelvis vattenförsörjning, skulle kunna upprätthållas vid ett kraftigt personalbortfall. Ganska omgående började emellertid fokus skiftas mot omsorgen. En tidig respons även inom denna sektor var att gå igenom verksamheten och prioritera för att kunna möta ett personalbortfall:

Inledningsvis var fokus på vad vi skulle göra när många blev sjuka. Vad var vår kritiska verksamhet? Vad måste vi säkerställa att organisationen klarar. Vi dokumenterade mycket och kunde följa frågorna vi hanterade. (Hearingprotokoll, Miljöförvaltningen)

Insikten fanns inte inledningsvis av förklarliga skäl att pandemin skulle bli en så omfattande och utdragen samhällskris som den faktiskt blev. Återkommande i beskrivningarna är emellertid uppfattningen att det viktigaste för en välfungerande krisorganisation är att det finns en etablerad välfungerande organisation i "fredstid". Beskrivningar ges också av att riktlinjen för krisberedskap och krishantering som fanns inte var ändamålsenlig. Dels var den för inriktad på SLK:s

arbete, dels var den allt för detaljerad och formstyrd. De beskrivningar som ges indikerar att denna problematik löstes genom att man bortsåg från planen.

Under de första månaderna beskrivs ett antal problem som behövde adresseras. Ett akut men svårhanterat problem var den allmänna oro som fanns och som var tydligast i initialskedet. Det handlade både om oro bland anställda men också bland brukare, medborgare och mer generellt. En annan fråga handlade om materialförsörjning och skyddsutrustning där det snart stod klart att det fanns en omfattande brist. Ytterligare ett problemområde handlade om hemarbete och riktlinjer för detta. För vissa verksamheter blev krisen något man mest väntade på, medan för andra var det en högst dramatisk och snabb händelseutveckling. Några äldreboenden blev hårt drabbade med svårt sjuka boende och höga dödstal, medan andra skonades. Precis som i landet i övrigt gick smittspridningen inte i en jämn våg över staden utan drabbade olika verksamheter olika mycket.

Det blev under den första fasen ett starkt fokus på sjukvård och äldreomsorgsfrågor. Detta var naturligt enligt flera av de beskrivningar som ges. För flera verksamheter som inte är inom omsorgssektorn innebar det att de kunde avgränsa sitt fokus på det egna verksamhetsområdet. För vissa enheter upplevdes just fokus på äldreomsorg som problematiskt. Exempel som ges är boendeverksamhet inriktad på personer med missbruk, som inte direkt kom att omfattas av kommunikationen som främst upplevdes vända sig till särskilda boenden för äldre.

Den fas som följer efter den initiala fasen kan utifrån de beskrivningar som ges karaktäriseras som lugnare. Dels följde en sommar och några höstmånader med mer begränsad smittspridning. Dels började kunskap om pandemin gällande exempelvis smittsamhet och vilka grupper som drabbas värst att genereras och den allmänna oron att minska. Beskrivningarna indikerar att när den andra vågen i pandemin drabbar staden fanns det en större beredskap och kapacitet, även om det för vissa verksamheter som skola blir en större omställning än vad som behövts under våren.

Tematiska fördjupningar

Med grund i de empiriska beskrivningar som utgör underlaget för studien framträder ett antal teman som är centrala och viktiga att uppmärksamma. Dessa har identifierats genom att utgå från vår beskrivna teoretiska inramning och genom att ta fasta på de mönster som framträtt i det empiriska materialet.

Beredskap och kapacitet

Beskrivningar ges av att ett arbete pågick sedan året före pandemins utbredning med att bygga upp och förstärka Göteborgs Stads förmåga och kompetens kring krisledning. Även om vissa delmål hade uppnåtts i detta arbete var det inte färdigt när pandemin väl bröt ut. En grundläggande samverkanskultur fanns dock enligt beskrivningar som ges där varje förvaltning och bolag hade kontaktpersoner för krishantering som kunde vara tillgängliga i övergripande arbete med att möta krisen. Arbetet med att utveckla kris och ledningsförmågan kunde intensifieras under den period efter den initiala fasen som kännetecknades av en mindre akut situation. I beskrivningarna återkommer också exempel på hur enskilda individers kompetens varit central för att möta den nya situationen:

INKs organisatoriska beredskap var låg, vi har aldrig haft ansvar för operativt inköp och det ligger inte i vårt grunduppdrag. Vi hade turen att ha en mycket bra resurs i ansvarig upphandlare som har erfarenhet av frågorna från tidigare arbetsplatser. (Självvärdering, Inköp och upphandling)

Men det kunde också handla om insikten av att olika kompetenser som kanske inte omedelbart funnits i åtanke i krisplaneringen var viktiga:

Det blev tydligt vilka sårbara funktioner som finns, som schemaplanerare. En kommunikatör var oerhört behjälplig. Det dök upp nyckelpersoner, men det kan handla om personlighet. En arkivsamordnare råddade i skyddsutrustningen. (Hearingprotokoll, SDF Centrum,)

Återkommande i beskrivningarna är att det i ett tidigt skede inleddes ett arbete med att gå igenom och prioritera vilka verksamheter som måste upprätthållas och vilka som kunde minskas ner eller prioriteras bort helt:

Färgkodningen gjordes i samband med pandemiplanen. Vi lade då grön, gul och röd för det skulle bli tydligt för verksamheterna vilken kategori de tillhör med minimibemanning och vilken verksamhet som absolut måste vara igång. (Självvärdering, Social resursförvaltning)

Till stor del var prioriteringsarbetet kopplat till den förmodade tillgången, eller snarare förväntade bristen, på personalresurser. Som ett led i detta handlade

arbetet också om att se över och allokeras personalresurserna efter de prioriteringar som gjordes.

Vi gjorde ju sju variationer av pandemiplanen. Alla som kunde skulle jobba hemifrån och så delade vi upp de i två lag för att undvika smitta sinsemellan. Vi delade upp ledningsgruppen i två så de inte fick träffa varandra fysiskt. Sen var kommunikation väldigt viktigt för oss, vi har haft väldigt mycket kontakt med våra chefer, vad gör vi och hur gör vi. (Hearingprotokoll, Intraservice)

En planering fanns för att kunna flytta på personal och chefer mellan verksamheter inom stadsdelar men också mellan stadsdelar. Detta kom emellertid att visa sig vara en i praktiken mindre enkel lösning. Ibland handlade det om en ovilja att flytta och ibland om en ovilja att släppa ifrån sig personal. Många verksamheter hade svårt att bemanna varför det inte fanns några tillgängliga personalresurser att flytta. Även om inte det akuta personalbehovet fanns gjorde det osäkra och svårbedömda läget att det var svårt att avgöra om den egna enheten snart skulle vara i behov av alla tillgängliga personalresurser. Ytterligare en problematik som beskrivs i sammanhanget var att de enheter som befann sig i ett akut skede hade svårt att artikulera de behov som fanns av mer personal. En beskrivning som ges är att även de som är i behov av personal måste kunna "be om hjälp". En annan sak som spelade in var krisens karaktär. När ambitionen är att minska smittspridning är det mindre lämpligt att flytta personal mellan enheter. En annan åtgärd som beskrivs och som också försvårade ett flexibelt användande av personalresurser var att inom omsorgen anpassades anställningsförhållanden så att en och samma person i större utsträckning enbart arbetade på ett boende och inte gick mellan boenden. Denna åtgärd beskrivs också ha spätt på vikariebristen. Att ta in ny personal var inte heller alltid enkelt eftersom det krävde att introducera ny personal som saknade erfarenheter från äldreomsorgen när all tid gick åt till att hantera vardagens krav:

Att få in helt nya människor som aldrig varit i kontakt med äldreomsorgen blir mer av en belastning än en hjälp. Det var väldigt små möjligheter att introducera nya medarbetare. (Intervju, respondent 2)

En slutats som dras i beskrivningarna som ges är att möjligheten att fördela om personal i en pågående kris är något man måste se över inför framtiden efter-

som det inte blev så mycket omflyttningar. I beskrivningarna efterlyses fungerande modeller för detta.

Ett annat sätt att hantera prioriteringar var att skjuta upp eller minska omfattningen på vissa insatser eller service. Detta kunde ibland handla om att förhålla sig något mer flexibelt till de ordinarie regler och riktlinjer som finns för den specifika verksamheten. För barnomsorgen gjordes uppskjutande av inskolning mer generöst och inom socialtjänsten beskrivs det hur beslut fattades med längre räckvidd (färre återbesök för nya beslut skulle då behövas).

Ett område där beredskapen och kapaciteten generellt beskrivs som god rör digitaliseringsnivån. Detta beskrivs som en viktig förutsättning för den snabba omställningen till arbete på distans. Detta handlar både om administrativt arbete som i större utsträckning kunde skötas hemifrån och arbete i olika verksamheter som exempelvis skola där undervisning snabbt kunde övergå till distansundervisning inom gymnasiet (och senare också inom högskolan) och inom tillsyn där vissa delar av tillsynen kunde göras digitalt. Ett annat exempel som ges är öppen förskola som först stängdes ner men som sedan öppnade upp igen fast digitalt.

Andra områden där anpassningar skedde handlade om hur distans skulle kunna upprätthållas för dem som inte kunde arbeta på distans. För verksamheter som inte kunde prioriteras ner eller skötas på distans gjordes anpassningar för att minimera risk för smittspridning.

Beslut har fattats om hur ytor där medarbetarna och brukare rör sig skall säkerställas att lämpliga avstånd kan upprätthållas... Andra beslut som fattats rör exempelvis möblering i matsalar, former för arbete hemifrån, etc. (Självvärdering, Göteborgs Spårvägar)

Inom förskola bedrevs exempelvis en större del av verksamheten utomhus. Omsorgen utsattes för särskilda utmaningar och en viktig anpassningsåtgärd som lyfts fram är det besöksförbud som tidigt infördes. Detta i sin tur ledde till att anpassning fick göras för att hantera effekterna med möjliggörande av digitala träffar med anhöriga och utomhusträffar.

Ansvarsfördelning

En bild som framträder är att Göteborgs Stads organisation i stort bygger på en tydlig ansvarsfördelning. Göteborgs Stad är en decentraliserad organisation och levde under det första året med pandemin kvar i en stadsdelsorganisation.

Den grundläggande principen för organisering skulle gälla så väl i ordinarie tider som i den pandemikris kommunen mötte:

I både den tidigare och den nya riktlinjen framgår att staden utgår från ansvars-, närhets- och likhetsprincipen i arbetet med krisberedskap och krishantering. Detta innebär att ansvaret inte förflyttas vid en kris utan respektive förvaltning eller bolag ansvarar för hanteringen, så långt det är möjligt. (Självvärdering, SLK)

Den grundläggande principen upprätthölls således och en särskild krisledningsnämnd övertog inte ansvaret. SLK betonar i sin självvärdering att huvuduppgiften och ansvaret för dem handlar om att prioritera kommunstyrelsen och dess behov av information, medan förvaltningarna med uppdrag riktade mot brukare och invånare har ett mer direkt ansvar för driften av verksamhet och upprätthållande av service. I det senare har SLK en stödjande roll. På SLK såväl som lokalt på de förvaltningar som beskrivningarna grundar sig på, organiserades i de flesta fall under mars en krisledning. Detta innebar i praktiken en mer avgränsad ledande grupp inom förvaltningen som träffades med hög frekvens och med fokus på pandemin. För SLK:s arbete beskrivs den initiala organisatoriska mobiliseringen på följande vis:

Den 31 januari 2020 bildades en arbetsgrupp (stab) och en styrgrupp (krisledningsgrupp) för Göteborgs Stads arbete med coronaviruset covid-19, i enlighet med riktlinjen. I denna händelse, Covid-19, har stadsdirektör, säkerhetschef, kommunikationsdirektör och HR-direktör ingått i krisledningsgruppen från start... Staben organiserades snabbt med funktionsledare och undergrupper för att bistå krisledningsgruppen med information och beslutsunderlag. (Självvärdering, SLK)

Flera respondenter beskriver denna mobilisering i en krisledningsgrupp som snabb, välfungerande och ”imponerande”. Överlag ges samma beskrivningar av de olika förvaltningarnas mobilisering av en krisledning. En reflektion som lyfts fram i beskrivningarna är att en liten mer avgränsad krisledningsgrupp är funktionell i en mer tidsmässigt avgränsad kris, men att en erfarenhet är att vid en mer utdragen kris är en större krisledning robustare.

Att förvaltningen tidigt utsåg en liten grupp som ansvarade för samordning av det övergripande arbetet med pandemin har inneburit både styrkor och svagheter. De få personella resurser medförde att dessa personer hade mycket god översiktlig koll på förvaltningens arbete, men det har även inneburit en sårbarhet... (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)

En annan uppfattning som förs fram i beskrivningarna är att de verksamheter som var mest utsatta, som äldreomsorgen, skulle ha kunnat avlastas i större utsträckning. Vissa frågor skulle ha kunnat lösas av andra istället:

Det vi sa om SLK så tyckte jag att man skulle hållit mer samordning där ifrån och att inte så mycket skulle lagts på äldreomsorgen för vi hade fullt upp för rigga för vår verksamhet så man skulle haft andra delar som var inne och gav stöd t ex med skyddsutrustningen. Det hade man kunnat fördela annorlunda. (Hearingprotokoll, SDF Askim-Frölunda- Högsbo)

Den sammantagna bilden som förmedlas är att det fanns en tydlighet i ansvarsfördelning. Som beskrivits fanns det däremot en hel del frågor kring ansvar för samordning och hur samordning skulle organiseras.

Koordinering och samordning

Samordning och koordinering är ett av de områden som problematiseras mest i beskrivningarna, men också ett tema där det finns tydliga skillnader i de uppfattningar som kommer till uttryck. Här kan också urskiljas ett mönster i att det är framförallt de före detta stadsdelarna som tydligast efterfrågade en större och mer resolut samordning. En underliggande faktor förefaller vara om en verksamhet enbart bedrivs inom en förvaltning eller flera. De verksamheter som är ensamma om sina uppdrag, som exempelvis Miljöförvaltningen, beskriver ett begränsat behov av samordning under året och att den samordning som behövts i allt väsentligt fungerat väl. Enheterna inom stadsdelsförvaltningarna som bedriver samma sorts verksamhet har haft ett större behov av samordning enligt beskrivningarna. Detta förstärks också av att det varit dessa enheter som varit mest utsatta. Ibland förefaller krav och efterfrågan på samordning snarast handla om att artikulera att situationen är oklar och svårmanövrerad. Ofta är det emellertid konkreta och trängande problem som identifieras och där samordning krävs. Bland annat handlar detta om kommunikation internt och externt, riktlinjer för distansarbete, samordning av personalresurser, införska

de och fördelning av skyddsutrustning, upplägg för vaccination, hygienrutiner, tolkning av rekommendationer och hantering av smittspårning.

Under de första månaderna beskrivs att det skapades många forum och grupper för samordning. För många enligt många beskrivningar. Det beskrivs också att dessa möten tenderade att dra ut på tiden eftersom det saknades tydlig hierarkisk styrning:

Många synpunkter, många ingångar och många olika förutsättningar i den stora staden. Höga chefer som är vana att få sin vilja igenom men nu var vi många som skulle bli hörda och ingen hade mer utrymme att bestämma mer än någon annan. (Hearingprotokoll, SDF Norra Hisingen)

Dessa mer övergripande iakttagelser kring samordning bryts nedan ner i ett antal teman som framträtt som centrala.

SLK:s samordnande funktion

SLK:s roll i samordningen och då framförallt i det initiala skedet problematiserades återkommande. Bland annat upplevdes rollen som otydlig, men också att SLK istället för att stödja i samordningen spädde på arbetsbördan genom att kräva in uppgifter:

Stadsledningskontoret har inte helt tydligt uttalat på vilket sätt samordningen ska ske från deras sida, vilket i alla fall initialt under pandemin upplevdes som att de snarast kontrollerade förvaltningar snarare än fungerade stödjande och bidra till samordning. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)

En annan problematik som beskrivs är att frågor ställts till SLK, men att svar uteblivit: "Frågor återkom om och om igen, utan tydliga avgöranden. Vi valde i detta läge att gå vår egen väg..." (Självvärdering, Miljöförvaltningen). Som framgick av beskrivningarna av initialfasen ges också en annan bild av SLK som inte handlar om ett mindre framgångsrikt axlande av uppdraget att samordna, utan att mandatet i sig att samordna är begränsat. Med den formella organisation som råder av förvaltningen äger inte SLK mandat att gå in och bestämma över verksamheter som lyder under nämnder som i sin tur lyder under kommunfullmäktige. Detta förutsatt att särskild krisledningsnämnd inte träder in, vilket alltså inte skedde. Utmaningen som den beskrivs för SLK blir därmed att stödja samordning, utan att gå in och ta över ansvar genom aktiv styrning:

En kritisk fråga har varit att identifiera samverkans- och samordningsbehoven i staden, utan att överta ansvar från berörda förvaltningar och bolag. Att avgränsa stadsledningskontorets roll, att styra, leda och följa upp, i relation till en pågående kris har varit utmanande då samverkansbehoven stundtals upplevdes oändliga. Att initiera samverkan, men inte ta över det operativa ansvaret, har stundtals varit svårt. (Självvärdering, SLK)

Efter den initiala fasen ges emellertid beskrivningar av att SLK intagit en tydligare roll i samordningen. Det samma gäller strukturen för samordning. Med tiden satte sig strukturerna och SLK:s samordningsgrupp blev ett gott stöd och bidrog till gemensam information och hållning i många frågor, enligt beskrivningar som ges. Vidare framförs följande:

Väldigt värdefullt med gemensamma möten under SLK. Där man hörde vad alla andra satt med för frågor och då kunde vi samarbeta. Det fungerade ganska bra hyfsat snabbt. (Hearingprotokoll, Social resursförvaltning)

Det påpekas att nu när pandemin varat ett år är kontaktvägar upparbetade, löpande uppföljningar och informationsflöde fungerar väl.

Personal och arbetsgivarfrågor

Ett centralt tema rör personalfrågor och detta vidrördes delvis ovan i redogörelsen kring kapaciteten att allokera personal efter behov mellan olika förvaltningar. Personalrelaterade frågor blev i ett tidigt skede uppmärksammade. Vi beskrev också ovan hur samordning av personalresurser var en central del i det tidiga beredskapsskedet. I SLK:s krisledningsarbete tog personalfrågor tidigt plats:

Om jag minns rätt så var arbetsmiljöfrågorna det som seglade upp ganska tidigt, hur man skulle jobba med skyddsutrustning och hur man skulle jobba med riskbedömningar. Det var väl det som var vår första stora fråga egentligen. Där hade vi mycket samarbete med SKR, hur man skulle se på det. Det här klassades som en klass-tre smitta och då finns det särskilda förordningar kring det. Förordningar från Arbetsmiljöverket då. (Intervju, respondent 2)

Andra frågor som snabbt blev centrala inom personalområdet handlade om koordinering av resurser och att förbättra kapaciteten att anställa ny personal.

En faktor som underlättade var att det på grund av nedstängningen av turist och resesektorn strömmade till sökande till omsorgen från den sektorn. Flera beskriver att samordningen inom detta område har fungerat relativt bra. En viss brist i flexibilitet beskrivs också där arbetet med central samordning kunde varit mer stödande:

Det svagaste kortet som inte hämtat upp sig är väl HR frågorna som SLK inte riktigt hämtat upp. Där ville vi ha stöd och det tog för lång tid, vi stod med frågorna här och nu och det är fortfarande vissa frågor som vi inte fått svar på... (Självvärdering, Social resursförvaltning)

Beskrivningarna ger en bild av en välfungerande samordning med facken i de allra flesta fallen. I beskrivningarna betonas vikten av att ”kroka” arm, både för att kunna agera, men också för att kunna dämpa oro. Ibland beskrivs emellertid formerna för facklig samverkan som inte så ”snabbfotade”. Detta kunde ibland bli problematiskt när snabba beslut behövde fattas för att möta den akuta krisen. En reflektion som görs är att detta beror på att HR-frågor ibland tenderar att följa en byråkratisk ordning som skapar mycket ordning, men mindre anpassningsförmåga. Beskrivningar ges också av situationer där det fungerat mindre väl med hög konfliktnivå. Inom Göteborgs Spårvägar beskrivs en sådan situation där skyddsfrågor hamnade i centrum, vilket ledde till konflikter men också lösningar som blev specifika för Göteborg.

Skyddsutrustning

En central och akut frågeställning som beskrivs handlar om hanterandet av bristen på skyddsutrustning, en fråga som blev akut i det initiala skedet av krisen. En brist som också avspeglades i en global brist på vissa produkter. En beskrivning som ges är att ett årsbehov på 4 000 munskydd per år ersattes av ett behov på 500 000 per vecka. De ramavtal som fanns kunde inte längre säkerställa leveranser på grund av att leverantörerna inte kunde få tillgång till utrustning att leverera. Att det saknades en beredskap och struktur för arbetet beskrevs som en svaghet. För att hantera problematiken krävdes det en ny organisering kring frågan med samarbete mellan Inköp och upphandling, Frölunda-Askim-Hög-sbo, Göteborgs Stads Leasing och SLK. Väl på plats beskrivs samarbetet som välfungerade och rollfördelningen beskrivs på följande vis i Inköp och upphandlings självvärdering:

- Askim-Frölunda-Högsbo ansvarar för behov, kravställning och beställning samt att skyddsutrustningen fördelas till förvaltningarna efter behov
- Inköp och upphandling ansvarar för leverantörskontakter och samordnar inköpen
- Göteborgs Stads Leasing ansvarar för lager av skyddsutrustning och distribution till förvaltningarna
- Stadsledningskontoret samordnar resurser och ansvarar för kontakter med Socialstyrelsen.

Även externa parter beskrivs fylla en funktion kring samordningen av inköp av skyddsprodukter som SKL Kommentus (Nu SKR Adda), Socialstyrelsen, Rise, VGR och Länsstyrelsen. Lite övergripande ges beskrivningar av att dessa samarbeten med externa parter framförallt kom på plats i ett senare skede av krisen.

Samordning för att tolka riktlinjer och skapa lokal praxis

Ett annat område handlar om att det fanns ett behov av att samordna kring tolkning och implikationer av nationella föreskrifter och riktlinjer. Överlag ges beskrivningar av att det varit viktigt att upprätthålla en linje och att det är de nationella och regionala råden och riktlinjerna som gäller. Ambitionen som uttrycks är att det ska ges så lite lokalt tolkningsutrymme som möjligt. Detta beskrivs bland annat som viktigt för att ha en tydlig grund att falla tillbaka på i kommunikationen med olika interna och externa parter. Vissa råd och riktlinjer upplevdes emellertid enligt beskrivningarna ha varit otydliga och därför behövdes ytterligare tolkning ("vi hade behövt mer ska:n än bör:n"). I en självvärdering formuleras det på följande sätt: att det fanns "otydlighet kring rekommendationer och riktlinjer, både från SLK, region och andra myndigheter." (Självvärdering, Centrum). Det beskrivs också som utmanande att det, särskilt under den initiala fasen, kom nya riktlinjer i snabb takt och sådana som fanns ändrades.

Att samordna kring riktlinjer upplevdes också som viktigt inte minst eftersom olika riktlinjer ibland kom i konflikt med varandra. Exempel ges på hur Folkhälsomyndighetens riktlinjer hamnade i konflikt med Arbetsmiljöverket, vilket skapar en svår situation lokalt att hantera:

Det med att använda munskydd var en jättefråga som blev hetare ju längre våren gick. Där var det ett bekymmer med att Arbetsmiljöverket såg det på ett sätt och Folkhälsomyndigheten på ett annat. Det var en konflikt mellan

*två myndigheter som gjorde att vi hamnade som en åsna mellan två hötap-
par. (Intervju, respondent 2)*

En fråga som återkommande beskrivs som problematisk under initialskedet är hemarbete, som också vidrördes ovan i temat personalrelaterade frågor. Det beskrivs som oklart hur Folkhälsomyndighetens riktlinjer skulle omsättas i staden. Förvaltningarna gjorde olika. Dels förefaller det ha berott på att olika tolkningar gjordes, dels förefaller det botten i att verksamheterna som bedrivs är av så olika karaktär. För många anställda är det omöjligt att arbeta hemifrån på grund av att arbetet förutsätter att man är på plats. För andra beskrivs övergången till arbete på distans som snabb och oproblematiske. En beskrivning som återkommer är att vissa höll en linje av att vara på plats för att visa stöd för dem som inte kunde arbeta hemifrån. Att det gick ut olika riktlinjer på olika förvaltningar skapade emellertid ett ifrågasättande och en diskussion kring rimligheten i de beslut som togs.

Stadens högsta ledning var inte heller föregångare i att ändra arbetssätt och övergå till digitala möten. Något som skapade en otydlighet om vad som faktiskt gällde. Så tidigt som i maj uppmanades vi dessutom att återgå till att arbeta på arbetsplatsen är att föredra, framför att arbeta hemifrån. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Det med att arbeta hemifrån, var stod staden i den frågan? Jag upplevde att olika förvaltningar och bolag gjorde olika, vissa delar stängde ner totalt och jobbade fullt ut hemifrån. Andra jobbade på plats. I våras tror jag att stadsledningskontoret var på plats även om man inte hade besök. Det var en otydlighet hur man skulle tolka det. (Intervju, Respondent 4)

Bilden av att det givits motstridiga signaler motsägs emellertid också i beskrivningar med en betoning på att det hela tiden varit upp till den enskilda chefen att göra en bedömning av om hemarbete ska förordas eller ej.

En fråga som är nära relaterad till frågan om hemarbete är digitaliseringsförutsättningar generellt. Även gällande detta beskrivs ett visst behov av mer samordning exempelvis för förutsättningarna och genomförande av nämndsammanträden på distans:

Förvaltningen har också saknat ett stöd från centralt håll när det gäller att genomföra digitala nämndsammanträden. Respektive förvaltning och bolag har själva fått utreda hur de kan genomföra digitala nämndsammanträden i enlighet med de krav som finns i kommunallagen, och då framförallt ur aspekten att alla ska kunna delta på samma villkor. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Överlag beskrivs emellertid digitaliseringen och förutsättningarna att övergå till hemarbete och distansmöten ha fungerat väl.

Kommunikation och media

Att kommunicera snabbt, tydligt, transparent och enhetligt är enligt berörda förvaltningar och bolag viktigt för framgångsrik krishantering och något som eftersträvat i Göteborgs Stads hantering av pandemin. Kommunikationsarbetet har handlat om att föra information och statistik om läget i förvaltningarna dels uppåt i organisationen, dels utåt till myndigheter. Det har också handlat om att tolka och vidarebefordra information och beslut från myndigheter och den egna organisationen till chefer och medarbetare, samt externt till invånare, brukare och media.

Att samordna och leda kommunikationsarbetet har varit en viktig del i krisledningen både centralt på SLK och i förvaltningar och bolag. Kommunikationsarbetet har genomförts av kommunikatörer, covidsamordnare och chefer, men även i stor utsträckning i form av personliga möten mellan chefer, personal och brukare i verksamheten. Även politiker har blivit involverade i kriskommunikationen, inte minst för att möta media.

Flera beskriver att informationsflödet inledningsvis var omfattande, motsägelsefullt, kaotiskt och att mycket information skickades osorterat vidare ut i verksamheten, både från SLK och från den egna förvaltningsledningen. Därför blev en viktig del i krisledningarnas inledande arbete att hantera informationsflödet och försöka skapa rutiner för hur information från myndigheter ska tolkas och föras vidare på ett samordnat och strukturerat sätt för att inte skapa förvirring.

De sköt på oss med information och vi visste inte vilket som gällde eller var den kom ifrån, det var jätterörigt inledningsvis men sen hittade vi en struktur där vår kommunikationschef fick bli navet i det. Det kom inte med en gång

utan det tog ett tag och det tog ännu längre innan det blev centralt är min upplevelse. (Hearingprotokoll, SDF Norra Hisingen)

För att samordna Göteborgs stads kommunikation startade krisledningsstaben en central kommunikationsfunktion under mars månad, vilken arbetade utifrån stadens riktlinjer för kriskommunikation. Några kommunikationskanaler valdes ut som prioriterade. Mätningar som gjorts visar att besökarna i dessa kanaler har ökat under pandemin, vilket SLK tolkar som att informationen nått fram och kommunikationen varit framgångsrik. Kommunikationen på intranätet har däremot fått viss kritik från förvaltningar och bolag för att vara svår att överblicka och att det ibland saknats viktig information, men också för att ha innehållit för mycket och motstridig information. SLK har tagit till sig denna kritik:

Det har dock även framkommit synpunkter på att stadens intranät inte hade adekvat struktur för all information som publicerades. Det har funnits en osäkerhet i att sortera bland all information, med rädsla för att missa något väsentligt. Detta har stundtals gjort informationsflödet svårt att hantera. (Självvärdering, SLK)

Kommunikation om smittskyddsåtgärder har skett via flera olika kanaler, så som goteborg.se och Göteborgs stads intranät, men också i form av chefsbrev till anställda och brev från verksamhetsföreträdare så som rektorer till vårdnadshavare. Mycket kommunikation har också skett muntligt direkt mellan personal i olika verksamheter och brukare, vårdnadshavare och anhöriga. Här upplevs informationen av förklarliga skäl ibland ha omtolkats och inte förmedlats i linje med centralt formulerade budskap:

Vårdnadshavare har ofta ifrågasatt och nonchalerat den information och de förhållningsregler de får till sig, vilket drabbat medarbetare hårt. Hur länge ett barn behöver stanna hemma vid symtom har varit en brännande fråga. Personalens egen oro och upplevda utsatthet i sin yrkesroll har i vissa fall påverkat efterlevnaden av förvaltningens hållning, samt bidragit till att informationen kan ha tolkats och förmedlats på annat vis än hur den formulerats från centralt håll. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)

Balansen mellan de olika kommunikationsuppgifterna (att rapportera ”uppåt” och sprida kunskaps ”nedåt/utåt”) upplevs enligt beskrivningarna ojämn och flera förvaltningar upplever att kommunstyrelsens behov av information inledningsvis var mycket stort och att förvaltningarna tvingades att prioritera denna uppgift framför personalens och brukarnas behov av information. Systemen för rapportering gav också upphov till dubbelrapportering och har enligt flera förvaltningar ”förbättringspotential”. SLK ger en delvis annan bild och lyfter fram att de genomförde flera anpassade utbildningar kring hur man rapporterar i stadens system för de förvaltningar som saknade tillräckliga kunskaper.

”En annan styrka i hanteringen var att de flesta förvaltningar och bolag hade utbildats och övat i att använda WIS under 2019. De förvaltningar som inte kunde hantera WIS fick under mars 2020 anpassade utbildningar för att kunna dela information och rapportera läget i WIS. Detta har sedan använts för lägesrapporter från förvaltningar och bolag till Stadsledningskontoret under hela pandemin. Det är också WIS som har använts när kommunen, genom Stadsledningskontoret, har lämnat lägesrapporter och svar på olika frågor till Länsstyrelsen.” (Självvärdering, SLK Krisledning)

Svårigheterna att få fram rätt statistik har varit en annan utmaning för förvaltningarna och då inte minst vad gäller antal smittade inom verksamheterna. Enligt stadsledningskontoret gjordes statistikrapporteringen på olika sätt inom olika förvaltningar, vilket skapade ofullständiga underlag. Detta skapade en oro bland medarbetare och chefer samt politiker som ville ha en överblick över läget. Behovet av underlag stärktes av att media visade ett stort intresse. Bristen på statistik skapade en efterfrågan och krav på rapporter som upplevdes ta mycket tid och energi under våren enligt beskrivningarna som ges. Olika enheter kunde också efterfråga samma information samtidigt som former och krav ändrades. Beskrivningarna indikerar att allt eftersom den första våren med pandemi löpte på förbättrades läget.

Stadsdelarnas rutiner för statistikhantering förbättrades och samordnades och den centrala krisledningen fick i uppdrag att sammanställa och redovisa statistik angående smittspridning inom äldreomsorgen löpande till kommunstyrelsen.” (Självvärdering, Stadsledningskontoret)

Relationen till media uppfattas av de flesta ha varit god och media har enligt flera utsagor bidragit med att sprida information och underlättat dialogen med medborgare och näringsidkare, exempelvis vad gäller insatser och rutiner för att minska trängsel och undvika smittspridning. De flesta beskriver också att trycket från media var mycket högt i pandemins tidiga fas och att de inledningsvis var reaktiva snarare än proaktiva i dialogen med media. Efterhand utvecklade förvaltningar och SLK arbetssätt som underlättade en mer proaktiv mediahantering, vilket verkar ha bidragit till en uppfattning om att Göteborgs Stad i pandemins senare faser i större utsträckning kunnat styra när, hur och vad media får information om.

Inledningsvis var dock trycket från media mycket högt, och arbetsbelastningen på de chefer som svarade på medias frågor var mycket stor. Efterhand utvecklade vi mer effektiva arbetssätt och lärde oss att det är vi, och inte media, som bestämmer när vi har information att ge, samt att vi måste vara proaktiva med till exempel kontinuerligt uppdaterad information på stadens webb med relevans för media och allmänhet. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Mer kritiska beskrivningar ges emellertid också och några beskriver medias rapportering om smittspridningen i äldreomsorgen som intensiv, hård och orättvis i vissa perioder.

En kris i krisen har varit den mediala bevakningen och tonen i media. Hur dåliga vi är och hur många vi har dödat. (Hearingprotokoll, SDF Centrum)

Beskrivningar ges också av att media inledningsvis hade relativt låg kunskap om hur äldreomsorgen fungerar och är organiserad, vem som ansvarar för vad och att de efterfrågade statistik som förvaltningarna inte har, exempelvis om dödsorsak. Dessutom var förvaltningarna osäkra på vilken information de fick lämna ut av sekretesskäl och valde att vara extra försiktiga, vilket uppfattades av media som att Göteborgs Stad inte var transparenta och rent av försökte ”mörka” och undanhålla information. Medias rapportering förstärkte också politikens osäkerhet och ledde till vad vissa uppfattar som personangrepp och att enskilda chefer blev lämnade att ensamma bemöta kritik av ”systemfel” i äldreomsorgen som var bortom deras ansvar.

En önskan som framförts från flera förvaltningar är att det skulle ha funnits en gemensam mediahantering i form av presskonferenser där Göteborgs

Stads ledning gick ut med samlad information till media. Samtidigt finns en samstämmig uppfattning i underlaget att Göteborgs Stad klarat av att bemöta medias kritik även vad gäller äldreomsorgen på ett bra sätt, vilket bland annat anses bero på tidigare träning i mediehantering. Medias rapportering upplevs vidare ha nyanserats med tiden och att det finns ett större intresse idag från media att beskriva komplexa samband, problematisera frågorna och peka på politikens ansvar snarare än att hänga ut enskilda chefer.

Politik och förvaltning

Den övergripande bilden är att samspelet mellan politik och förvaltning har fungerat mycket väl under pandemin. Förvaltningarna har känt ett förtroende från sina styrelser och nämnder att hantera pandemin. Politikerna har i stor utsträckning visat tjänstemännen tillit enligt de beskrivningar som ges.

Vi har annars väldigt mycket partipolitik på våra nämndmöten i olika frågor. Men i den här frågan så har det inte kännetecknats av det. Här har det varit en samstämmighet och man har förstått varför olika beslut har fattats. Det underlättar också för förvaltningen att det inte blir politiska efterspel i olika frågor. (Intervju, respondent 4)

I ett fall används till och med uttrycket "fantastiskt" vid en beskrivning och bedömning av nämnden och dess stora tilltro till förvaltningen. Förklaringar som lyfts fram till den situation som redovisas är dels att förtroende redan fanns när pandemin bröt ut, dels att förvaltningarna varit angelägna om att informera politiken. Förtroendet har också stärkts successivt under pandemin genom den omfattande informationsgivningen.

Metoder för informationsgivning och kunskapspridning har varit chefsbrev eller informationsbrev som skickats till nämndledamöterna och informationsgivning och möjligheter att ställa frågor i samband med nämndmöten. Politikerna i nämnderna uppfattas ha varit väldigt närvarande och trygga med den information de fått. De har varit engagerade och har blivit, framhålls det av en intervjuperson, "skickliga frågeställare". Viktiga påpekanden i beskrivningarna är också att nämnderna har varit tydliga med vilken uppgift som förvaltningen har, nämligen att hantera pandemin efter bästa förmåga. En omständighet har samtidigt varit att ekonomi inte har varit någon restriktion under året. "Vi har fått signaler om att vi ska göra det som krävs och fokus har inte varit på ekonomi" framhålls det i en av självvärderingarna. En något annorlunda förklaring till

den rika informationsgivningen som förmedlas i en intervju är att förvaltningen och tjänstemännen måste vara aktiva och informera brett annars är risken stor för att politikerna får för sig att lägga förslag. En tolkning av utsagan är att vederbörande anar att många förslag skulle handla om saker och ting som redan görs, därav vikten av att vara aktiv och på så sätt undvika oklarheter och dubbelarbete.

Beskrivningar ges emellertid också av fall där att oppositionen försökt göra politik av pandemihanteringen och ställt frågor till förvaltningen om huruvida den har kontroll på läget. Det har också förekommit enligt beskrivningar från en förvaltning intentioner till detaljstyrning, helt enkelt som en konsekvens av en vilja att profilera partiet och politiken. Dessa exempel är dock undantag som bekräftar regeln att förvaltningarna har getts ett stort eget utrymme att besluta och agera utan störningar från politiken. Ett observandum i sammanhanget är noteringen från en av förvaltningarna att informationsgivningen fungerade bra fram till jul. Det blev då debatt i nämnden om användning av munskydd och det beslut som fattades gick emot FHM:s rekommendationer. Därefter har det blivit större oro bland politikerna och tilltron till förvaltningen och förvaltningens bedömningar uppfattas inte vara lika stark längre.

Den kritik som framförs rörande relationen mellan politik och förvaltning, politiker och tjänstemän riktas mot kommunstyrelsen. Flera av beskrivningarna indikerar att kommunstyrelsen inte visat förvaltningarna det förtroende som nämnderna gjort. En beskrivning är att kommunstyrelsen initialt önskade så mycket information att det gav intryck av att den saknade förtroende för förvaltningen. Företrädare för en annan förvaltning menade att kommunstyrelsen "klev in och sidsteppade" de närmast ansvariga nämnderna. En förklaring till detta var enligt den beskrivning som gavs att kommunstyrelsen inte kunde greppa tio nämnder men att nu, efter omorganisationen och avvecklingen av stadsdelsnämnderna, är det annorlunda. Det finns också, vilket är viktigt att påpeka, förvaltningar som särskilt betonar att även kommunstyrelsen har visat verksamheten förtroende.

En av de intervjuade resonerar om relationen mellan politiker och tjänstemän utifrån en egenskap för den kommunala organisationen nämligen att politiker och tjänstemän befinner sig i skilda världar. Tjänstemännen är sakkunniga medan politikerna kan och vet mycket med utgångspunkt i kontakter med medborgare och brukare. Uppgiften för tjänstemännen är att med den insikten försöka tillgodose det informationsbehov som finns och fånga det intervjupersonen kallar "peakfrågorna". Självkritiskt menar vederbörande att

tjänstemännen inte riktigt lyckats här fullt ut. En lärdom från hanteringen av konsekvenserna av pandemin är betydelsen av att snabbt komma ut med relevant information till politikerna i styrelser och nämnder. I stor utsträckning beskrivs detta också ha fungerat. Under den tidiga fasen informerades kommunstyrelsens ledamöter via mail. Några veckor in i pandemin strukturerades informationen i form av lägesbilder som den centrala krisledningen tog fram. Sådana lämnades under våren två gånger i veckan, därefter en gång i veckan och nu återigen två gånger i veckan. Totalt har över 60 lägesbilder tagits fram sedan starten i mars. Utöver lägesbilderna har kommunstyrelsen fått muntlig information i samband med möten. Budskapet är att kommunstyrelsen är och har varit välinformerad och har haft tillgång till bra underlag för beslut som sedan överlämnats till stadsledningskontoret med uppgift att säkra att besluten styrs ut i organisationen och genomförs.

Relation till externa aktörer

Den samarbetspartner och det samarbete som är och har varit mest centralt för staden är det med Västra Götalandsregionen och olika aktörer inom regionen. Utifrån stadsledningskontorets perspektiv har samverkan skett inom ramen för den ordinarie samverkan som finns inom hälso- och sjukvårdsområdet. Samverkan har anpassats till att hantera frågor om covid-19 och uppfattas ha fungerat och fungerar mycket väl. För stadsdelsförvaltningarna och utbildningsförvaltningarna har samarbetet med regionen varit helt centralt. Viktiga aktörer inom regionen är och har varit smittskyddet, företrädare för vårdhygien och vårdcentraler. Samarbetet har fungerat bra, men flera intervjupersoner pekar på initiala svårigheter på grund av hög arbetsbelastning inte minst hos smittskyddet. Det tog också viss tid att finna varandra i den mån kontakter inte redan var upparbetade och etablerade.

Det har inte varit några oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan förvaltningen, regionen och frivilligorganisationer framhålls i en av beskrivningarna. Bortsett från den initiala fasen och vissa perioder med hög arbetsbelastning hos smittskyddet har samarbetet fungerat mycket väl och regionen och enskilda medarbetare inom regionen har varit synnerligen värdefulla för staden. Enligt företrädare för en utbildningsförvaltning har smittskyddet också på ett ändamålsenligt sätt justerat sina kontaktvägar under pandemins gång för att kunna möta alla de frågor som kommer från förskola och skola. Samarbetet med primärvården och vårdcentraler uppfattas också ha fungerat bra.

En speciell relation till smittskyddet gällde för miljöförvaltningen som tilldelades ett nytt uppdrag kopplat till pandemin i kontrollen av trängsel på caféer och restauranger. Det fanns oklarheter inledningsvis i det att tjänstemännen inom miljöförvaltningen genomförde kontrollerna medan beslut om åtgärder vid eventuell icke acceptabel trängsel skulle fattas av smittskyddet. Uppgiftsfördelningen hanterades med en god dialog mellan aktörerna. En lagändring som innebar att miljöförvaltningen även fick beslutsbefogenheterna och smittskyddet blev rådgivande innebar att problemen med oklarheter kunde läggas åt sidan. Hursomhelst så har samarbetet fungerat bra.

Miljöförvaltningen framhåller också givande samarbeten med Business Region Göteborg (BRG) och olika branschorganisationer. Även Sveriges kommuner och regioner (SKR) har varit viktig för nationell samordning och för att klara ut juridiska frågor inom inspektionsområdet. Samordning och expertkunskap har hjälpt oss 290 kommuner att hantera svåra frågor framhålls det.

På frågor om viktiga aktörer framhålls naturligtvis också FHM vars rekommendationer har varit centrala. Besvärande omständigheter har varit olika budskap i vissa fall från FHM och AMV. Då är det svårt att leva upp till kraven när de spretar åt olika håll påpekas det. Och som tidigare nämnts blir det svårt när politiska beslut inom staden avviker från det FHM rekommenderar. Andra aktörer som också omnämns utan några längre utläggningar och djuplodande värderingar är Göteborgsregionen (GR), där Göteborgs stad är storasyster, och storstäderna Stockholm och Malmö. Avstämningar görs kommunerna och städerna emellan och de lär av varandra, vilket uppfattas vara positivt och viktigt.

Sammantaget har samarbetet med aktörer utanför den kommunala organisationen under omständigheterna fungerat väl. Tidsbrist har skapat viss osäkerhet och fördröjning framför allt inledningsvis, men successivt har goda former för samarbete och informationsutbyte etablerats.

Omsorgen, skolan och stödfunktioner

I det föregående avsnittet skedde en tematisk diskussion. Här vänds blicken mot olika sektorer och funktioner, men framförallt omsorgen. Vi kan konstatera att i en kris blir samspelet viktigt mellan olika stödfunktioner och de operativa sektorerna och den övergripande ledningen. De stödfunktioner som främst lyfts fram i beskrivningarna är personal och kommunikation som tilldelas centrala roller. Överlag är de bedömningar som ges att dessa funktioner fungerat väl, utmaningarna till trots. Aktiviteter kopplade till kommunikation och personal har också mer ingående diskuterats i föregående kapitel. Vi kan konstatera att andra funktioner såsom ekonomifunktionen inte alls framträder i materialet. Ekonomi som sådan nämns i några få passager och då enbart i bemärkelsen att det inte har varit något chefer behövt ta hänsyn till, och att detta varit bra.

Miljöförvaltningen framträder i beskrivningarna dels som en förvaltning som fått ett delvis annat uppdrag än tidigare, dels som en förvaltning som fungerar och agerar relativt autonomt. Det senare handlar om att de i mötet med krisen kunde fokusera på den egna förvaltningen och behovet av samordning och samarbete var mindre än jämfört mer exempelvis omsorgen. Många och intensiva kontakter och samarbeten med externa parter beskrivs dock. Övergripande förefaller de påfrestningar i form av utökade uppdrag och inspektioner kopplade till pandemin ha axlats väl. Vissa av de ordinarie inspektionerna har emellertid fått stå tillbaka vilket skapat en ”kontrollskuld”. För Inköp och upphandling var situationen annorlunda. Som vi beskrivit hamnade de i en situation där det krävdes intensivt samarbete för att klara situationen med brist på skyddsutrustning. Göteborgs Spårvägar som är ett kommunalt bolag mötte en utmaning i att hantera pandemin dels med krav på att upprätthålla trafik för att minska trängsel, dels med en problematisk bemanningssituation med många sjukskrivningar. Initialfasen beskrivs också som präglad av konflikt kring skyddsfrågor och att en lärdom är att tidigare fånga upp signaler kring sådant för att kunna hitta konstruktiva lösningar i ett tidigt skede. Intraservice

vars verksamhet inte minst handlar om att tillhandahålla viktiga system lyckades upprätthålla verksamheten och drabbades i liten utsträckning av personalbortfall. Beskrivningar ges av att det var en tillgång att vara en verksamhet med vana att arbeta med ett tankesätt som handlar om att skapa överlappande och dubbla system för att garantera upprätthållande av leverans.

Inom utbildningsområdet finns flera verksamheter som å ena sidan bedriver verksamhet inom samma sektor, men där förutsättningarna och utmaningarna å andra sidan skiljer sig åt. Inte minst beror det på att målgrupperna är så annorlunda. På förskolan är distansundervisning en icke-fråga, medan på gymnasiet fanns det goda förutsättningar i och med den teknikutveckling som skett och den digitalisering som gjorts. Framförallt för äldre elever på gymnasienivå beskrivs övergången till distansundervisning ha fungerat väl. Inom förskolan handlade mycket istället om att göra verksamheten så smittsäker som möjligt, bland annat genom mer utvistelser som vi beskrivit. Samordningen skolförvaltningar emellan förefaller emellertid ha fungerat väl. Inom skolan och kanske främst inom de verksamheter som vänder sig till äldre elever beskrivs kunskapsutvecklingen och lärandet som stort. Exempelvis upplever skolpersonal att det blivit möjligt att nå elever som kommit att bli så kallade ”hemmasittare” på ett helt annat sätt när undervisning på distans möjliggjorts. Vidare pekar flera på att den sociala dynamiken i dysfunktionella arbetsgrupper och klasser ändras när möten sker digitalt och till exempel ordet fördelas på ett annat sätt och maktrelaterad och kränkande kommunikation via kroppsspråk blir svårare än vid fysiska möten. Dessa erfarenheter har uppmärksammats och det beskrivs också att ett arbete med att fånga upp dem inletts.

Sammantaget ges en bild av olika förvaltningar och bolag som mött olika utmaningar men över lag gjort det på ett sätt som ges goda omdömen. I nästa avsnitt fokuseras omsorgen som diskuterats och problematiserats i större utsträckning.

Organisering och ledning inom omsorgen

Med omsorgen avses framförallt den verksamhet som bedrevs inom de 10 stadsdelarna, men också verksamhet inom social resursförvaltning. Det är också frågor som rör medicinskt ansvarig sjuksköterska och andra specialfunktioner. Omsorgssektorn hamnade på många sätt i centrum för uppmärksamheten under pandemins första år. Sektorn pekas också ut som det område som fick den största utmaningen i och med pandemin. Många av de beskrivningar som ges indikerar en stor belastning på verksamheten som för vissa enheter och

verksamheter i initialskedet i det närmaste förefaller chockartad. Vissa äldreboenden drabbades tidigt väldigt hårt. För dem handlade krisen om att hantera död, oro bland personal, tvångsbrutna relationer mellan omsorgstagare och anhöriga, stor uppmärksamhet och stark kritik från externa parter. Att det stora flertalet äldreboenden samtidigt klarade sig utan någon större smittspridning adderade till påfrestningen för personal och chefer eftersom kunskap saknades och fortfarande saknas om varför vissa enheter drabbades hårdare än andra.

De organisatoriska förutsättningarna för att möta denna utmanande situation var att 10 självständiga stadsdelsförvaltningar samt Social resursförvaltning skulle hantera omsorgsfrågorna. De beskrivningar som ges är att det tidigt lokalt upplevdes finnas ett stort samordningsbehov. Samordningsbehovet gällde bland annat kommunikation, uttolkning av riktlinjer och hantering av personalresurser. I det tidiga skedet skedde samordningsinsatser bland annat inom ramen för den ordinarie strukturen för samordning mellan stadsdelar. I denna spelade de så kallade 10 grupperna en central roll. Med det avses de samordningsgrupper som funnits allt sedan den nya stadsdelsorganisationen (med tio istället för 21 stadsdelar) infördes och där ett flertal fora med olika representanter för de tio stadsdelarna skapats. I dessa ingår även representanter för SLK och detta gav en möjlighet att: ”fånga information från dem och att förmedla det som gäller hela staden”.

En bild som ges är att denna struktur var en tillgång. Organiseringen med återkommande träffar i etablerade grupperingar erbjöd en möjlighet till samordning. En annan bild är dock att denna struktur med i hög grad informella fora utan formellt beslutande mandat dels erbjöd en för svag samordningskapacitet, dels att det blev för många fora som ägnade sig åt samordnande aktiviteter. Det senare accentuerades av att det snabbt under den tidiga fasen skapades nya grupper med samordningsfokus som adderades till den redan befintliga strukturen:

...väldigt många grupperingar; 10 grupper, samordningsgrupp, stadsledningskontoret och samma saker formulerades på lite olika sätt. Ett exempel är vaccination, skyddsutrustning där det kom olika information från olika grupper. Vi hade önskat en tydligare samordning över helheten från stadsledningskontoret. (Självvärdering, SDF Norra Hisingen)

Inledningsvis uppstod flertalet samverkansmöten med kort varsel, vilket försvårade planeringen för förvaltningar och bolag, men relativt snabbt uppstod

en mötesstruktur som upplevs ändamålsenlig och stabil. (Självvärdering, SLK)

En central händelse var utnämmandet av en person som av SLK fick ansvaret att samordna stadsdelarna. Uppdraget som det formulerades beskrivs emellertid som vagt och informellt och inledningsvis gällande för samtliga verksamhetsområden inom stadsdelarna. Senare kom emellertid uppdraget att avlastas genom att andra personer utsågs som samordningsansvariga för andra delar och ursprungsuppdraget kom att centreras kring omsorgen. Återkommande beskrivs samordningen som bättre efter det att uppdraget formulerats. En sak som problematiserades var att uppdraget var begränsat till samordning, vilket fick konsekvensen att saker som diskuterats fram i nästa steg formellt måste beslutas i respektive förvaltning.

En reflektion som görs i flera beskrivningar är att stadsdelsorganisationen var en bräcklig konstruktion att möta krisen i och att den nya sektorsorganisationen med sina facknämnder svarar bättre mot de behov som finns i kris:

Det är lättare i den nya organisationen när man har en pandemi. Det är lättare att styra då frågan ligger på ett ställe. Det hade varit bättre att ha det i en förvaltning vad gäller covid. (Hearingprotokoll, SDF Askim-Frölunda-Högsbo)

En mer lakonisk kommentar är att det alltid är en dålig idé att möta en kris mitt i en större omorganisation som stadsdelsorganisationens övergång till en sektorsorganisation innebar.

En fråga som berörs i beskrivningarna rör första linjens chefer och det närvarande ledarskapet. Den beskrivning som ges av första linjens chefer inom omsorgen är att det är en position som inte i alla lägen har förutsättningar för ett närvarande ledarskap i bemärkelsen att de är ”synliga” för sin personal.

Vi hade många verksamheter där enhetschefer som en del i linjen hade många olika ställen under sig och gruppchefer som hade ett par ställen under sig, så man inte sitter på de ställena?. Att man inte skulle sitta på sin kontorsplats utan visa sig på plats i verksamheterna och att man är ute även på enhetsnivå, det blev viktigt att man inte går och gömmer sig. (Hearingprotokoll, Social resursförvaltning)

Cheferna har flera olika utförande enheter under sig och till det ska läggas kontrollspann på ibland upp emot 40 personer. Detta i en miljö med många möten i olika sammanhang. När krisen då aktualiseras skapas en utmaning i att hantera den. Första linjens chefer hamnade i en utsatt position med en mängd frågor och ständigt nya och reviderade riktlinjer som skulle hanteras och tolkas. Samtidigt gör hög sjukfrånvaro att mycket tid måste läggas på att säkra upp att det finns personal på plats. Till detta kommer den oro som fanns både bland personal, brukare, anhöriga och överordnade chefer:

Det var omöjligt för någon, särskilt för första linjen chefer som står med sina oroliga medarbetare och mängder med olika information som ska tolkas och anpassas. (Hearingprotokoll, Social resursförvaltning)

Oron och oklarheten kring smittan gjorde också att det inte alltid betraktades som självklart att besöka boendena som chef eftersom det kunde bidra till smittspridning. Enligt beskrivningar var det en utmaning att alla chefer skulle ha samma bild av krisen och att denna kunde handla om massiva och långsiktiga personalbortfall, både bland personal på exempelvis boenden och bland chefer. En central fråga kom att handla om implementering av riktlinjer, både nya och sådana som funnits sedan tidigare men inte tillämpats:

Det blev ett väldigt stort uppdrag för förstalinjens chefer att hantera allt med de basala hygienrutiner som egentligen borde varit på plats när pandemin började. De har funnits sedan tidigare och är inget nytt påfund utifrån pandemin. Men det har kanske inte varit så noga innan, men nu blev det skarpt läge. (Intervju, respondent 2)

Det är det med basala hygienrutiner, något som alltid gäller och är lagsstyrt. Men i en sådan här pandemi blev det uppenbart att det inte fungerade på alla ställen. (Intervju, respondent 3)

Beskrivningarna indikerar att krisen inneburit ett uppmärksammande av kompetensbrister och att både utövandet och förutsättningarna för utövandet av det nära ledaskapet måste diskuteras mer.

MAS-grupperingen fick en central roll, inte minst vad gäller uttolkande av riktlinjer. Många frågor riktades också mot regionens smittskydds-enhet, vilket gjorde att den kommunikationen behövde struktureras. Situationen känne-

tecknades av att många som inte hade hälso- och sjukvårdsutbildning nu behövde ägna sig åt hälso- och sjukvårdsrelaterade frågor. Det exemplifieras i beskrivningarna med cheferna inom äldreomsorgen som ju i regel inte har någon sjukvårdsutbildning. Det betonas också att detta ju beror på att verksamheten inte betraktas som sjukvård. Likväl, mottagande part av kommunikation och riktlinjer måste ha en förmåga och kompetens att ta till sig dessa, vilket inte alltid förefaller ha varit fallet:

Inom funktionshinderområdet såg vi att grundkunskap saknades ibland gällande vårdhygien för vissa medarbetare. Informationen som gick ut förutsatte att man kunde vissa saker och frågan är om alla verkligen hade den? Ett bättre samarbete mellan hälso-sjukvård och HR framöver. (Självvärdering, Norra Hisingen)

I den situationen som uppstod förväntades chefer men också personal emellertid ofta både läsa och tolka rutinerna. Detta ställde krav på att rutiner och riktlinjer tydliggjordes eftersom det fanns en stark efterfrågan på tydliga instruktioner för den enskilda situationen. Olika uttolkningar av vad som gällde beträffande hygien gjordes också av olika parter. Förutom Arbetsmiljöverket och Folkhälsomyndigheten som gjorde olika tolkningar beskrivs det även som att Kommunal drev sin linje om vad som gällde, som anslöt mer till Arbetsmiljöverkets linje.

Framåtblickande

Pandemin har varit en lärprocess och det empiriska materialet ger många exempel på erfarenheter som chefer och medarbetare i Göteborgs stad gjort under pandemin och lärdomar de dragit själva och i grupp. Tre teman återkommer i berättelserna om lärdomar; krisledning, digitalisering och hygienrutiner. Dessutom återkommer två generella insikter: Den första insikten handlar om att organisationens styrkor och svagheter som fanns redan före pandemin har blivit än tydligare i krisen och att de som var mest sårbara före pandemin också är de som drabbats hårdast av den. Den andra insikten handlar om att det varit lärorikt att få erfara hur mycket Göteborgs Stad har kunnat åstadkomma genom att kraftsamla och arbeta mot ett gemensamt mål. Nästan alla framför detta.

Den långvariga och genomgripande störning som pandemin inneburit gör också att många börjat reflektera mer på djupet över hur samhället, offentlig sektor och inte minst den egna organisationen fungerar. Exempel som ges gäller olika personalgruppers status, synen på äldre och äldreomsorgens förutsättningar, men också hur offentlig sektor styrs och leds och olika organisationers roller och uppdrag. Många verkar också ha ställt sig mer existentiella frågor om den egna arbets- och livssituationen, exempelvis vad gäller värdet av att kunna arbeta hemifrån och de sociala behov som arbetsplatsen fyller.

Krisledning

En övergripande lärdom vad gäller krisarbetet som många nämner är att en organisation inte blir bättre i kris än vad den är när det inte är kris och att såväl dess styrkor som svagheter blottläggs när påfrestningarna blir stora. Detta framkommer på olika sätt i materialet och verkar gälla för såväl hur organisationen styrs och leds, som dess ledarskap, kultur, kunskap och samverkanstrukturer. Exempelvis skriver SLK följande rörande frågan om lärdomar som krisen gett:

De processer som har svagheter i ett normalt läge förstärks i en kris och kan bli svåra att hantera. Det är svårt att ändra grundläggande svagheter i processer under en sådan omfattande kris. Organisationskulturen är en viktig

förutsättning för krishantering och där finns både styrkor och utmaningar att arbeta vidare med. (Självvärdering, Stadsledningskontoret)

När det gäller mer handfasta lärdomar relaterade till krisledning är det några aspekter som återkommer i underlaget. För det första pekar många på att de lärt sig vikten av att agera tidigt och snabbt i en kris inledande fas och att det är angeläget att etablera en krisledningsfunktion med rätt kompetens, en strukturerad arbetsgång och ett tydligt mandat. De flesta trodde inledningsvis att pandemin skulle vara över på några månader och menar att de förstått att det är viktigt att även säkerställa att krisledningen är robust i långvariga kriser, exempelvis genom att dubblera roller och lyfta bort andra uppgifter från dem som hanterar frågor relaterade till krisen:

Lärdomar? Att man måste snabbt få i gång krisledning och en arbetsgrupp när man har en så stor verksamhet (45 000 elever) som är lagstadgad. Krisledningen och arbetsgrupp behöver också ha en tydlig arbetsgång samt ersättare. Även möjligheten att orka över tid genom att skapa förutsättningar för avlastning både centralt i krisledning och arbetsgrupp, men även i verksamheterna. (Självvärdering, Grundskoleförvaltningen)

Vidare är det flera som lyfter fram vikten av att strukturen för krisledning omfattar hela linjen och att krisledningen hjälper till att prioritera vad organisationen behöver göra, och vad som kan läggas åt sidan, för att säkra att verksamhetens uppdrag kan genomföras trots de påfrestningar som krisen innebär. Detta handlar enligt underlaget om att tidigt skapa en helhetsbild av krisen sett ur flera olika perspektiv och analysera vilka eventuella konsekvenser den kan få.

För det andra har pandemin inneburit en möjlighet att testa roller, hur ansvar fördelas och vem som fattar beslut om vad vid en kris. Förvaltningar och bolag förväntade sig ibland att stadsledningskontoret skulle ta ett större ansvar och leda på ett annat sätt än vad det gjorde, men eftersom samma ansvarsfördelning råder vid kris som i normaltillstånd var det inte möjligt. Istället reviderade och förtydligade stadsledningskontoret riktlinjerna för ledning och samordning i kris. Eftersom kunskapen om hur krisorganisationen fungerar ibland upplevs ha brustit finns en relativt samstämmig mening om att det är viktigt att i framtiden utbilda och öva krisledning på ett sådant sätt att förvaltningar, bolag och stadsledningskontoret lär sig om och är förberedda på sina respektive roller vid en kris.

För det tredje har många förstått värdet av god samverkan, men också fått erfara hur svårt och krävande det kan vara att agera samstämmigt och kraftfullt i en stor organisation. Detta visar inte minst erfarenheterna av att det inledningsvis blev rörigt kring samordningen av stadsdelarnas arbete. En tydlig lärdom är också att befintliga arenor och etablerade relationer, både inom den egna organisationen och med externa aktörer, har varit mycket värdefulla för att snabbt få till en fungerande samordning och kunna agera samstämmigt.

För det fjärde visar underlaget att det finns en samstämmig bild av att ett nära ledarskap är nödvändigt i kris, där chefer syns på arbetsplatser och kan möta medarbetares oro, frågor och ta tillvara deras idéer och förbättringsförslag. Många som arbetat i krisledningsgrupper betonar också värdet av goda relationer på personnivå och att en styrka i krisledningsarbetet har varit att de som medlemmar stöttat varandra på ett personligt plan och mött såväl framgångar - som motgångar - tillsammans, trots att arbetsbelastningen bitvis upplevts som hög.

För det femte är en gemensam erfarenhet att god kommunikation är avgörande för krisarbetets utfall. Det tar tid att förmedla information och beslut mellan verksamheter och nivåer och många lyfter därför fram att det i kris är viktigt att det både finns bra system för att sammanställa information på ett enkelt och enhetligt sätt, såväl som kommunikationsverktyg och arenor för samordning och dialog. Många lyfter också fram de insatser som kommunikatörerna gjort under pandemin med att strukturera det stora informationsflöde som varit, särskilt i pandemins inledande faser då flera upplever att det hade varit gynnsamt om "någon" hade sorterat informationen innan den skickades vidare. Lärdomarna vad gäller kommunikatörernas roll och insatser handlar i sammanfattning om vikten av att snabbt nå ut med tydlig, samstämmig och transparent information om ställningstaganden och beslut till medarbetare, brukare och media för att dämpa oron och få organisationen att agera samstämmigt.

Att hantera information i denna typ av kris har utvecklat oss och landet i vikten av samordnade budskap på alla nivåer, lokalt som nationellt. Vikten av källkritik. Förståelse för och av hur nyheter sprids och konsumeras av olika målgrupper. Vikten av att förstå människors oro när man jobbar med information för att på olika sätt möta målgrupperna där de är utifrån informationsbehov. (Självvärdering, Stadsledningskontoret)

Slutligen innehåller underlaget många berättelser om nyttan av att ha förbättrats sig för kris genom att ha planer eller gjort övningar, men också genom att ha erfarenhet att ha hanterat andra kriser. Exempelvis lyfter flera fram att de använt sig av erfarenheter och kunskaper i arbetet med pandemin som de fått under flyktingmottagandet 2015, branden i Backa och insatser under ekonomiska kriser. Sammantaget verkar krisens omfattning ha gjort att fokus på en god krisberedskap ökat och att flera spår att beredskapsfrågor kommer att stå högt på agendan i framtiden.

Coronapandemin kommer att innebära bestående förändringar för arbetet med krisberedskap inom Göteborgs Stad. Dels genom att hanteringen har belyst både styrkor och svagheter i stadens förmåga att hantera samhällsstörningar dels genom att frågan om beredskap i kommunens olika verksamheter har kommit högre upp på agendan. (Självvärdering, Stadsledningskontoret)

Digitalisering

Om bara ett ord används för att sammanfatta vad som kommer att vara den bestående förändringen efter pandemin så är nog Göteborgs Stads svar: digitaliseringen. Pandemihanteringen i Göteborgs stad hade sett väldigt annorlunda ut utan de digitala verktyg som finns idag. Berättelser om digitaliseringens intåg till följd av pandemihanteringen och det ”språng” som organisationen gjort vad gäller digital vana och mognad återkommer i alla självvärderingar, hearingar och intervjuer. Genom pandemin har alla tvingats att pröva nya digitala arbetsätt och en omställningsprocess som tidigare gått relativt långsamt har skett i raketfart. Utrustning som saknades har köpts in, chefer och medarbetare har lärt sig att arbeta hemifrån och mötas digitalt, utbildningar har flyttat ut ”på nätet” och en rad digitala lösningar för kontakt med elever, brukare och anhöriga har införts och utvecklats i skarpt läge. Gymnasieskolan och många grundskolor har dessutom med kort varsel ställt om till distansundervisning, helt eller i delar.

Vinsterna med digitaliseringen upplevs vara flera. Framförallt anses de digitala mötena vara effektiva:

En påtaglig effekt är att många möten har övergått till att genomföras digitalt. Vår bedömning är att digitala möten även i fortsättningen kommer att vara vanligt förekommande. Digitala möten sparar tid och man slipper res-

väg till och från mötet. Även om det är möten inom staden så är digitala möten tidsbesparande. Men givetvis finns det möten där vi kommer att övergå till att genomföra dessa i fysisk form. Det finns möten där det finns uppenbara fördelar med att träffas fysiskt. (Självvärdering, Social resursförvaltning)

Tidskrävande resor behöver inte göras i samma omfattning som tidigare, både privat till och från arbetet och mellan möten i tjänsten. Fler kan också nås av information och enkla moment som att boka ett möte kan automatiseras. De digitala mötena lyfts också fram som bättre än att mötas fysiskt för vissa grupper.

Samtidigt finns det en samstämmig uppfattning att arbetsmoment av mer kreativt slag som exempelvis omvärldsanalys, verksamhetsutveckling och framtidsplanering är svårt att göra på ett tillfredställande sätt genom digitala möten. Vidare ser många att möjligheten att skapa en känsla av samhörighet och god gruppdynamik är svårare digitalt, särskilt när fler än en handfull medarbetare träffas. Flera lyfter också fram att blandade möten där några träffas fysiskt och några är med via digitala medier är den typ av möten som fungerar sämst. Sammanfattningsvis förmedlar beskrivningarna att de flesta menar att såväl delar av distansundervisningen och de digitala mötena är här för att stanna, men att det är viktigt att de i framtiden används för rätt ändamål, eftersom de i vissa sammanhang inte kan ersätta de värden som skapas när människor träffas ”på riktigt”.

Basala hygienrutiner

Omsorgen har utgjort ett epicentrum för krisen och även när det gäller lärande enligt lämnade beskrivningar. En första sak handlar om ett lärande om att hygien- och smittskyddsrutiner är viktiga. Beskrivningarna visar tydligt att pandemin inneburit en ny insikt och ett omfattande lärande vad gäller smitta och basala hygienrutiner. Att arbeta på ett smittskyddsäkert sätt är som flera påpekar egentligen alltid viktigt, men pandemin har visat att det finns förbättringspotential. Lärdomarna vad gäller basala hygienrutiner är flera. En första central lärdom är att basala hygienrutiner fungerar och är viktiga. Detta är ingen nyhet, men genom pandemin har kopplingen mellan att följa hygienrutiner och smittspridning blivit väldigt påtaglig. Likaså har brister gällande hygien blottlagts. Ett exempel som givit denna insikt är den särskilda covidenheter som startades och som efter omfattande utbildning av personalen och goda hygienrutiner enligt utsago inte haft någon smitta alls. Ett annat exempel som flera kopplar till

bättre hygienrutiner är att de noterat att annan smitta inte spridits alls, så som säsongsinfluensa och magsjuka.

Vi kommer även i framtiden tänka mer på hygien, barriärvård oavsett om vi har pandemi eller vanlig influensa. Det har blivit ett lärande i kommunal verksamhet. (Självvärdering, SDF Norra Hisingen)

En andra lärdom som kan utläsas ur materialet är att frågan om hygienarbetet behöver prioriteras högre och styras och samordnas på ett bättre sätt i framtiden. Personal som är sjuk ska inte arbeta, god hygien ska premieras och förutsättningarna för personalen att rent praktiskt och tidsmässigt följa basala hygienrutiner behöver förbättras. I slutänden handlar detta enligt flera om äldreomsorgens organisering och personalens mer grundläggande förutsättningar, exempelvis vad gäller synen på timvikarier och graden av detaljstyrning av framförallt hemtjänsten.

Dessa erfarenheter kan tas med i arbetet med andra liknande smittor som exempelvis influensavården. Lärdomarna vad gäller praktiskt hygienarbete handlar om allt från kunskap om hur man bär skyddsutrustning och val av kläder, till hur personal rör sig mellan arbetsställen och att "frisk arbetar mot frisk". Det handlar också om ett framtida behov av att anpassa lokalernas utformning för att underlätta att hygienrutiner följs. (Självvärdering, SDF Nordöstra Göteborg)

Att personalens kunskap om basala hygienrutiner och skyddsutrustning ibland brustit är flera medvetna om och behovet av ett kunskapslyft är en fjärde insikt som flera för fram. MAS-funktionen har också visats sig mycket värdefull i arbetet och flera menar att den medicinska kompetensen behöver stärkas inom äldreomsorgen, men också anpassas efter de kommunala förutsättningarna. Vårdboenden är ju hem och inte sjukvård. Utbildningar behöver enligt flera också anpassas för att undvika språkliga missförstånd.

Strukturer för lärande

Det verkar vara en allmän uppfattning att det planerade utvecklingsarbetet har lagts åt sidan under pandemin. Detta betyder dock inte att utvecklingen stått still. Underlaget ger en bild av att lärandet under pandemin har varit spontant, händelsestyrt och orienterat mot problemlösning. Problemen har varit flera,

förutsättningarna har förändrats snabbt, ofta från en dag till en annan, och nya lösningar har testats utan att först planeras så som är brukligt. Flera använder begrepp som ”learning by doing” och ”trail and error” för att beskriva hur de har arbetat. Många reflekterar också över hastigheten i omvandlingen och att lärandet har gått i expressfart med snabba återkopplingsloopar. Förändringsprocesser som i vanliga fall kan ta år att planera och genomföra, eller som rent av setts som omöjliga (som att ha digitala möten), har under pandemin införts inom loppet av några dagar.

Planera, genomföra, analysera resultatet och göra omplaneringar i ett väldigt högt tempo, har blivit en vardag. Om denna cykel tidigare gjordes på års- eller månadsbasis, så har den nu genomförts på vecko- och dagsbasis. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Vidare ter det sig som att det funnits många möjligheter för medarbetare och chefer att dela erfarenheter med varandra, och goda exempel såväl från den egna organisationen som från andra kommuner har spridit sig snabbt. Exempelvis är det flera som berättar att de är tacksamma att de kunde ta lärdomar av Stockholm, som ”låg lite före i pandemin”. Flera framhåller också att det kollegiala lärandet inom organisationen har varit viktigt.

Många rektorer har uttryckt att de och deras medarbetare fått upp ögonen för nya arbetssätt, t ex utomhuspedagogik, och möjlighet till digitala lösningar inom öppen förskola bl a. Personal har lånats ut till annan förskola för att stötta upp vid frånvaro vilket bidragit till positiva möten och erfarenhetsutbyte. (Självvärdering, Förskoleförvaltningen)

Det har också pågått ett omfattande arbete med att utbilda personalen om rutiner för att minska smittspridning och vikten av att följa dem. I detta arbete har flera nya sätt att bedriva utbildning på skapats. Framförallt har utbildningen skett digitalt i större omfattning än tidigare och på fler språk. Det finns också ett bra exempel på en ny metod för kommunikation som minskar språkbarriärer som blivit omtalad där pappdockor i naturlig storlek använts för att visa vilken skyddsutrustning som ska användas ”just nu” och hur den ska tas på.

Vi utbildade personalen digitalt. Vi kan erbjuda dem mer utbildning genom detta och därmed mer kompetensutveckling. (Hearingprotokoll, SDF Askim)

De flesta verksamheter verkar dock inte aktivt ha försökt skapa strukturer för att lära av pandemin mer långsiktigt. Med strukturer för lärande menar vi dels sätt att samla in och dokumentera erfarenheter, dels arenor för medarbetare och chefer att tillsammans reflektera och skapa kollektiv mening i det som de är eller har varit med om. Till det ska läggas processer för att omsätta den nya kunskapen i ett mer organisatoriskt minne i form av exempelvis nya prioriteringar, befattningar och organisatoriska enheter, riktlinjer, rutiner och utbildningsmaterial. Samtidigt är det tydligt att många har varit medvetna under hela pandemin om att de själva och organisationen lär sig mycket av att verka i en omfattande kris och att krisen i sig, såväl som deras och andras erfarenheter av densamma, förmodligen kommer att påverka samhället, dem själva och organisationen under lång tid framöver.

Förklaringen till att de inte skapat strukturer för lärande är enligt underlaget framförallt att krisen tagit så mycket kraft att det inte funnits tid eller utrymme att belasta organisationen och dess medarbetare med fler uppgifter och mer arbete i form av exempelvis dokumentation och möten, än mindre be dem tänka på och planera för framtiden. I materialet märks också en viss skillnad mellan de studerade enheterna. De som drabbats mest av pandemins konsekvenser har fullt upp med att hantera detta och att ägna sig åt ett situationsorienterat lärande för att hantera vardagen. Enheter som däremot drabbats lindrigare har i större utsträckning initierat ett mer långsiktigt utvecklingsarbete.

När det gäller dokumentation poängterar flera att de varit noga med att föra protokoll på möten och att de fört beslutsloggar delvis med en tanke om att materialet kan komma att vara värdefullt för framtida utvärdering och lärande. Det finns också ledningsgrupper som explicit dokumenterat sin lärprocess genom att ha en stående punkt på krisledningens dagordning där de frågat sig: "Vad har vi lärt oss sedan förra mötet?". Några verksamheter har också under hösten 2020 gjort externa utvärderingar av pandemins första våg. Vidare är det flera som pekar på att de ser föreliggande studie som ett tillfälle för reflektion och att det varit värdefullt att tillsammans göra en självvärdering och diskutera den på en hearing.

Materialet visar slutligen på att det finns flera föreställningar om vad som är viktigt i framtida lärprocesser. En sådan tanke är att det kommer att underlätta

att planera för framtida kriser nu när organisationen har en gemensam och stark upplevelse av en kris. En annan återkommande reflektion är att det är angeläget att snarast dra lärdomar av hur krisen hanterats och inte vänta för länge. Minnet hos många är enligt erfarenhet kort och flera ser risker med att ”allt återgår till det normala” efter krisen. Flera pekar också på att mycket av det förändringsbehov och möjligheter som pandemin uppmärksammat ligger utanför den egna organisationens rådighet och kräver ny lagstiftning för att förändras. Ett bra exempel är att distansundervisning visat sig framgångsrikt för vissa elevgrupper, men att sådan undervisning inte är tillåten enligt nuvarande lagstiftning och således inget som en enskild kommun kan införa på eget initiativ.

Stadens övergripande bedömning

På frågan om vilken bedömning som görs av Göteborgs stads hantering av pandemin på ett övergripande plan ges i de flesta självvärderingarna en bild av pandemin hanterats väl. De beskrivningar som gjorts av initialfasen och inom de olika teman som beskrivits ger också för handen att krisen övergripande hanterats väl, men med tillägget att den initiala fasen var utmanande och då inte minst ur de före detta stadsdelarnas perspektiv. Situationen var ny och hur saker skulle hanteras var långt ifrån självklart:

Det har varit otydligheternas kris. En kris handlar om att bära otydlighet och att kunna verka i den. Behovet av tydlighet blir pressande för dem som ska leverera något som inte finns. (Hearingprotokoll, Stadsledningskontoret)

Beskrivningarna som ges indikerar också att Göteborgs stad hade en grundorganisation som i stora delar rustats och utvecklats under senare år:

En förutsättning som har underlättat hanteringen är att staden under lång tid har arbetat med att få ihop stadens förvaltningar och bolag till att arbeta för hela staden utifrån de utmaningar som kommunen har. Detta faktum har inneburit att det finns en vana att arbeta tillsammans vilket underlättar i krisarbetet. (Hearingprotokoll, Stadsledningskontoret)

Att antalet stadsdelar några år före pandemins utbrott minskats från 21 till 10 beskrivs också som en omständighet som inneburit att beredskap och förmåga att möta kriser förbättrats. En sak som emellertid påverkade beredskapen och kapaciteten negativt var att staden stod inför en större omorganisering av flera

förvaltningar i och med att stadsdelsorganisationen skulle överges till förmån för en sektorsorganisation med facknämnder.

Det kanske är det som har präglat lite grann att man inte har vetat och att man är på väg till något nytt. SLK var ju redan i det nya redan i våras men där var ju inte alla nya. Där man släppte mer mandat till förvaltningarna, den resan liksom... ledningen har legat ett år före alla andra i omorganisationen. (Hearingprotokoll, Social resursförvaltning)

Planeringen var långt gången och det var inte aktuellt att "dra i nödbromsen" och skjuta upp omorganisationen. Men detta innebar att tid och energi parallellt med hanteringen av pandemin skulle läggas på olika aspekter av omorganisationen som spände från personalfrågor till lokalrelaterade spörsmål.

Som beskrivits ovan fanns det kritik mot SLK:s hantering av pandemin och då framför allt under de första månaderna. Delvis förefaller detta vara en fråga om perspektiv och position. En skillnad finns i utsagor som avser SLK:s förmåga att mobilisera som enhet och utsagor som hänvisar till SLK:s samordnande förmåga. Flera som arbetar centralt menar att SLK hanterade frågor professionellt och mobiliserade snabbt.

Analys

Den analys som här redovisas av det presenterade underlaget i de föregående kapitlen är indelat i tre delar. I den *första delen* sker en övergripande reflektion över händelseförloppet över tid fram till dess att föreliggande utvärderingsstudie genomförs. Ambitionen i detta analysmoment är att fånga centrala händelser, olika faser och skeenden.

Den andra delen av analysen riktar in sig på olika dimensioner av organisering, ledning och förmågor att hantera den kris som pandemin inneburit. Fyra dimensioner som är centrala att belysa utifrån teorin diskuteras. En första dimension rör arbets- och ansvarsfördelning. Finns det en ändamålsenlig fördelning av arbetsuppgifter? Dimensioner som centralisering och decentralisering blir viktiga att belysa och hur arbetsfördelningen gestaltar sig horisontellt. En andra dimension rör koordinering i mötet med krisen. Det handlar om hur koordinering sker mellan enheter, ledningskedjor och om den organisationsstruktur som finns resulterar i ett ändamålsenligt samordnat agerande. En tredje dimension rör organisatoriska förmågor som kapacitet och resursberedskap. Det omfattar därmed finansiella förutsättningar och materiella så väl som immateriella resurser, som exempelvis kompetens. En fjärde dimension rör aktörer och samspel mellan dessa. Detta handlar om att rikta in analysen mot samspelet mellan aktörer och också fånga mindre formella dimensioner som förtroende och tillit. En ytterligare aspekt rör kommunikation och förmågan att ta till sig det som kommuniceras.

Den tredje delen är inriktat på lärande, omprövning och framtida utveckling. Det första steget i analysen av lärande är en summering kring de iakttagelser som gjorts kring lärande och kan delas in i 1) vad som lärts kring krishantering och beredskap, 2) vad för annat lärande som skett som en effekt av de utmaningar som pandemin inneburit. Det andra steget i analysen är inriktat på vilka strukturella förutsättningar som finns för lärande.

Pandemin fram till nu: En utveckling i olika takt

Ett första moment i analysen rör övergripande iakttagelser kring händelseförloppet över tid fram till dess att föreliggande utvärderingsstudie genomförs. De

beskrivningar som gjorts visar att utvecklingen för Göteborgs Stad i stort följt den utveckling på ett mer övergripande plan i samhället som vi beskrev i det inledande kapitlet. Tre centrala iakttagelser lyfts fram: pandemins olika faser, att pandemin spritt sig i otakt och att förloppen från början till nu kännetecknats av ständiga överraskningar. Ett första konstaterande är emellertid att de beskrivningar som ges av förloppet är sinsemellan konsistenta.

En första iakttagelse handlar om att vi kan konstatera utifrån beskrivningarna att pandemin skiljer sig från hur andra kriser upplevts och som det också planerats för på en central punkt: utbredningen i tid. Två faser kan primärt observeras. Den första som sträcker sig från början av våren 2020 till sommaren kännetecknas av turbulens och viss förvirring. I denna första initialfasen sker det i Göteborgs Stad ett ostrukturerat uppmärksammande av att en pandemi är på intåg och efterhand att konsekvenserna kan bli allvarliga. Ostrukturerat i bemärkelsen att det inte sker en samlad tydlig omvärldsbevakning som förmedlar en enhetlig bild av risker och konsekvenser. I denna första fas sker en mobilisering inom stadens olika förvaltningar. Den andra fasen kännetecknas av en 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. Om den första fasen handlar om hantering i en kris handlar den andra fasen om planering och organisering av en kris.

En andra iakttagelse rör hur ojämnt pandemin brett ut sig och påverkat olika verksamheter. Detta återspeglar också utvecklingen i världen i stort och nationellt. Redan under den första initiala fasen blir det tydligt att pandemin slår väldigt ojämnt i bemärkelsen att förvaltningar och enheter drabbas olika mycket. Detta gäller både inom en sektor och mellan olika sektorer. Några förvaltningar befinner sig i mitten av våren 2020 mitt i en perfekt storm medan andra enheter mest sitter och väntar på att något ska hända. För vissa av dem kommer provningarna istället senare. Vissa sektorer drabbas överlag senare än andra. Inom skolan exempelvis blir snarare den andra fasen mer påtaglig med mer långtgående övergång till distansundervisning.

En tredje iakttagelse rör utvecklingens gäckande karaktär. Delvis handlar det om den ojämna utbredningen, men också om tvära kast i förutsättningar och kunskapsläge. Detta gör det svårt för aktörer att förstå vad som händer. Det talas ibland i krissammanhang om att starka reaktioner ska följa på svaga signaler. Vad som kännetecknat pandemin är en uppsjö av signaler, vilket givetvis skapar utmaningar i sorterande kring vad som är mest centralt att agera på. I ena stunden uppfattas någon som en alarmist, i den andra som en rimligt av-

vägd kunskapsbaserad strateg och en tredje situation som någon som inte inser allvaret i det som sker. Kunskapsutvecklingen kring hantering av covid gällande hygienregler är ett tydligt exempel på utmaningen i bemötandet av pandemin. Nya rön och instruktioner har ständigt producerats. I skrivande stund har det precis konstaterats att det flitiga och frenetiska handtvättandet och spritandet varit helt onödigt ur ett covidspredningsperspektiv, men har haft betydelse för minskad spridning av andra säsongssjukdomar.

Det framgår nedan av den fortsatta analysen att dessa tre iakttagelser är centrala för att förstå förutsättningarna för organisering och ledning i och lärande av krisen. Till dessa tre iakttagelser vill vi addera ytterligare en. Vi påtalade i rapportens inledning att pandemin inte går att mäta och förstå utifrån några på förhand uppställda parametrar. Till detta vill vi lägga att det inte är enkelt att fastslå i vilken utsträckning ett bra utfall är kopplat till ett bra agerande. Förvaltningar och enheter har drabbats i olika utsträckning och har därmed fått svara mot väldigt olika utmaningar, dessutom i olika skeden av en lärandecykel.

Olika organisatoriska dimensioner

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

Arbets- och ansvarsfördelning

Här vänder vi fokus mot organiseringen ur ett arbetsdelnings- och ansvars- perspektiv. Den övergripande organisationsstrukturen i Göteborgs Stad bygger på en för aktörerna tydlig decentralisering till nämnderna. Dessa har ett operativt ansvar över den verksamhet som bedrivs. Denna struktur bibehölls också krisen igenom och möjligheter som ges enligt lagstiftningen om tillämpning av krisnämnd utnyttjades inte. De empiriska beskrivningarna indikerar också att för respektive förvaltning skapade den grundläggande strukturen en möjlighet att mobilisera en krisledning och agera utifrån sitt avgränsade ansvarsområde.

Viktigt att notera är också att olika principer för organisering kombinerades under det första året med pandemin där en viss verksamhet var organiserad i en territoriellt baserad stadsdelsorganisation medan annan verksamhet var organiserad i sektorer med facknämnder. Därtill ska läggas att organisationen befann sig i en påbörjad omorganisation där stadsdelarna skulle övergå i en sektorsorganisering. Flera beskrivningar ges av att detta var en lika olycklig som

svårundvikbar omständighet. Engagemanget i omorganisationen var en resurskrävande aktivitet i en situation som krävde full uppmärksamhet.

Övergripande indikerar beskrivningarna att respektive förvaltning upplevde ett tydligt ansvarsmandat. Det som framförallt upplevdes som otydligt var frågor som inte tydligt låg inom en enskild förvaltnings uppdrag. Inköp av utrustning är ett sådant område där den situation som uppstod med en akut brist på materiel skapade frågetecken kring vem som hade ansvar för frågan. Lösningen blev i det fallet en samordningsinsats med ett flertal parter. Väl på plats framstår det mot beskrivningarna som välfungerande.

En central arbetsdelning rör den mellan politik och förvaltning. Utifrån de beskrivningar som ges av relationen mellan politiker och förvaltning framgår att detta överlag fungerat väl. Det har funnits en tydlig uppgiftsfördelning mellan politiker och tjänstemän och en tilltro från politikernas sida till tjänstemännens förmåga. Få exempel ges på särskilda beslut politiker behövt ta och att politiker tagit initiativ. Snarare ges återkommande beskrivningar av att krisen framför allt innebar en ökad kommunikation och ett ökat informerande om det aktuella läget, vidtagna åtgärder och tagna beslut i förvaltningen. Någon enskilda beskrivning ges också av politisering av frågor som av tjänstemän uppfattats som politisk profilering snarare än motiverat av att driva genom beslut.

Sammantaget går det därmed att säga att arbetsdelningen sett till ansvarsordning i stort varit välfungerande och tydlig. I den bemärkelsen kan utgångspunkten sägas ha varit en decentraliserad ansats. Vad som framförallt förefaller vara den svagare punkten är ansvaret för samordning mellan decentraliserade enheter, vilket diskuteras ytterligare i nästkommande avsnitt.

Koordinering: ledning och styrning i kris

Vi beskrev koordinering som en andra central dimension att uppmärksamma i organisering och ledning. Det handlar om hur koordinering sker mellan enheter, ledningskedjor och om den organisationsstruktur som finns resulterar i ett ändamålsenligt samordnat agerande. Det är en poäng att skilja mellan intern koordinering inom förvaltningar, extern mellan förvaltningar inom Göteborgs Stad och mellan Göteborgs Stad och externa aktörer.

Fokuseras den vertikala dimensionen av koordinering omfattas det som i regel beskrivs som ledning och styrning. De beskrivningar vi lyft fram indikerar att internt inom respektive förvaltning förefaller den vertikala ledningen och styrningen överlag ha fungerat. I ett initialskede av krisen observerades emellertid ett bortfall av personal och då också chefer på grund av sjukskrivningar.

Detta var en försvarande omständighet och ökade sårbarheten. Det som framförallt problematiseras gällande den interna styrningen är första linjens chefer inom omsorgen. Organiseringen beskrivs som allt för bräcklig. En entydig bild ges av att enhetschefernas uppdrag är för omfattande sett till det kontrollspann cheferna har, brister i kompetens avseende vårddimensionen samt arbete enligt principer som inte upplevdes som ändamålsenliga. Med det senare avses att de inte i tillräcklig utsträckning uppvisade vad som återkommande refereras till som ett ”närvarande ledarskap”, det som vi i teoriavsnittet beskrev som direkt tillsyn. Dels förefaller detta bottna i en etablerad tradition att inte arbeta i nära samspel med personalen, vilket inte är unikt för Göteborgs Stad inom sektorn, dels bottnar det i att de praktiska förutsättningarna inte finns då en enhetschef har ett flertal geografiskt spridda enheter som fysiskt försvårar en närvaro.

Bilden som förmedlas av detta är samstämmig. Organiseringen var inte ändamålsenlig i en situation som präglades av stark oro, ryktesspridning och ett behov av att snabbt kunna förmedla och implementera råd och rutiner. Det senare skapade också utmaningar eftersom kompetens saknas på området både bland personal och bland första linjens chefer. När äldreboenden betraktas som ett hem har kopplingen till hygien och omsorgskompetens inte varit centrala frågor. I de empiriska beskrivningarna problematiseras emellertid också detta och det framhålls att hygienfrågor inte måste stå i ett motsatsförhållande till den valda inriktningen för äldreboende och omsorg. Förhållanden i Göteborgs Stad speglar också den mer allmänna debatten på nationell nivå där omsorgens organisering under pandemin framhålls som en förklaring till smittspridning och låg beredskap att hantera situationen.

De empiriska beskrivningarna pekar ut en rad områden där koordinering och samordning krävts mellan förvaltningar. Framförallt är det stadsdelarnas behov detta tar fasta på och som beskrivits fanns det ingen formell struktur för detta. Den ordning som etablerats med 10-grupper var mindre väl fungerande om än viktig i det initiala skedet. Vål personer, inledningsvis dock bara en person, utsågs som ansvariga för samordning (informellt och med ett oklart mandat) vann koordineringsarbetet kraft. Den beskrivna ”oturen” med att vara mitt uppe i en organisationsförändring spelade här en mer tursam roll eftersom de personer som skulle komma att axla ledande roller i de nya tillkommande sektorsorganisationerna kunde utses som samordningsansvariga. Samtidigt som koordineringen kom på plats efterhand går det att konstatera att allt inte löste sig.

SLK:s roll problematiseras återkommande i de empiriska beskrivningarna. En indelning kan göras i problematiseringar av SLK:s förmåga att agera klagörande och förmågan att aktivt bidra till koordinering för att uppnå en operativ förmåga. Det första handlar framförallt om att olika förvaltningar uttrycker att de inte fått tillräckligt med stöd i att få klarhet i vad som gäller. Exempel som ges är klagörande kring uttolkningar av hygienrutiner. När frågor har ställts har svar dröjt eller inte avgivits och därtill har vissa frågor hanterats på ett sätt som bidragit till oordning snarare än motsatsen. Exempel på det senare och som flest beskriver är rutiner kring hemarbete där olika signaler kommit från SLK, lokala uttolkningar och Folkhälsomyndigheten. Det andra handlar om att SLK inte svarat upp mot förväntningar och behov gällande ett aktivt agerande för att åstadkomma koordinerad handling. Flera exempel ges på områden där det i ett tidigt skede upplevdes finnas ett behov av samordning exempelvis gällande inköp av materiel som vi vidrörde ovan, hantering av smittspårning och samordning av personalresurser mellan förvaltningar.

Vi kan konstatera att medan bilden av behov är samstämmig skiljer sig tolkningarna åt gällande ansvarsfördelning och mandat. SLK betonar deras mycket begränsade ”operativa” mandat inom förvaltningarnas verksamhetsområden, medan förvaltningarna efterlyser en tydligare och starkare koordinerande kraft; ibland med tillägget att om nu detta inte ligger inom SLK:s mandat så borde i varje fall det tydliggjorts mer. Det råder så att säga olika meningar om detta verkliga handlar om en vertikal koordineringssituation över huvud taget. I sammanhanget bör också infogas att problematiserandet av SLK:s roll framförallt rör agerandet under våren 2020 och att situationen därefter beskrivs som avsevärt mer välfungerande av alla.

Samordning och samarbete med externa aktörer beskrivs överlag som välfungerande och framförallt är det regionen som pekas ut som en central aktör. Inte minst handlade mycket om samröret med regionens smittskydd om hygienfrågor. Det beskrivs också att samarbetet med primärvård och andra instanser fungerat väl, men också att samarbetet varierat en del i kvalitet i linje med hur det fungerat före pandemin.

En mer sammanfattande beskrivning av Göteborgs Stads förmåga till koordinering är att det fungerat väl inom respektive förvaltning, men att det framförallt är emellan förvaltningar det haltat och då främst under det första halvåret. Respektive förvaltning uppvisade en god förmåga att mobilisera men relationerna mellan dessa decentraliserade enheter var otydlig. SLK intog i detta skede en roll som i varje fall inte omedelbart stödde en koordinering. Vad gäller den interna koordineringen är

det framförallt chefsledet med den första linjens chefer inom omsorgen som framstår som mindre väl fungerande.

Kapacitet och beredskap att möta en pandemi

Kapacitet handlar om beredskap och förmåga att uppåbåda resurser för att möta den situation som uppstår. Pandemin beskrivs återkommande i det empiriska materialet som svårförutsägbar: det har varit en ”oklarhetens kris”. Vår analys visar att planer inte hjälpte i någon större utsträckning, utan att viktiga förmågor snarare handlade om en ordinarie välfungerande organisation, förmåga att prioritera samt kapacitet att mobilisera resurser att matcha mot de behov som identifierats.

Den kris- och eller pandemiplanering som fanns riktade främst in sig på ett eventuellt scenario med ett kortare förlopp, med ett större personalbortfall. Framförallt var det också samhällsviktiga funktioners säkrande, som exempelvis vatten och el, som stått i centrum för planeringen. Att det skulle vara en långvarig omsorgskris med utbredning och konsekvenser för snart sagt alla samhällssektorer fanns inte med i planeringen. En effekt av detta var att det inte fanns några aktuella eller relevanta planer att falla tillbaka på. En formulering som återkommer är att rälsen fick läggas under resans gång. I avsaknad av relevanta pandemi- eller krisplaner att falla tillbaka på lyfts den viktigaste strukturen vara *en ordinarie välfungerande organisation*.

En central och tidig aktivitet som observeras och är central för att möta krisen var förmåga att *prioritera*. Det handlar om att ringa in dels vilka verksamheter som måste upprätthållas, dels vilka resurser som måste säkras för att kunna upprätthålla denna service. Framförallt har det handlat om att se över och matcha personalresurser mot behov. Särskilt viktigt men också utmanande var detta i initialskedet inom omsorgen, men också inom exempelvis kollektivtrafik. En iakttagelse är emellertid att tidshorisonten för detta prioriterings- och planeringsarbete är central. En reflektion som görs av flera är att i ett initialskede i en kris är en snabbt organiserad men begränsad krisledning av godo. För ett mer utdraget förlopp är det emellertid sedan viktigt att organisera en bredare grupp där beroende av enskilda individer begränsas och en uthållighet och minskad sårbarhet kan skapas.

Med prioritering följer också en risk. En kris som inte handlar om en tillfällig händelse som snabbt återgår till det normala riskerar emellertid att föra med sig att det som prioriteras bort gör sig påmint. Inom vården talas det exempelvis om en vårdskuld (Brorström, Johansson, & Kastberg Weichselberger,

2021). Vår analys indikerar dels att det inte finns någon omfattande sådan motsvarighet upparbetad inom Göteborgs Stad, dels att ett antal områden pekats ut som eftersatta eller som riskområden. Det talas när frågan om en kommunal motsvarighet till en vårdskuld ställs om risken för en ”social skuld” som en effekt av att sociala verksamheter prioriteras ner och att skolan ändrat former för sin verksamhet. Vad åtgärderna som sker som en effekt av prioriteringar får för långsiktiga konsekvenser är emellertid svårbedömda visar de beskrivningar som ges.

En kapacitet att *mobilisera och omfördela resurser* framträder som en viktig förmåga. Vad gäller resurser i bemärkelsen finansiella sådana förefaller flexibilitet ha funnits. Ett annat mer utmanande område handlar emellertid om personalrelaterade frågor aktualiserades i ett tidigt skede. En aspekt handlade om förmågan att skapa en säker arbetsmiljö för personalen. En annan och för kapaciteten central fråga handlade om samordning av personalresurser. En planering initierades med fokus på hur personal skulle kunna omfördelas vid behov. Detta visade sig vara formellt möjligt, om än i vissa delar onödigt byråkratiskt, men praktiskt svårt. Flytt av personal mötte motstånd och riskerade att leda till sjukskrivningar, ökad smittspridning och risk för att tappa personal som skulle komma att behövas i den verksamhet som skulle lämna ifrån sig personal. Omfördelning förutsätter också en förmåga bland enheter med stort behov av att kunna artikulera behov, vilket inte alltid fanns. Resultatet blev ett mycket begränsat omflyttande av personal. Det förefaller sammantaget inte heller ha etablerats några mer utvecklade rutiner och arbetssätt för att åstadkomma detta i praktiken.

De tre iakttagelser som diskuterats kan förmodas vara centrala vid alla kriser. En avgörande faktor i mötet med pandemin och de särskilda krav som ställdes på verksamheterna och som återkommande beskrivs är den upparbetade digitala kapaciteten. Om de aspekter som diskuterats ovan kan beskrivas som grundläggande förmågor kan detta beskrivas som en mer specifik kapacitet gynnsam för just den aktuella krisen. Över en natt kunde många aktiviteter gå över till distansarbete. Exempelen är många och sträcker sig från interna möten tjänstemän emellan till nämndmöten och övergång av operativ verksamhet som skola på distans och digital tillsyn. Det går att konstatera att enbart för några år sedan hade utmaningen att hantera krav på distans och avståndshållande varit avsevärt svårare att möta utan kraftiga negativa effekter på verksamheten.

En summering kring iakttagelserna gällande kapacitet och beredskap visar att någon särskild upparbetad relevant krisberedskap för den sortens kris som skulle

utveckla sig inte fanns. Snarare uppvisade Göteborgs Stad en förmåga att mobilisera inom ramen för den ordinarie organisationsstrukturen. De olika förvaltningarna kunde snabbt men okoordinerat inleda arbetet med att skapa prioriteringar, initiera krisledning samt inventera och mobilisera resurser. Den primära faktorn för framgång beskrivs en välfungerande ordinarie struktur vara. Flexibilitet och förmåga att omfördela personalresurser förefaller emellertid vara ett område där en fungerande grundstruktur saknas.

Aktörer och samspel

I detta avsnitt sätter vi fokus på samröre och samspel mellan olika aktörer. Utifrån de empiriska beskrivningarna framgår det överlag att förtroende, förmåga och vilja till samarbete funnits. Det går emellertid att problematisera situationen gällande samspel och kommunikation utifrån vissa iakttagelser. Samtidigt går det att peka på att vissa problem kan knytas till aktörers agerande medan andra handlar om att olika värden ställs mot varandra.

Även om relationerna beskrivs som förtroendefulla finns iakttagelser som är värda att uppmärksamma där förtroende upplevs har brutit. En sådan rör det vi ovan nämnt om relationen mellan SLK och övriga förvaltningar. Det är inte en samstämmig beskrivning, men flera ger uttryck för att SLK:s agerande inledningsvis signalerade ett misstroende och en kontrollvilja. Detta upplevdes som inte bara tidsödande utan också som oberättigat. En andra iakttagelse rör beskrivningar av verksamheter som tidigt blev hårt utsatta. I vårt material handlar det om beskrivningar från omsorgsverksamhet som snabbt fick en utbredd smitta, med alla de konsekvenser som följer med detta. Beskrivningar ger vittnesmål om att de som arbetade i verksamheterna upplevde ett ifrågasättande och skuldbeläggande. Detta förstärktes av att det fanns en stor oklarhet kring orsak och verkan. Detta gav utrymme för olika tolkningar kring ansvarsfrågor och kompetens. En tredje iakttagelse rör misstro och konflikter kring hantering av krisen i form av åtgärder. Exempel som ges är kring vikten av munskydd och andra skyddsåtgärder som varit en återkommande diskussionsfråga där olika tolkningar gjorts med stöd i olika myndigheters förhållningssätt i frågan. Även avseende detta indikerar beskrivningarna att tolkningsutrymmet varit stort som en konsekvens av det bristande kunskapsläget och där oro varit en viktig faktor.

En annan aspekt rör kommunikation och förmågan att ta till sig det som kommuniceras. Överlag ges kommunikationshanteringen i Göteborgs Stad ett gott omdöme i beskrivningarna. Några iakttagelser är dock värda att uppmärk-

samma. En övergripande beskrivning är att den initiala fasen kännetecknades av turbulens gällande informationshantering och kommunikation. Både efterfrågan på information och produktionen av information var intensiv. Vi kan notera att det fanns en stark efterfrågesida gällande information både inom staden och i relation till externa intressenter. Internt handlade det om politiker, chefer på olika nivåer och olika specialistfunktioner som signalerade ett behov av att vara informerade för att kunna avge svar i olika frågor. Externt handlade det om att kommunicera information till media, andra myndigheter, brukare och anhöriga. Samtidigt fanns det på utbudssidan en rad kommunicerande aktörer som hade i uppgift att förmedla en uppdaterad bild. Resultatet blev det som många upplevde som ett informationsöverskott, men också en tidsödande aktivitet eftersom bristen på struktur ledde till dubbelrapportering och att tid fick läggas på att ta fram underlag där brister fanns gällande exempelvis statistik. I viss utsträckning gick kommunikations- och informationshantering ut över förmågan att ägna sig åt den faktiska hanteringen av krisen i den egna verksamheten. Under vårens lopp bringades emellertid en större ordning i situationen och kommunikatörerna beskrivs som en central instans i detta arbete.

Att behovet av information gick ut över andra aspekter av krishanteringen indikerar ett motsatsförhållande och en konflikt mellan olika värden viktiga att beakta i krishanteringen. Ett annat exempel på detta som lyfts fram är efterfrågan, inte minst från media, på information om situationen på äldreboenden. Bristen på information ledde till anklagelser om att situationen ”mörkades”. Ett svar på detta som lyfts fram är att återhållsamhet med information skedde för att värna om den personliga integriteten och att det kring vissa frågor ansågs viktigt att upprätthålla en sekretess. Allmänintresse ställdes mot enskilda individers intresse. Detta bidrog till att skapa en situation som var öppen för tolkningar och som ledde till misstro kring kapaciteten att hantera krisen.

En lyckad del av kommunikationsstrategin som beskrivs är ansatsen att rutiner och riktlinjer inte skulle tolkas lokalt i Göteborgs Stad. Istället skulle riktlinjer formulerade av andra expertmyndigheter följas. Exempel på sådana som anges som centrala i sammanhanget är smittskydd inom Västra Götalandsregionen och Folkhälsomyndigheten. Skälet som anges är att det skulle minska variation i uttolkningar och skapa en större säkerhet i situationen. Det konstateras emellertid i beskrivningarna att det hade varit enklare att genomföra denna strategi om det hade varit mer tydliga riktlinjer som förmedlades av dessa enheter: färre ”bör” och fler ”skall” som det formuleras i en självvärdering. Framförallt indikerar beskrivningarna att det på lokal nivå skedde en

del avsteg från denna strategi, vilket kopplas till både en fråga om kompetens, organisering och förmåga, vilket vi diskuterade ovan kopplat till första linjens chefer och den lokala organiseringen.

Sammantaget konstaterar vi att det överlag funnits ett välfungerande samspel och kommunikation mellan olika aktörer även om brister i förtroende, framförallt under den inledande fasen, gjorde sig påmint i vissa fall. Både bristerna i förtroende och svårigheterna och utmaningarna gällande kommunikationen bottenar enligt vår tolkning i bristen på kunskap. Det fanns en okunskap centralt i kommunen om förutsättningarna för att möta krisen lokalt, men också bland externa aktörer som media. Okunskapen handlade om både inriktning (äldreomsorgens formulerade uppdrag) och om faktiska förutsättningar i form av organiseringen. Det handlade emellertid också om en bristande kunskap i form av brist på statistik och rutiner kring framtagande av sådan, där varken behov eller ansvar för framtagande av denna statistik definierats tidigare. Det förefaller också i vissa fall ha funnits bristande kunskaper om den roll och det mandat SLK har.

Att lära av en pandemi

Vi beskrev i teoriavsnittet att en grund för lärande är att något avviker: det tvingar fram en reaktion. Pandemin har sannerligen fört med sig avvikelser. Därmed finns en förutsättning för lärande. Om vi övergripande karaktäriserar lärandet utifrån våra observationer har det under pandemin varit spontant, händelsestyrt och orienterat mot problemlösning. Den vardag som var bekant fick snabbt sättas inom parentes. En aspekt av detta är att det planerade utvecklingsarbetet i mångt och mycket satts på paus. Personer som tidigare arbetade med utvecklingsarbete har fått rikta om sin uppmärksamhet. Vissa förändringsprocesser har istället för att pausas satts på "fast forward". Det som tidigare kanske skulle ske på flera års sikt skedde istället mycket snabbt. Återkommande exempel på detta rör digitalisering av olika slag. Nedan diskuterar vi lärandet utifrån ett antal olika teman. Som framgår handlar det i många stycken om att adressera det som ovan redan behandlats som problem och utmaningar.

Lärande kring krishantering och andra aspekter

Vänder vi blicken mot iakttagelser som rör lärande kring krishantering lyfts ett flertal exempel fram i de empiriska beskrivningarna som här sammanfattas. Vikten av att ha en välfungerande utvecklad organisation och kunna mobilisera en krisledning var kunskap som fanns. Vad det inte fanns kunskap kring var kriser som breder ut sig över tid. Krisledningsövningar, planer och erfarenhet-

er hade främst varit inriktade på i tid avgränsade händelser. En långvarig kris ställer andra krav på uthållighet visar de erfarenheter som rapporteras. För krisledning innebär det en insikt om vikten av att skapa en bredare krisledning med exempelvis flera personer som kan täcka upp för varandra. Det handlar också om att skapa förutsättningar för uthållighet genom att avlasta vilket kan möjliggöras av en omfördelning av arbetsuppgifter. De som är mest involverade i krisledningen bör inte vara involverade i allt för många uppgifter av skiftande karaktär.

Ytterligare en lärdom som återkommer i materialet är vikten av övningar, planering och utarbetande av olika scenarier. Som beskrivits utgjorde emellertid inte de specifika pandemiplanerna en källa till effektivt agerande. Det förefaller istället vara av vikt att i dessa övningar och planerandet utgå från etablerande av en tydlig grundstruktur för krishantering där det i ett tidigt skede av en kris är viktigt att skapa en helhetsbild utifrån olika perspektiv och möjliga utvecklingsvägar.

Förutom lärande kring krisberedskap observerar vi ett lärande kring hantering av drift och operativ verksamhet både i kristider men också som kan ligga till grund för en långsiktig utveckling av verksamheten när saker återgår till det normala. Ett sådant lärande som det genomgående återkommer exempel på rör utnyttjandet av digitaliseringens möjligheter. Över en natt kunde personal skickas hem för distansarbete där det i många fall fungerat alldeles utmärkt. För framtiden innebär det att arbetssätt kan förändras med ökade inslag av växelarbete, men också att möten som förutsätter resor kan effektiviseras. Många exempel ges också på hur bedrivandet av verksamheter som exempelvis skola och tillsyn även framöver kan dra nytta av de erfarenheter som gjorts.

Andra former av lärande har handlat om att brister i verksamheter och verksameters organisering tydliggjorts. Inom omsorgsområdet har en kritisk diskussion kring hur verksamheten leds och bemannas förts som en konsekvens av de erfarenheter som gjorts. Inom samma sektor har det också skett ett lärande kring hygienrutiner och bedrivande av verksamhet. Det senare handlar inte så mycket om att ny kunskap tillkommit som att vikten av att beakta befintlig kunskap tydliggjorts. Även inom andra verksamheter beskrivs det hur ett lärande skett kring bedrivandet av verksamheten. Inom skolan har den digitala undervisningen på distans lett till reflektioner kring hur problematiken med så kallade ”hemmasittare” kan hanteras uppmärksammas.

Sammantaget går det att peka på en rad områden där ett lärande skett både avseende krishantering och avseende den operativa driften av verksamheten. Det se-

nare gäller både hur den kan bedrivas i kristider, men också hur en framtida utveckling av verksamheten kan ske. Det konstateras också i beskrivningarna att mycket lärande skett efter hand. När andra och tredje vågen slog till fanns det en mycket större beredskap och förmåga att hantera situationen.

Förutsättningar för lärande

I teoriavsnittet betonades att förutsättningar för lärande måste finnas. Centrala frågor att adressera är om det finns det en öppenhet för att lära och en förmåga att ta emot och förvalta den kunskap som genereras. Vad gäller öppenhet för att lära kan vi konstatera att krisens karaktär och de snabbt förändrade förutsättningarna i sig var viktiga faktorer som gynnade ett lärande. Det fanns så att säga inget val utan ett omprövande av existerande rutiner var ofta nödvändigt. Det beskrivna digitaliseringssprånget var inget planerat lärande utan något som skedde där man så att säga kastades ut i ett lärande, i varje fall för dem som tvingades in i nya banor. Grundstrukturen i form av digitala lösningar fanns ju redan på plats och var därmed inget nytt i sig.

Beskrivningarna indikerar emellertid att vissa av de enheter som omfattas av studien också initierat ett mer strukturerat lärande. Exempel ges på hur möten i krisledning hade som uttalade punkter att summera upp de senaste erfarenheterna. Andra exempel är att loggbok förts som senare kan fungera som en utgångspunkt för lärande. Vi kan emellertid också konstatera att det varierade mycket mellan olika enheter hur strukturerat arbetet med att ta tillvara erfarenheter var. Vissa enheter hade etablerat ett arbete med att ta till vara på de erfarenheter som gjorts med ambitionen att förvalta dem. Inom gymnasieförvaltningen pågick exempelvis ett sådant arbete. Andra enheter hade inte initierat ett dylikt arbete. Det förefaller finnas ett samband mellan hur drabbad man som organisation varit av krisen och dess effekter och hur aktivt ett arbete för att strukturera lärandet är. De som inte drabbats lika hårt har mer tid och förmåga att tänka långsiktigt medan de som har fullt upp att hantera den nya förändrade vardagen inte hinner eller mäktar med ett sådant arbete.

Den speciella karaktären på pandemin skapade också förutsättningar för lärande. Pandemin spreds inte jämt inom landet eller inom Göteborgs Stad. Exempelvis utgjorde det faktum att Stockholm drabbades tidigare en möjlighet att inhämta erfarenheter. Men också inom staden drabbades vissa enheter tidigare än andra vilket möjliggjorde att erfarenheter kunde tas tillvara.

Överlag beskrivs förutsättningarna som tillåtande vad gäller att anpassa, omstrukturera och testa nya lösningar under pandemins första år. Mer rigida

regeltolkningar har undvikits vilket varit möjliggörande. En annan faktor är ekonomin som sats i parentes. Flera beskrivningar visar vikten av att inte behöva tänka i termer av budget för att lösa de aktuella svårigheter man stått inför. Ett öppet förhållningssätt med färre ramar ger, som förväntat, bättre möjligheter att utveckla och lära. Likväl ges exempel på hämmande strukturer, som ibland är svåra att påverka för en enskild verksamhet, eller kommun. Ett sådant exempel inom skolan är den lagstiftning som rådde när verksamheten mötte krisen. Enligt rådande bestämmelser fanns det begränsningar i möjligheterna att växla över till distansundervisning exempelvis. Ett annat område som beskrivs som stelbent är HR-området och de förutsättningar som finns relativt rådande ordning parterna emellan. Framtida utmaningar som pekas ut handlar också om exempelvis arbetsmiljö vid hemarbete.

Vi kan konstatera att förutsättningen för att lära i form av att det måste till en avvikelse funnits. Mycket har avvikit från den normala vardagen och vi kunde också i föregående avsnitt peka på en rad lärdomar aktörerna själva beskrivit som centrala. Samtidigt kan vi konstatera att i många fall har testandet av nya lösningar och omprövande av rutiner inte gått att undvika. Det har således funnits en öppenhet för lärande. Att strukturer och kapacitet finns för att förvalta dessa lärdomar är emellertid inte självklart. De studerade enheterna arbetar olika strukturerat med att ta tillvara på erfarenheter är en iakttagelse som görs.

Övergripande analys och omdömen

I detta kapitel lyfter vi fram mer övergripande observationer och slutsatser baserat på den analys som genomförts. Det framgår av analysen att för en kommun av Göteborgs Stads storlek har utvecklingen i stort liknat händelseförloppet på både nationell och internationell nivå. Pandemin har inneburit att stora anpassningar fått göras samtidigt som påverkan varit ojämnt fördelad både inom och mellan sektorer. Vi kan konstatera att i en samhällskris blir utmaningarna andra än vid mer avgränsade händelser. Olika instanser blir beroende av varandra och val av handlingsstrategi hos en aktör får konsekvenser för andra. Hur myndigheter agerar får stora konsekvenser för hur kommuner kan agera. Vi kan emellertid peka på att vertikala och horisontella beroenden också gäller inom en kommun.

Av empirin framgår det dels att många av beskrivningarna ger ett gott betyg åt Göteborgs Stads förmåga att möta krisen, dels, och i ännu högre utsträckning, ges de egna enheterna ett gott betyg. Vissa saker har emellertid problematiserats. Mot bakgrund av den analys vi gjort är vår bedömning densamma. Vi menar också att det finns ett antal områden viktiga att uppmärksamma som manar till reflektion. Först bör emellertid påpekas att analysen och omdömena ska läsas utifrån det vi redan pekade på i inledningen. Detta är en allt jämt pågående pandemi och utmaning eftersom det rör sig om en ny sorts kris. En färdig mall för bedömning och skala för värdering har inte funnits att tillgå. Att enheter drabbats så pass olika bör också i det kunskapsläge vi befinner oss i nu mana till en viss försiktighet i uttolkandet av hur mycket ett ”gott resultat” i form av att en verksamhet drabbats lindrigt faktiskt kan förstås som en konsekvens av ett adekvat agerande, och vise versa. Nedan diskuterar vi först lite mer utförligt tre teman som utifrån analysen framstår som centrala att uppmärksamma: värdekonflikter, områden som kräver utvecklad styrning och lärande. Därefter följer ett avsnitt där vi specificerar områden som är i behov av utvecklingsinsatser.

Värdekonflikter och komplexitet

I teoriavsnittet betonades att all organisering handlar om avvägningar och val, vilket innebär att det alltid är något som väljs bort. Vi kan konstatera att en rad olika värden sätts på spel och föranleder handling. Det handlar om säkerhet, oro, förmåga att upprätthålla verksamhet, tydlighet i kommunikation och överblickbarhet. Konflikter mellan olika värden tydliggörs men också vad som kan beskrivas som konflikter inom ett och samma värde. Att garantera säkerhet för personal kan komma att hamna i konflikt med ansträngningar om att skapa säkerhet för klienter och brukare. Återvänder vi till de tre förvaltningsvärden vi lyfte fram i teorin: effektivitet, rättvisa och resiliens, kan en illustrativ diskussion utvecklas.

Överlag kan vi konstatera att Göteborgs Stad kunnat svara upp mot och göra nödvändiga anpassningar i förhållande till de olika målvärdena. Om början tas i målvärden om effektivitet kan vi konstatera att utifrån analysen som gjorts har de olika enheterna inom staden lyckats upprätthålla service på en godtagbar nivå. Digitaliseringen som skett under en längre tid visade sig vara en avgörande faktor i många fall. Här finns också som vi betonat mycket att lära för framtida former för drift av verksamhet och organiserande av administration. Organiseringen och ledningen har därmed också visat en resiliens, som är ett andra målvärde, i bemärkelsen att verksamheter kunnat anpassas och svara upp mot de nya krav och utmaningar som skett. Att kunna upprätthålla verksamhet och vara motståndskraftig är centrala egenskaper. Prioriteringar och att göra saker på nya sätt har varit viktigt för att kunna leverera service och svara mot behov i kommunen. Analysen har emellertid visat att omsorgens organisering och förmågan att samordna var två svaga länkar i förmågan att mobilisera och möta de nya förutsättningarna, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

Beskrivningar ges också av att rättviseperspektivet som handlar om lika-behandlande, transparens och tydlighet i ansvarsförhållande överlag kunnat beaktas. Den analys som gjorts visar emellertid att målvärden kopplat till rättvisa var mer problematiska att beakta i det vi beskrivit som den initiala fasen. Bland annat handlar det om iakttagelser kring brist på underlag som förmedlar en övergripande bild, inte minst efterfrågad av media. Behov av och krav på transparens ställde saker på sin spets. Samtidigt visar beskrivningarna hur hantering av detta komplicerades av att värden kopplade till personlig integritet och sekretess kom att ställas mot värden om allmänintresse. Överlag menar vi att Göteborgs Stad, dramatiska anpassningar och framtvingade prioriteringar till trots, i stort levt upp till olika kravbilder.

Analysen visar emellertid också de konflikter som finns mellan olika mål värden. Krav på effektivitet i bemärkelsen att leverera den service som förväntas och är beslutad om ställs mot anpassningsförmåga där prioriteringar för att kunna anpassa verksamheten till nya behov under resursknapphet blir centrala. För att kunna upprätthålla en långsiktig uthållighet samt säkerhet krävdes i en del fall att vissa verksamheter måste ställas in eller skjutas upp. Med sådana prioriteringar följer risken att negativa konsekvenser uppstår på sikt, ibland omtalat som risken att en "social skuld" byggs upp. Mål om transparens och överblickbarhet gick i initialskedet ut över operativ förmåga eftersom tid och resurser behövde satsas på att ta fram informationsunderlag. Konkret upplevdes intressekonflikten vara mellan politiker i kommunstyrelsen och SLK å ena sidan och lokala verksamheter å andra sidan.

Det är centralt att betona skillnaden mellan den initiala fasen av krisen och den mer utdragna fasen som följde därpå i en diskussion kring konflikter. Flera av de problematiseringar som lyfts fram i analysen handlar framför allt om brister i ett tidigt skede. Detta gäller problem kopplade till samordning så väl som problem kopplade till överblickbarhet och kommunikation. I andra fall är det emellertid den andra fasen som bjuder på utmaningar. Resonemangen kring en social skuld handlar främst om problem som uppstår som en effekt av att vissa verksamheter prioriterats ner under en längre tid och att ett kortare förlopp förmodligen varit mindre problematiskt. Uppmärksammande av olika värden och att ringa in konflikter som bottnar i olika centrala värden bidrar till att skapa förståelse för varför konflikter uppstår och också varför de ibland upplevs som svårösta. Samtidigt ger analysen oss en grund för att peka på att hanteringen av pandemin övergripande fungerat väl.

En fråga om styrning, på rätt sätt

Vi kan utifrån den analys som gjorts konstatera att den övergripande modellen för organisering av arbetsdelning och ansvar gav förvaltningarna möjlighet att mobilisera internt och möta pandemin och dess följder. Återkommande är kommentaren i beskrivningarna att det som fungerar väl under normala omständigheter också skapar förutsättningar för att möta en kris. Vi menar mot bakgrund av analysen att framförallt två områden kan pekas ut som mindre väl fungerande och i båda fallen rör det sig om koordinering och styrning. Det ena handlar om ansvaret för koordinering mellan förvaltningar, det andra handlar om styrning och ledning lokalt med fokus på relationen mellan första linjens chefer och operativ personal. I båda fallen kommer vi att beskriva den under-

liggande problematiken som att den bottnar i det vi definierade som ocentralisering, men på lite olika sätt.

Övergripande samordning

Vi har beskrivit hur frågor som hamnar mellan ansvarsområden, inte sällan på grund av att de var helt nya, skapade en efterfrågan på mer samordning och ett tydligare centralt ansvarstagande. Situationen kan i den bemärkelsen karaktäriseras som ocentraliserad: de enskilda enheterna har ett tydligt ansvar, men relationen dem emellan är otydlig. Att lösningen på detta är en högre grad av centralisering av ansvar generellt är inte självklart. Tvärt om kan det leda till en försämrad förmåga att mobilisera utifrån de lokala och sektorsspecifika förutsättningarna. Det är inte ansvarsfördelningen i stort som behöver adresseras i ett utvecklingsarbete utan strukturen för samordning.

I sammanhanget kan också uppmärksammas att behov av koordinering framförallt, men med vissa undantag, gällt de före detta stadsdelarnas verksamhet. Vi kan inte undgå att göra bedömningen att krisen blev mer komplex att hantera med en organisering i stadsdelsförvaltningar som dessutom var stadda i omorganisering. En rimlig spekulation är emellertid samtidigt att Göteborgs Stad anno 2020 var mycket bättre rustad att möta en kris av detta slag än den organisation som tillämpades före 2014 där just samordning beskrevs som den svaga länken (Kastberg, 2015). Omorganisationen som då skedde som innebar att drygt 20 stadsdelar ersattes med 10 hade som uttalat mål att stärka förmågan att koordinera. Arbetet med att stärka ”hela staden perspektivet” hade därför vid krisens inledning pågått i flera år och detta var med all sannolikhet lyckosamt. Stadsdelsorganisationer har sin styrka i att kunna producera anpassad lokal verksamhet, men svagheten är att detta går ut över helhetsperspektiv och en oförmåga att gemensamt koordinera verksamheterna. Organiseringen i 10 stadsdelar skapade en grundstruktur för koordinering där 10-grupperna möjliggjordes. Dessa var också enligt beskrivningarna centrala i det initiala skedet i egenskap av upparbetad struktur. Likväl går det att konstatera att 10-grupperna inte upplevdes som tillräckliga föra att skapa ett snabbt och resolut agerande i centrala frågor.

En samlad bedömning är därmed att Göteborgs Stad på grund av den omorganisation som skett under senare år och där en sista pusselbit med avskaffandet av stadsdelsorganisationen från och med 2021 är bättre rustad att möta en kris av pandemins slag än vad som var fallet vid krisens inledning. Alla frågor där det efterfrågades en tydligare samordning bottnar emellertid inte i stads-

delsorganiseringens struktur vilket betonar vikten av en utvecklad förmåga till samordning mellan förvaltningar och där SLK:s roll är viktig att klargöra. I viss mån handlar det om att tydliggöra vilken rollfördelning som faktiskt föreligger och vilka mandat olika aktörer har. Detta mot bakgrund av att det i beskrivningarna framgår att olika parter haft olika bilder. I viss mån handlar det om att utveckla den samordnande kapaciteten och förmågan hos SLK.

Omsorgens organisering och ledning

Det andra området handlar om omsorgens ledning och styrning. Utifrån analysen som gjorts framstår detta som ett problematiskt område. Här handlar det emellertid mindre om samordning mellan enheter och mer om att utveckla linjestyrningen. Problematiken som vi beskrivit den i empirikapitlet och som bekräftas av analysen handlar om en organisering av ledningsstrukturen som under de omständigheter som rådde inte förmådde att svara upp mot de krav som ställdes. Viktigt att beakta i sammanhanget är att denna analys bygger på beskrivningar från centralt placerade aktörer på nivåer ovanför första linjens chefer. Det är rimligt att anta att variationen är stor enheter emellan i hur väl det fungerat och vilka brister som funnits.

Den övergripande analysen indikerar emellertid att organiseringen med första linjens chefer som har ett stort kontrollspann, det vill säga många medarbetare som är direkt underställda, och som dessutom befinner sig geografiskt utspridda, skapar dåliga förutsättningar i en situation där övergripande information om läget snabbt ändras. Detta samtidigt som de lokala förutsättningarna uppvisar variation både mellan enheter och för enskilda enheter över tid. Med stora bortfall på grund av sjukskrivningar både bland chefer och bland medarbetare accentueras den bräckliga strukturen. Till detta ska läggas utpekade kompetensbrister inom vård- och omsorsområdet. Det senare ska emellertid också betraktas och värderas utifrån att det som kan beskrivas som ett vårdperspektiv stått mot idén om särskilda boenden som just sådana och inte vårdinrättningar. Ytterligare en viktig aspekt att uppmärksamma är den problematik som beskrivs med hög personalomsättning och nyttjande av timanställda som skapar en bristande kontinuitet. Även denna problematik blir än mer akut i en situation med stora bortfall på grund av sjukdom som både skapar en diskontinuitet i verksamheten och som samtidigt skapar ett behov av att resurser läggs på att säkra bemanning. Sammantaget tonar en bild fram av en verksamhet som rimligen i många stycken lidit av brister sett till organisering och led-

ning även i vardagen, men som framförallt i många fall inte förmådde svara upp mot den krissituation som uppstod.

Analysen gör även här att begreppet ocentralisering är väl funnet för att ringa in situationen. I detta fall handlar det dock om den otydlighet och brist på struktur som råder mellan första linjens chefer å ena sidan och medarbetare lokalt å andra sidan. Bristen på direkt styrning blir uppenbar och beskrivs återkommande i beskrivningarna som en brist på ”närvarande ledarskap”. Det är också rimligt att ställa sig frågan om vilken roll första linjens chefers chefer spelar i sammanhanget. Sammantaget är bedömningen att situationer som den som nu upplevs kräver en tydligare aktivare ledning, organisering och struktur. Det är också rimligt att anta att detta är viktigt för att skapa en bättre, robustare och mindre riskfylld verksamhet även i mer normala tider.

Mycket lärande i och av kris

Diskussionen visar att det genererats erfarenheter både gällande krishantering och gällande frågor som kan förvaltas för en framtida utveckling av verksamheter. Krisen har lett till omprövning och kritisk granskning som förmodligen saknar motstycke. Dessa typer av mer ifrågasättande reflektioner lägger grunden för en annan typ av lärande än vad som är brukligt vid operativt inriktat kvalitets- och förbättringsarbete, vilket främst syftar till att förfinas det som redan görs. Istället bidrar, som vi skrivit om i teorikapitlet, frågor som fokuserar på ”varför” till att förändra förståelsen om en verksamhets bakomliggande drivkrafter och hur den skulle kunna förändras på ett mer grundläggande plan. Exempel på tänkbara perspektivskiften som diskuterades på hearingarna och i intervjuerna är hur vi som samhälle och Göteborgs Stad i framtiden kommer att se på frågor som rör krisberedskap, äldre och äldreomsorgens förutsättningar, hur och var kontorsarbete bedrivs och renlighet och hygien. Ett sätt att kategorisera lärandet som vi observerat är att sortera det enligt kategorierna omsättande, omorienterande och omprövande. Dessa begrepp står i relation till de beskrivna teorierna kring enkel- och dubbelkretslärande, framförallt omorientering och omprövning.

Omsättande handlar om att faktiskt ta tillvara på och agera i linje med hur det borde ha varit, enligt den kunskap som faktiskt finns. Det handlar om det vi i teorikapitlet beskrev som att internalisera och praktisera den kunskap som redan fanns, alltså att omsätta den. Ett område där detta lärande praktiserats är inom hygienområdet. Beskrivningarna som ges av att det inte i sig är så mycket nytt som tillkommit vad gäller riktlinjer, utan att det snarare är så att de be-

fintliga inte tillämpats är ett uttryck för detta. Detsamma gäller vikten av att ha väl fungerande praktiker i vardagen för att i en kristid ha en god utgångspunkt. Båda dessa exempel handlar om insikter som knappast kan beskrivas som ny kunskap, utan snarare handlar det om att accentuera vikten av att faktiskt se över verksamhet och praktik utifrån existerande kunskap, rutiner och riktlinjer.

Omorienterande handlar om att inom ramen för existerande föreställningar och ramverk anpassa sig i situationen. Kartan, kompassen och den huvudsakliga riktningen är densamma, men vissa ändringar måste ske. Det handlar alltså om enkelkretslärande. Exempel på detta är situationer där fortsatt verksamhet bedrivits enligt något sånär ordinarie rutiner men där en anpassning skett. På spårvagnar och bussar löstes situationen med avspärrningar för att säkra förarens arbetsmiljö, men i övrigt bedrevs verksamheten på ett likartat sätt. Ett annat område är inom socialtjänsten där beslut fattades med längre räckvidd för att minska antalet besök för omprövning. I vissa fall kan säkert frågor vara på sin plats om det inte hade varit lämpligt med mer omfattande förändringar och att strukturerna var väl hämmande, i andra fall var säkert de avvägningar som gjordes rimliga.

Omprövning avser det lärande där givna förutsättningar och sätt att förstå situationen ställs på ända. Det kan liknas vid det vi beskrev som dubbelkretslärande. Exempel på detta är den beskrivna övergången till distansundervisning och hemarbete. Ett annat är besöksförbudet på äldreboenden, som var en helt ny praktik, om än juridiskt ifrågasatt. Ett tredje exempel handlar om organiserandet av krisledning för långvariga kriser. Vad som kännetecknar samtliga exempel är att de före krisen inte var tänkbara. Det måste inte heller vara så att de är lämpliga efter krisen. Men de utgör erfarenheter som annars inte varit möjliga att lära av. Med de lärdomar som dragits finns möjlighet att selektivt och strategiskt utnyttja dessa erfarenheter för att utveckla verksamheter och krisberedskap.

Beskrivningarna ger exempel på hur lärande skett, men utifrån det teoretiska ramverket är det viktigt att också beakta i vilken utsträckning lärandet blir varaktigt. Omvandlas nya praktiker till rutiner och en långvarig förbättring? Det är en rimlig utgångspunkt att anta att det ofta finns starka strukturer som så att säga leder tillbaka till hur saker gjordes före pandemin. Alla rutiner, den kompetens som arbetats upp och de fysiska investeringar som gjorts var anpassade för den situationen som rådde. Vissa saker kan förväntas innebära en mindre utmaning att vidmakthålla. Vissa möten och andra praktiker som kan ske via digitala media istället för på plats kommer med all säkerhet att fortsätta ske

enligt nya inlärd sätt. I andra fall rör det sig emellertid om mer svårutmanade strukturer. Inom skolan har ett lärande skett kring hur distansundervisning kan gynna viss undervisning och vissa elevgrupper. Här är det emellertid samhällsövergripande strukturer som måste adresseras, och där den enskilda skolan eller kommunala förvaltningen inte på egen hand kan leda en utveckling. Inom utbildningsområden ges också exempel på hur ett strukturerat lärande tagit vid. Den samlade bilden som vi lyft fram är emellertid att det skiljer sig mycket åt mellan de enheter som studerats hur pass aktivt de arbetar med att ta tillvara på de lärdomar som dragits. Om detta inte sker strukturerat, och särskilt i de fall där det är mer omfattande etablerade strukturer som utmanas, kan ett lyckat lärande inte förväntas ske.

Sammantaget konstaterar vi därmed att det skett ett brett lärande om krishantering och operativ verksamhet. Resonemanget indikerar också att lärandet kan kategoriseras olika sett till hur omfattande och omvälvande erfarenheterna är. Vi vill emellertid betona att för att full nytta ska dras av de lärdomar som gjorts måste erfarenheterna förvaltas aktivt. Det finns starka motkrafter som ökar risken att positiva erfarenheter inte tas tillvara. En aktiv ledning och styrning kan därför förväntas bidra till ett förvaltande av kunskap.

Centrala områden för fortsatt utveckling

Här vänder vi blicken framåt. Diskussionen kring de tre temana ovan innehöll påpekanden om områden viktiga att adressera i ett framtida utvecklingsarbete. Här lyfts dessa utvecklingsområden fram specifikt tillsammans med ytterligare några som utifrån analysen förefaller viktiga att uppmärksamma.

- En sak som lyftes fram ovan rör samordning och SLK:s roll i denna. Här finns olika bilder om ansvar och roller. Det är i sig viktigt att reda ut och tydliggöra. Om den ena eller andra parten har rätt eller fel blir mindre viktigt om effekten är att verksamhet och kapacitet att agera blir lidande. Möjligheten till krisledningsnämnd utnyttjades inte, vilket vi tror var en rimlig bedömning även om det hade svarat mot krav om ökad centralisering. *Vi menar att den decentraliserade strukturen i grunden fungerat väl, men samordningen måste ses över.* En starkt samordning kan och bör inte likställas med en starkt hierarkisk styrning. Inspiration kan hämtas från exempelvis koordineringen mellan ett flertal aktörer kring skyddsutrustning som fann sin form utan en centralisering av frågan.

- Ett konstaterande är att planer för olika krisscenarier inte fyllde någon funktion i det inledande krisarbetet, eller senare. Istället är en återkommande reflektion att det är en väl fungerande organisation i vardagen som är avgörande för hur väl en kris kan hanteras. Analysen ovan styrker detta resonemang. Med utgångspunkt i att alla verksamheter måste leva upp till konkurrerande värden är det emellertid viktigt att krav om motståndskraft och resiliens inte i normala tider i för stor utsträckning får stå tillbaka för andra värden som effektivitet och rättvisa. *Det är med andra ord viktigt att skapa strukturer och rutiner som ständigt kan uppmärksamma kris- och beredskapsperspektivet.* Det kan handla om organiseringen och rollen kris- och beredskapsfunktionen ges, återkommande övningar, förutsättningar för snabb mobilisering och scenarioplanering.
- Analysen visar att överlag kan relationer och samspel beskrivas som välfungerande och förtroendebaserade. Vi har emellertid också kunnat peka ut några områden där beskrivningarna pekar i en annan riktning. Vår tolkning är att det i viss utsträckning handlar om okunskap om faktiska förutsättningar gällande uppdrag, roller och mandat. *En del i en utveckling av Göteborgs Stads beredskap skulle därför kunna riktas in mot en utvecklad kunskap om olika roller och funktioner.* Exempelvis handlar det om att tydliggöra Stadsledningskontorets roll i relation till andra förvaltningar.
- Omsorgens organisering har återkommande diskuterats och problematiserats i rapporten, liksom i media. *Vi menar att organiseringen och ledningen kritiskt bör ses över.* En sådan översyn bör inte begränsas till första linjens chefer. Samtidigt bör det ske på ett balanserat sätt. I den allmänna debatten hörs starka röster för exempelvis ett kraftigt ökat inslag av sjuksköterskor i verksamheten. Vi säger inte att det är fel, men rimligen mindre realistiskt sett till den kompetensbrist som råder. Äldreboenden bör inte och kan inte utvecklas till sjukvårdsenheter. Viktigare förefaller vara att ta itu med en utveckling av organisation och ledning, frågor som kommunen också förfogar över själv. I detta arbete vill vi betona vikten av att det handlar just om styrning och ledning, eftersom vi karaktäriserat situationen som ocentraliserad. Vaga men tilltalande koncept som tillitsbaserad styrning bör i sammanhanget

betraktas med skepsis. En kompetensutveckling bland personal och chefer bör kombineras med en utvecklad styrnings- och ledningskapacitet. En utvecklad ledning och styrning kan förväntas leda till vinster på både kort och lång sikt.

- Vid sidan av att vi konstaterat att en grundläggande organisatorisk ordning förefaller vara av vikt för att hantera en kris framstår andra förmågor också som centrala. Det är viktigt att kunna mobilisera en krisledning som kan prioritera och planera utifrån det. Matchningen av resurser i relation till de prioriteringar som görs är likaså viktigt. I en personalintensiv verksamhet är det inte minst personalresurser som hamnar i centrum. Nya förutsättningar, prioriteringar och behov reser krav på flexibilitet. Här ställer vi oss frågande till om denna flexibilitet verkligen fanns eller uppnåddes. Inom förvaltningar beskrivs det som väl fungerande. Mellan förvaltningar ges en beskrivning som indikerar att det planerades för att en flytt av personal skulle kunna ske, men att detta sedan inte skedde i praktiken. Ett flertal skäl till detta angavs i empiriavsnittet och möjligen är det så att dessa skäl sammantaget gjorde att det faktiskt inte fanns kapacitet att agera. *Ett framtida utredningsarbete bör adressera detta mer specifikt och en modell tas fram för hur en flexibilitet snabbt ska kunna mobiliseras.* Mot bakgrund av att personalområdet beskrivs som regelstyrt och byråkratiskt förefaller det vara viktigt att en utveckling och förberedelse sker före det att faktiska åtgärder behövs.
- Analysen av lärande ger för handen att krisen fört med sig ett snabbt och enligt många ett mycket omfattande lärande på kort tid. *Vi vill mot bakgrund av analysen emellertid betona vikten av att ansvar tas för att förvalta denna kunskap.* Det är rimligt att anta att om inte en aktiv ledning sker av detta kommer många verksamhetsvinster som kan göras inte realiseras. Fokus bör både ligga på vad som lärts i den egna verksamheten och vad andra lärt, samt att det inom vissa områden inleds ett arbete med att se över hur mer övergripande strukturer kan ändras för att säkra en utveckling av verksamheten.

Avslutningsvis

Pandemin är det värsta som hänt sedan spanska sjukan. Ur ett organiserings- och ledningsperspektiv saknas också motsvarigheter i efterkrigstiden. Vi har betonat att vår övergripande bedömning är att Göteborgs Stad hanterat krisen väl utifrån de förutsättningar som rådde. Kunskapsunderskottet var stort inledningsvis samtidigt som krissignalerna larmade tätt och osynkroniserat. En organisation som från början varit avsedd för lokal anpassning skapade också utmaningar i en situation där ett gemensamt agerande behövdes. Vi har i rapporten haft särskilt fokus på vissa verksamheter även om vi försökt ha en bredare blick på kommunens omfattande verksamhet. Beskrivningarna visar föga överraskande att alla verksamheter drabbats men också att det sett mycket olika ut.

Studien har ett övergripande fokus på ledning och styrning och berör därmed inte specifika verksamhetsrelaterade frågor. Den analys vi gör och de omdömen vi avgivit ovan pekar ut ett antal områden vi bedömer är viktiga att initiera en diskussion kring och i flera fall också utreda närmare. Göteborgs Stad står redan starkare och bättre rustad att möta liknande och andra kriser, men utrymme finns för fortsatt utveckling och förbättring. Det som skiljer denna kris från många andra är att trots all bedrövelse finns också en stor potential i det lärande som verksamheterna tvingats in i. Rätt hanterat kan Göteborgs Stad inte bara vara bättre rustad för kris utan också för vardagen.

Samhället i stort så väl som kommuner specifikt har tappat stora kvaliteter och det kommer att ta mycket lång tid innan vi är tillbaka igen. De långsiktiga konsekvenserna känner vi inte, men individer och kollektiv visar när det akuta och till synes okontrollerbara dämpats en fantastisk förmåga att omorientera och se möjligheter i det nya. Det är till detta vi får ställa vårt hopp.

Referenser

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

Brorström, B., Johansson, B., & Kastberg Weichselberger, G. 2021. Godkänt, men med förbehåll. – Västra Götalandsregionens hantering av Coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning. *Kommunforskning i Västsveriges rapportserie*.

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

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

Heuts, F., & Mol, A. 2013. What Is a Good Tomato? A Case of Valuing in Practice. *Valuation Studies*, 1(2): 125-146.

Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.

Kastberg, G. 2009. *Strategiarbete. En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. Göteborg: BAS förlag.

Kastberg, G. 2013. Separation and reconnection. *Journal of strategy and management*, 6(3).

Kastberg, G. 2015. Ändamålsenlig organisering. Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld.

Kastberg, G., & Siverbo, S. 2017. Lean and process-orienting health care – linking and disentangling activities. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 14(4): 390-406.

Luhmann, N. 1995. *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Lukka, K., & Vinnari, E. 2014. Domain theory and method theory in management accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8): 1308-1338.
- March, J. G. 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- Mintzberg, H. 1983. *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Nonaka, I. 1994. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- Tomkins, C. 2001. Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting Organization and Society*, 26(2): 30.

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