

# Den mindre kommunen visar vad den kan

Tanums kommuns hantering av coronapandemin

Jessica Algehed och Björn Brorström  
Under medverkan av Viveka Nilsson

# Den mindre kommunen visar vad den kan

Jessica Algehed och Björn Brorström  
Under medverkan av Viveka Nilsson

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

U-rapport nr 103

ISBN 978-91-87454-85-1  
© 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](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Sammanfattning.....	6
1. Ett år med en pandemi.....	9
2. Syfte, metod och disposition.....	14
Syfte och utvärderingsfilosofi.....	14
Datainsamling och tillvägagångssätt.....	14
Rapportens disposition.....	16
Kort om Tanums kommun.....	17
3. Grundläggande förvaltningsvärden och krishantering - teoretisk referensram.....	18
Effektivitet.....	18
Anpassning.....	20
Rättssäkerhet och demokratiska processer.....	22
Konkurrerande värden.....	23
4. Uppfattningar om hanteringen av krisen - förklaringar, effekter och omständigheter.....	24
Inledning - den övergripande bedömningen.....	24
Hur förklaras den ändamålsenliga hanteringen? Beskrivning baserat på självvärderingar och hearingar.....	26
Effekter.....	32
Omständigheter.....	35
5. Lärdomar och framtid.....	40
Inledning.....	40
Beredskap och kapacitet för att möta det oväntade.....	40
Betydelse av kommunikation och information i alla led.....	41

Centrala organisatoriska kvaliteter - öppenhet, samverkan och ordning och reda .....	42
Nya arbetssätt och mötesformer - har de kommit för att stanna? .....	43
Ökat självförtroende .....	44
Ekonomi nu och i det nya normala.....	45
6. Politikeruppfattningar .....	46
7. Vad krävs för en bättre vardag och en bättre krishantering? .....	49
Tanums kommun har hanterat konsekvenserna av pandemin väl - sammanfattande bedömning .....	49
Det finns potential för kommunen att bli ännu bättre - slutsatser och rekommendationer .....	50
Summering - rekommendationer i punktform .....	55
Effektivitet, anpassning och rättssäkerhet - åter till teorin .....	56
8. Den svenska förvaltningsmodellen .....	57
Referenser .....	59
Bilaga 1 .....	62
Bilaga 2.....	63
Bilaga 3.....	65
Bilaga 4.....	68

# Sammanfattning

Tanums kommun har givit Kommunforskning i Västsverige i uppdrag att utvärdera kommunens hantering av konsekvenserna av coronapandemin. Syftet med utvärderingen är att beskriva och klargöra hur den kommunala organisationen klarat att hantera den samhällskris som covid-19 innebär. Utvärderingen har fokus på styrning, organisation, ledning och lärande, det vill säga management.

Utvärderingen har som övergripande idé att bidra till förbättringar dels i kommunens sätt att möta extraordinära och oväntade händelser, dels i den organisatoriska vardagen. Den filosofi som präglar utvärderingen är att utvärderarna är kritiska vänner. Det finns i vänskapligheten och i utvärderarnas engagemang en vilja att bidra till utveckling och förbättring. En utgångspunkt därvid är att detta innefattar att problematisera hanteringen och inte väja för att beskriva uppfattade brister i styrning, organisation och ledning.

Rapporten baseras på en omfattande datainsamling där utvalda nyckelaktörer i kommunorganisationen upprättat och lämnat in självvärderingar av det genomförda krisarbetet. Uppföljande hearingar med nyckelaktörer har genomförts och även personliga intervjuer med företrädare för politiken. I rapporten redovisas de uppfattningar, förklaringar och lärdomar som framkommer av den insamlade empirin.

Det finns ingen måttstock mot vilken utfallet i kommunen kan ställas och säkra utsagor om kvalitet och effektivitet göras. Det finns inte heller några möjligheter, inte ännu i alla fall, till jämförelser med andra. Bedömningar och slutsatser baseras därför på ett antal omständigheter som kan antas vara uttryck för ett ändamålsenligt krisarbete i syfte att begränsa smittspridningen och säkra kvaliteten i den kommunala verksamheten.

Den övergripande bedömningen och slutsatsen är att Tanums kommun hanterat konsekvenserna av pandemin väl. Kommunen hade förmåga att snabbt ställa om organisationen till krishantering. Kommunen var tidigt ute med att fatta en rad beslut i syfte att begränsa smittspridningen och reagerade med kraft på oroande signaler och tolkningen visade sig var relevant. Kommunen har också konsekvent följt den linje som beslutades och fattat långsiktiga beslut i syfte att skapa stabilitet. Klokt förefaller också beslutet ha varit att föl-

ja Folkhälsomyndighetens riktlinjer och rekommendationer och avstå från att göra egna bedömningar eftersom kapacitet för detta saknas. Utvärderingen visar också att engagemanget varit mycket stort inom kommunen i ledningar och hos medarbetare för att göra det bästa tänkbara i den situationen som är och har varit. Många talar i positiva ordalag om det fina samarbetet inom kommunen och den goda vilja som alla har haft att anpassa sig till rådande omständigheter och bidra till goda lösningar.

Det finns dock ett antal omständigheter som med utgångspunkt från den positiva bedömningen finns anledning att stanna upp kring. Resonemang förs i rapporten kring möjliga alternativ till gjorda val och åtgärder och viktiga möjliga förändringar som positivt kan påverka fortsatt och kommande krishantering eller styrning, organisation och ledning av kommunens verksamhet i den nya vardagen. Det finns potential för Tanums kommun att bli ännu bättre. I denna rapport behandlas bland annat ledning och planering för kris, former för samarbete, vikten av lärande och betydelsen av kommunikation. En kort kommentar redovisas rörande den problematik som är och varit kring vaccineringen.

Rekommendationer i korthet är;

- Bygg in en medvetenhet i organisationen att fullkomligt oväntade saker kan inträffa som kräver helt nya beslut, arbetsinsatser och åtgärder. Det är viktigare än planer.
- Arbeta med mer övergripande planer som medger flexibilitet och kombinera det med krisövningar utifrån olika typer av scenarier.
- Säkra att en robust ordning gäller för kommunikation så att berörda aktörer kan agera snabbt vid nästa kris!
- Ta till vara mindre och praktiskt orienterade lärdomar som kan innebära justeringar och förbättringar av verksamheten inom ramen för det ordinarie arbetet med kvalitetsfrågor och verksamhetsutveckling.
- Identifiera mer omfattande utvecklingsmöjligheter som blivit synliga under pandemin och bevaka omvärlden noga; den omfattande störning som pandemin inneburit ändrar gissningsvis förutsättningarna inom många områden under lång tid framöver. Omsorgsverksamheten har lyckats väl under pandemin, men får inte undantas från bedömningar och satsningar.

- Ta initiativ till samarbete och gemensamma utvecklingsprojekt med andra kommuner och organisationer. Utgångspunkten är det ökade självförtroende som flera beskriver som resultat av hanteringen av pandemin.
- Låt frågan om vaccinering av ett antal ledningspersoner belysas och bedömas, gärna av en oberoende part, för att därefter kunna läggas åt sidan och gå vidare.

Ett kort resonemang om den svenska förvaltningsmodellen och innebörden av tillit avslutar rapporten. Vi ställer frågan var tilliten mellan nivåer i svensk förvaltning tog vägen eller har den aldrig funnits.



# 1. Ett år med en pandemi

Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att en pandemi drabbat världen orsakat av ett nytt och tidigare okänt coronavirus. Benämningen på virussjukdomen blev covid-19. Det första virusutbrottet skedde i den kinesiska provinsen Wuhan och rapporterades till WHO den 31/12 2019. Antagandet är och var att viruset spridits från djur till människa på en djurmarknad. Det första svenska fallet daterades till den 31 januari 2020. En kvinna bosatt i Jönköping som kommit hem från en vistelse i Wuhan var smittad, men det inträffade uppfattades vara ett isolerat fall och någon risk för spridning av viruset ansågs vid den tidpunkten inte föreligga.

En knapp månad senare upptäcktes ett nytt fall i Sverige då en skidresenär hemkommen från de italienska alperna insjuknat. I Italien hade med start i mitten av februari smittspridningen varit snabb och omfattande, men kunskapen om det nya viruset var inledningsvis begränsad och osäkerheten stor om risken för en allmän smittspridning. Det var betydande svårigheter att bedöma situationen och vilka konsekvenserna kunde vara och frågan var vad som var en realistisk bedömning och vad som var och kunde uppfattas som alarmistiskt. I början av mars stod det emellertid klart att det handlade om en allmän smittspridning. I Sverige registrerades den sjätte mars det första inhemska fallet. Den 13 mars, två dagar efter WHO:s deklARATION, höll regeringen presskonferens vid vilken företrädare för närmast berörda myndigheter också medverkade. Statsråden beskrev allvaret i situationen och myndighetschefer preciserade och informerade. Sedermera blev vi ju alla mycket bekanta med framförallt statsepidemiologen men även med andra företrädare för statliga myndigheter, SKR och allehanda experter på virussjukdomar och smittspridning. Och alla blev vi ju lite till mans hobbyepidemiologer.

Budskapet från Folkhälsomyndigheten (FHM) och statsepidemiologen var att medlen för att motverka smittspridningen var att hålla avstånd, tvätta händerna och stanna hemma vid minsta symtom på sjukdom. Det personliga ansvaret betonades för att förhindra smittspridning. Det akuta hot som förelåg uppfattades vara att akutsjukvården inte skulle klara att behandla alla insjuknade, risken var att antalet tillgängliga intensivvårdsplatser helt enkelt inte skulle

räcka till och intensivvårdspersonalen inte mäkta med. Kurvan över antalet individer i behov av akutsjukvård måste plattas ut och strategin var att det skulle möjliggöras med de beskrivna medlen. Utvecklingen i andra länder förskräckte och det som hänt under våren 2021 i bland annat Indien illustrerar problematiken och den katastrofala följden av ett misslyckande av att hålla tillbaka allvarlig smittspridning. Efter den första presskonferensen den 13 mars har vi vant oss vid att FHM med flera håller presskonferens och redovisar lägesbilder följda av frågor från journalister där de flesta dessvärre, med tanke på de frågor som ställs, inte tycks ha hört på när informationen redovisades.

Inledningsvis innebar smittspridningen en stark fokus på hälso- och sjukvården och beskrivningarna var många av hur sjukvården ställde om och fokuserade på covidpatienter. I efterhand har konstaterats att anpassningen och fokus på covid-19 under våren inom sjukvården sannolikt gick för långt och för mycket av annan sjukvård som bedömdes som icke nödvändig pausades. Även rehabiliteringsverksamhet och tandvård drabbades eftersom många patienter avstod från besök och behandling på grund av smittorisken.

Några veckor in i pandemin hamnade omsorgsverksamheten i fokus när antalet avlidna på särskilda boenden ökade mycket kraftigt. Smittan hade tagit sig in på boendena där våra mest sköra finns och på många håll blev situationen under en period i det närmaste övermäktig. Brist på skyddsutrustning och bristfälliga rutiner för vårdhygien angavs som bidragande orsaker till smittspridning. För att stoppa smittspridningen fattades beslut om besöksförbud på äldreboendena. Ett beslut som sannolikt inte var lagligt, men som bidrog till att hejda smittspridningen och minska antalet dödsfall. Beslut fattades också om stängningar av skolor och övergång till distansundervisning inom gymnasieskolan och högre utbildning. Under 2020 bedrevs totalt sett en fjärdedel av all undervisning på distans.

En ytterligare konsekvens av pandemin och smittspridningen var rekommendationen att alla som kunde skulle arbeta hemifrån. Digitala möten har haglat och alla har blivit mer eller mindre professionella användare av den digitala mötestekniken. Många vittnar om effektiva och exekutiva möten, men också om möten som inte stödjer fördjupad diskussion och där saknaden är stor efter berikande informella avstämningar under fikapauser eller på väg till eller från den egna arbetsplatsen i samband med möten av skilda slag.

Ett annat beslut eller egentligen rekommendation under våren var att begränsa resorna till och från hemregionen. Mätningar visar att utresor under påskledigheten från storstadsregionerna till fjällen eller sommarboenden ut-

med kusterna under 2020 minskade mycket kraftigt, men inte alla valde att följa rekommendationen, vilket på sina håll ledde till upprörda känslor och starka motsättningar mellan åretruntboende å ena sidan och deltidboende och sommargäster å andra sidan. Beslut fattades också om kraftiga begränsningar av publikantalet vid evenemang av skilda slag. Utglesning av antalet bord och förbud att servera alkohol efter 22 innebar färre antal gäster på restauranger och caféer och en del verksamheter valde helt att stänga ned eller inte öppna för säsongen såsom till exempel nöjesparkerna Gröna Lund i Stockholm och Liseberg i Göteborg. Utlandsresor ställdes in och det blev en annorlunda sommar där många valde att semestra hemma. Begreppet hemester myntades.

En nedgång skedde av smittspridningen och antalet smittade och antalet avlidna med bekräftad covid-19 sjönk kraftigt under sommaren och den blev därför för många rätt normal. Prognosen inför hösten 2020 och det kommande arbetsåret var att lättnader i rekommendationer och restriktioner skulle kunna ske och arbete på distans successivt ersättas av arbete på den ordinarie arbetsplatsen. En återgång till fysiska möten betraktades också som sannolik. Det fanns också ett förslag på att tillåta 300 personer på allmänna sammankomster, vilket öppnade upp för publik om än i blygsam skala på idrotts- och kulturevenemang. Så blev det nu som bekant inte utan knappt hade information om eventuellt kommande lättnader lämnats förrän det var dags igen med strängare rekommendationer och restriktioner som följd av kraftigt ökad smittspridning och ökat antal avlidna, bland annat förbjöds allmänna tillställningar med fler än åtta deltagare och alkoholförbudet på restauranger och pubar sattes att gälla från kl 20. En pandemilag utreddes i rekordfart, remissbehandlades och beslutades. Redan två dagar efter beslutet i riksdagen den åttonde januari 2021 trädde lagen i kraft.

November och december blev mörka månader på alla sätt och vis och för många avslutades året med ett väldigt annorlunda jul- och nyårsfirande där släkt och vänner inte kunde träffas och tomten hade besöks- och reseförbud. Till problembilden kom att mutationer skett och en oklarhet fanns hur aggressiva de muterade virusen var. Ljuset i tunneln var att ett flertal läkemedelsbolag på rekordtid tagit fram, och i tillräcklig utsträckning för ansökan om godkännande, kliniskt prövat vaccin med mycket gott resultat. I december godkände den europeiska läkemedelsmyndigheten EMA det första vaccinet och det första sticket gavs den 31/12 till en äldre kvinna i England. Från den dagen och fram till när detta skrivs har informationerna varit många och diskussionerna mycket livliga om vaccineringen. Det har handlat om de olika vaccinernas egen-

skaper och relaterat till detta befolkningens vaccineringsvilja. Det har handlat om läkemedelsbolagens kapacitet och leveransförmåga och sist men inte minst om planering, distribution och kommunikation kring leveranser inom landet. Vaccineringen med prioriteringen att de mest sköra och personal inom hälso- och sjukvård och vård och omsorg ska vaccineras först har inneburit att antalet avlidna under våren minskat, men smittspridningen är fortsatt omfattande och trycket på hälso- och sjukvården stort även om det har avtagit mycket kraftigt under de senaste veckorna. Vaccineringen börjar ge resultat i kombination med möjligheterna som vår och sommar ger att vistas och träffas utomhus. Lättnader införs nu successivt i gällande restriktioner samtidigt som ledande politiker och expertmyndigheter betonar att faran långt ifrån är över.

Hanteringen av pandemin har och har haft fokus på hälso- och sjukvården och omsorgen av naturliga skäl, men pandemin är ingen vårdkris utan en samhällskris, en kris som påverkar alla samhällssektorer. En särskild problematik rör utbildningssektorn, alltifrån förskola till högre utbildning. Risk för smittspridning har skapat oro bland föräldrar och barn på de lägre utbildningsnivåerna. Detta har 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 innebär åtgärden betydande kvalitetsförluster i verksamheten och fara för långsiktiga konsekvenser i form av kunskapsbrister och ökad psykisk ohälsa hos unga.

De negativa konsekvenserna för många branscher och näringsidkare har varit enorma. Mest drabbad är besöksnäringen som har och har haft stora bortfall av kunder och en intäktssida i resultaträkningen som i princip har försvunnit för många. Vi kan också totalt sett notera en kraftigt ökad arbetslöshet och ökad omfattning av permitteringar. I inledningen av pandemin skakade också världsekonomin till rejält och världens alla börser föll kraftigt. Nedgången på Stockholms fondbörs var dramatisk under mitten av mars när det stod helt klart att det var en pandemi och en allmän smittspridning som rådde. Successivt under våren återhämtade sig dock börserna och slutade 2020 på plus 13 procent. Efter årsskiftet har börserna fortsatt utvecklas positivt. Uppenbarligen har industri och handel i övrigt inte påverkats negativt av pandemin och optimismen inför fortsättningen av 2021 och 2022 är stor. Analytiker gör idag tillväxtantaganden för svensk ekonomi på fem till sex procent för 2022.

En viktig notering är också att 2020 var ett kommunalekonomiskt rekordår med ett samlat överskott för regioner och kommuner på drygt 50 miljarder. En förklaring var helt enkelt att staten under året har överkompenserat regionerna

och kommunerna bland annat utifrån en felaktig bedömning av hur stort intäktsbortfallet skulle komma att bli för regionerna och kommunerna. Pengar har således inte varit något problem, däremot har tillgången till personal varit det. En omständighet är att pandemin naturligtvis långsiktigt kommer att innebära stora behov av anpassningar till den nya ekonomiska situationen. För länder som redan före pandemin befann sig i en svårartad finansiell situation väntar rimligtvis stålbad av skilda slag. För Sveriges del med starka statsfinanser är läget att dessa finanser inte är lika starka längre, vilket givetvis i ett längre perspektiv kommer att få negativa konsekvenser för finansieringen av den samlade offentliga sektorn, men detta är inte något som diskuteras just nu utan statligt stöd fortsätter att fördelas i syfte att minska de negativa konsekvenserna av pandemin.

## 2. Syfte, metod och disposition

### **Syfte och utvärderingsfilosofi**

Syftet med utvärderingen av Tanums kommuns hantering av coronapandemin är att beskriva och klargöra hur den kommunala organisationen klarat att hantera den samhällskris som covid-19 innebär. Utvärderingen har fokus på styrning, organisation, ledning och lärande, det vill säga management. Frågor som uppmärksammas i enlighet med detta är vilken beredskap som fanns för att möta den samhällskris som pandemin innebär, hur anpassningar har skett till de nya och dramatiskt förändrade förutsättningarna, vilka beslut som har fattats när, var och hur och vilka lärdomar hanteringen av pandemin har inneburit och hur dessa har tagits till vara.

Utvärderingen har som övergripande idé att bidra till förbättringar dels i kommunens sätt att möta extraordinära oväntade händelser, dels i den organisatoriska vardagen. Den filosofi som präglar utvärderingen är att utvärderarna är kritiska vänner. Det finns en vilja i vänskapligheten och i utvärderarnas engagemang att bidra till utveckling och förbättring, men också en övertygelse om att detta innefattar att ställa besvärliga ibland kanske till och med mildt provocerande frågor och påtala de eventuella brister som framkommer. En utvärderare är ingen vän om denne väjer för att redovisa vad som brister och vad som skulle kunna och kan göras bättre. Syftet med den här utvärderingen är därför inte att granska kommunens arbete för att utkräva ansvar och hitta fel att korrigeras. Ambitionen med utvärderingen är istället att skapa ett underlag och en process för lärande, både inför framtida kriser och inför en efterlängtd vardag utan pandemi.

### **Datainsamling och tillvägagångssätt**

Datainsamlingen har bestått av flera delar. Basen är självvärderingar upprättade av utvalda nyckelaktörer och funktioner inom kommunen. Totalt är det sju självvärderingar som är framtagna och inskickade. Vilka dessa är framgår av bilaga 1 och 2. Självvärderingarna bygger på att aktörerna besvarat ett antal frågor under följande sex teman.

- Den övergripande bilden
- Beslut, åtgärder och kritiska moment inom verksamheten
- Samarbete och samordning
- Förutsättningar och beslut
- Andra aktörer
- Lärdomar och framtid

Totalt är det 29 frågor som besvarats. Av bilaga 3 framgår vilka frågorna är.

Självvärderingarna är av varierande omfattning och av varierande kvalitet. Några är mycket uttömmande och beskrivande andra mer kortfattade, men totalt sett är det ett mycket tillfredsställande underlag för beskrivning och bedömning. I syfte att komplettera självvärderingarna, inhämta mer information och samtidigt ge aktörerna möjligheter att utveckla resonemangen har hearingar med de utvalda nyckelaktörerna genomförts. Dessa hearingar eller gruppintervjuer visade sig bli ett viktigt tillskott för att fånga händelseutvecklingen och uppfattningar i kommunen. Hearingarna präglades av stor öppenhet och tillförde viktig information. Den intervjumall som användes återfinns i bilaga 4. Intervjuer har också genomförts med tre ledande politiker i kommunen.

Det empiriska materialet är omfattande och vår bedömning är att det är mättat. Med detta menas att ytterligare datainsamling inte hade inneburit att något väsentligt nytt skulle tillförts som skulle kunna förändra bilden av kommunens hantering. I en sådan situation finns det goda skäl att inte söka mer information, beskrivningen och tolkningen av aktörernas samlade grunduppfattningar och bedömningar ligger fast.

Under studien har utvärderarna också tagit del skriftlig dokumentation av olika slag. Material om coronapandemin är oerhört omfattande på myndigheters, regioners och kommuners webbplatser och på olika typer av nyhets sajter. Ständigt tillförs ny information om virusets egenskaper, spridning och hur smittskyddsarbetet bedrivs och bör bedrivas. Det har också under året genomförts och publicerats utvärderingar. Av särskilt intresse och relevans i sammanhanget är tillsynsrapporter från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) där äldreomsorgen granskats, Coronakommissionen som avgett ett första betänkande om äldreomsorgen under pandemin och Statskontoret som beskrivit och problematiserat ansvarsfördelningen inom den svenska förvaltningsmodellen. IVO-rapporterna har för övrigt utsatts för hård kritik i de svar som regioner och kommuner avgett, framför allt på grund av en uppfattad stor

okunskap om innebörden av äldreomsorg och användning av bristfälliga metoder för utvärdering. IVO har valt att inte kommentera kritiken.

En viktig aspekt är också att utvärderingen av Tanums kommuns hantering av pandemin är en av flera utvärderingar som genomförs av forskare knutna till Kommunforskning i Västsverige (KFi) inom programmet KomCo – Kommuner i coronatider inom vilket följande organisationer medverkar: Västra Götalandsregionen (VGR), Göteborgs Stad, Mölndals Stad, Borås Stad, Stenungsunds kommun och Tanums kommun. Föreliggande rapport är ämnad för kommunorganisationens utveckling och lärande, men också ett bidrag till den mer generella kunskapsbildningen kring kommuners hantering av covid-19 och kommunsektorns roll i Sveriges krisberedskap. Detta innebär samtidigt möjligheter för den enskilda kommunen att i ett senare skede jämföra sin hantering av pandemin med andra och därigenom ytterligare öka kunskaperna om vad som skulle kunna gjorts annorlunda och hur kommunen kan utveckla styrning, organisation och ledning i vardagen och i kommande krissituationer. Programmet ger förutsättningar för att dra mer generella slutsatser kring organisationers förmåga att hantera kriser och vilka styrkorna och svagheter är. En kunskap växer också fram kring den svenska förvaltningsmodellens funktionalitet och kvaliteten på samspelet mellan rådande nivåer i en flernivådemokrati.

## Rapportens disposition

Rapporten fortsätter i nästa kapitel med redovisning av en enkel modell som beskriver krav på en fungerande samhällsorganisation. Modellen och resonemangen baseras på grundläggande samhällsvetenskapliga teorier. Effektivitet, anpassning samt rättssäkerhet och demokrati är de tre förvaltningsvärden som behandlas dels var och för sig, dels i ett särskilt avsnitt om konkurrerande värden. I beskrivningarna innefattas resonemang också om krishantering. I kapitel fyra, fem och sex redovisas studiens empiriska underlag som samlats in i Tanums kommun. I kapitel fyra beskrivs hur nyckelaktörerna inom kommunen uppfattar kommunens hantering, vilka de huvudsakliga förklaringar anses vara, vilka effekter hanteringen har inneburit samt vilka särskilda omständigheter som har rått som har varit gynnsamma alternativt besvärande i krishanteringen. I kapitel fem beskrivs vilka lärdomar som nyckelaktörerna uppfattar vara viktiga och som har betydelse framöver för den kommunala verksamheten och för styrning, organisering och ledning. I kapitel sex redovisas de tre intervjuade politikernas beskrivningar och uppfattningar om hanteringen av pandemin. Vi har valt att separera politikernas beskrivningar och uppfattningar från övriga



beskrivningar. Det är en renodling men har den konsekvensen att kapitlet innebär en del upprepningar i förhållande till redovisningar i de föregående kapitlen. I kapitel sju redovisas en samlad bedömning av krisarbetet inom kommunen. Resonemang förs utifrån centrala teman och kortfattat i förhållande till de tre förvaltningsvärdena och några som vi uppfattar viktiga rekommendationer redovisas. Rapporten avslutas i kapitel 8 med kommentarer avseende den svenska förvaltningsmodellens ändamålsenlighet.

### **Kort om Tanums kommun**

Något om den studerade kommunen får avsluta detta kapitel. Tanums kommun är belägen i Norra Bohuslän och är till ytan en mycket stor kommun med landsbygd, tätorter och med en kuststräcka från gränsen till Strömstads kommun i norr till Sotenäs kommun i söder. Kända tätorter inom kommunen är Grebbestad, Fjällbacka och Hamburgsund. Kommunen har närmare 13 000 invånare men antalet som vistas i kommunen mångdubblas under sommarter. Besöksnäring och handel är omfattande verksamheter och utgör cirka en femtedel av näringen, men även tillverkning och byggverksamhet är betydande näringsgrenar. Den största arbetsgivaren i Tanum är kommunen.

# 3. Grundläggande förvaltningsvärden och krishantering - teoretisk referensram

## **Effektivitet**

Ett grundläggande krav på offentliga organisationer är att de ska vara effektiva och genomföra verksamhet med hög kvalitet. Effektivitet följer av att organisationen, ledningar och medarbetare över tid lär hur verksamheten bäst kan bedrivas och hur tillgängliga resurser används på bästa tänkbara sätt. Effektivitet följer också av en stark fokus på uppgiften. Ett tydligt uppdrag uttryckt antingen som att åstadkomma ett visst resultat, alternativt att följa en väl beskriven process som leder till att verksamheten utförs enligt väl beprövade, metoder stödjer effektivitet och effektivitetsutveckling. I det första fallet är det en decentraliserad organisation som tillämpas där olika enheter har ansvar för hur verksamheten ska svara upp mot formulerade mål och krav på resultat. Organisationen är mål- och resultatstyrd. I det andra fallet följer enheterna givna regler och en centralisering råder (se till exempel Oucchi 1979 och Brorström 2021).

I en stor organisation som inrymmer många olika verksamheter krävs för effektivitet en god samordning mellan organisatoriska enheter, dels för att kunna använda tillgängliga resurser effektivt, dels för att kunna ta tillvara varandras kompetenser på ett sätt som gynnar helheten. Samordning kan också aktualiseras i extraordinära situationer då det krävs kraftsamling eller tydligt gemensamt agerande. Samordning är svårt och kan vara tidsödande och kostsamt att utveckla och etablera. I ett sådant läge kan organisationerna tvingas till att inse att fokus måste vara på den enskilda enheten och hur samordningen säkras ur ett helhetsperspektiv blir då en fråga för organisationens ledning. En kompetens

sation för brister i samordning kan vara att samarbete mellan enskilda individer och enskilda organisatoriska enheter initieras, utvecklas och etableras. Samarbetet ersätter då avsaknaden av formella och fastställda regler och rutiner för samordning. En formell institution, regelverket, ersätts med en informell institution, praxis. Sammanfattningsvis gäller således att på en tydlighet i ansvarsfördelningen och en decentralisering av ansvar och befogenheter kan följa ett behov av koordinering av verksamheter. En nödvändig differentiering för att skapa tydlighet i ansvar kräver samtidigt således integrering, vilket Lawrence och Lorsch visar i sin klassiska studie publicerad 1967.

Effektivitet kan också befrämjas av att organisationens medarbetare besitter en specifik kompetens och ges ett stort friutrymme som gynnar verksamhetens utförande. Styrningen av en sådan enhet är utöver kompetenskrav svag och organisationen kan därför snarast betecknas som ocentraliserad (se Brorström och Johansson 1992 och Kastberg, Algehed och Brorström 2021). De professionella utövarna kan därigenom komma att dominera och en osäkerhet om huruvida verksamheten är effektiv uppstå. Vare sig mått på verksamhetens resultat eller föreskrivna kvalitetssäkrade processer är ju en del i styrningen. Styrningen bygger på tillit till att enheten har förmåga och kapacitet att genomföra verksamheten på ett effektivt sätt och på att den gör det på ett sätt som är förenligt med ett helhetsperspektiv. Den ocentraliserade enheten utnyttjar i den bästa av världar då inte sitt kunskapsövertag om verksamhetens förutsättningar och innehåll för egen vinning.

Det lärande som sker inom ramen för värdet effektivitet är att den verksamhet som bedrivs blir allt bättre på det den faktiskt gör och fullföljer det givna uppdraget. För alla organisationer gäller för att vara konkurrenskraftiga att de över tid måste vara effektiva, ta vara på de fördelar som det innebär att kunna fokusera på uppgiften och bli allt mer effektiva för att kunna hålla eller förstärka sin position. I denna omständighet ligger svårigheten för den effektiva organisationen, nämligen att ställa om verksamheten när förutsättningarna förändras (se North 1996).

Den effektiva organisationen är handlingskraftig men insiktströg (Brunsson 1986). Den ”jobbar på” men kan ha svårt att inse att den verksamhet som bedrivs kanske inte längre svarar mot några faktiska behov eller reell efterfrågan. Forskning kring industriell utveckling och industripolitik illustrerar fenomenet med bland annat det klassiska exemplet Facitkoncernens fall. Ledningen inom koncernen bar på övertygelsen att mänskligheten behövde mekaniska och eldrivna räkneapparater och inte ett enkelt sätt att genomföra mer eller mindre

komplicerade matematiska räkneoperationer. Ett annat exempel är Uddevalla-varvet som byggde fartyg i parti och minut, men som inte klarade eller ville i tid tolka signalen att marknaden svek och att fartyg inte gick att sälja till priser som täckte kostnaderna. Ett aktuellt exempel är pappersindustrins oförmåga att i tid ställa om utifrån medias digitalisering.

Förklaringar till bristen på insikt kan vara många, det kan handla om att skygglapparna är på och att ledning och medarbetare helt enkelt inte ser tillräckligt klart. Den är för starkt knuten till den befintliga verksamheten och verksamhetsidén. Det kan vara så att många ser klart men dominerande aktörer kräver konsensus genom formell eller informell auktoritet och potentiella ifrågasättare väljer därför att avstå från att problematisera. Fenomenet har ett namn, grupp tänkande, och har i studier av storpolitiska fiaskon använts för att förklara varför annars till synes begåvade människor kan fatta katastrofala beslut eller inga beslut alls i ett ytterst problematiskt läge (Janis 1979). En förklaring till utebliven förändring är också att insikten finns, men alternativen är sämre, till exempel avveckling, och det sista som överger människan är hoppet. Utveckling är svårt, avveckling på ett tillfredställande sätt ännu svårare.

## Anpassning

För att en organisation ska kunna överleva långsiktigt krävs således en förmåga att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. North (1990/1993) använder begreppet adaptiv effektivitet. Det är ett måste för den långsiktiga överlevnaden, det räcker inte att fördela och använda tillgängliga resurser effektivt i organisationens vardag, att vara allokativ effektiv. Organisationen måste vara adaptiv i förhållande till sin omgivning såvida den inte är så dominant i tid och rum att den kan förändra omgivningen och påverka de förväntningar som finns på organisationen.

Anpassning handlar om att i ett första skede fånga signaler i omvärlden som påkallar behov av åtgärder. Idealet är att kunna reagera kraftfullt på svaga signaler. Problemet med detta är dels svårigheten att uppfatta svaga signaler, dels att göra det på ett sådant sätt att det inte uppfattas som alarmistiskt och obehagligt. När väl signalerna fångats och omvärldsanalysen är genomförd handlar det om förmågan att ställa om. Ju mer etablerad en verksamhet och organisation är desto svårare är det att ställa om. Organisationsforskarna Hedberg, Nyström och Starbuck (1976) illustrerar metaforiskt i en känd vetenskaplig artikel fenomenet med en indianstam som slår upp sina tält på stränder och stannar kvar så länge tillgången till vatten och föda är god. När resurserna tryter drar

stammen vidare. En dag finner den en plats som erbjuder mycket goda förutsättningar och bestämmer sig för etablering. Palissader och byggnader uppförs och stammen rotar sig. Men även här tryter resurserna efter ett tag, men flexibiliteten finns då inte längre kvar och istället för ett nytt uppbrott fattas beslut i ledningen om att stanna kvar baserat på antagande om att bättre tider väntar. Anpassningsförmåga och handling har ersatts av beslut och förhoppningar om förändring.

En problematik finns också i graden av institutionalisering av de regler och rutiner som tillämpas och då gäller det både formella och informella institutioner. Det kan handla om ett regelverk för hur ärenden ska beredas och hur och vem som ska fatta beslut. Avsteg från regelverket låter sig inte göras. Det kan också handla om en praxis som blivit för givet tagen. Socialpsykologen och organisationsforskaren Karl Weick illustrerar fenomenet med begreppet "heavy tools" (Weick 1996). Yrkesgrupper tillskansar sig kunskaper och redskap för sitt arbete som är svåra att släppa även i situationer där detta är ett måste. Ett av hans exempel är några brandmän som förlorar delar av sin utrustning i en brandhärd och när de ska ta sig ut därifrån så försöker de leta rätt på utrustningen/redskapen eftersom det är ett uttryck för oprofessionellt agerande att tappa saker och ting vid en insats. Olyckligtvis innebar det (onödiga) sökandet att brandmännen inte lyckades ta sig ut i tid och omkom. En förmåga är således just att kunna ge avkall på starkt institutionaliserade normer när nöden så kräver.

Förmåga att anpassa verksamheten kan kopplas till styrning och graden av decentralisering. Ett antagande är att organisationer där det finns en vana på lokal nivå att fatta beslut och vidta åtgärder är mer ämnade åt att reagera på omvärldsförändringar och vidta åtgärder än en organisation där centrala kommandon behöver inväntas. Decentralisering stödjer flexibilitet samtidigt som det kan innebära olika sätt att inom en och samma organisation möta en viss situation. Så en problematik och brist kan vara olikheter mellan verksamheter om inte koordinering sker antingen genom att vertikala beslut fattas eller genom horisontell koordinering.

Ett använt uttryck i resonemangen om anpassning är "förmåga att studsa tillbaka" (Sutcliffe och Weick 2007). Först infinner sig osäkerhet och brist på handling, men liksom en boll som trycks ihop så kommer rekylen som innebär att organisationen kommer upp på banan igen. Förmågan att "studsas tillbaka" hänger samman med graden av flexibilitet som i sin tur kan knytas till den form av lärande som organisationen och dess medlemmar gör. Det handlar här inte

om att göra samma sak allt bättre utan om förmåga att göra nya och annorlunda saker. Efter uppmärksamhet följer medvetenhet om att förändring måste ske och förmåga till handling. Benämningen är dubbelkretslärande och här ingår att ifrågasätta det sätt som organisationen arbetar på och gå utanför de ramar som är givna. Det ger en förmåga att ompröva verksamheten utifrån nya förutsättningar.

En kvalitet som tidigare studier och klassisk litteratur också pekar på är att som utgångspunkt under en kris undvika att hänvisa till och argumentera för att det som tidigare gjorts är rätt (Weick och Sutcliffe op cit). Historien har betydelse och låsningar kan uppstå. Beteendet att utgå från att allt som tidigare gjorts har varit rätt och riktigt benämns kulturell infångning och hämmar naturligtvis i sökandet efter nya och ändamålsenliga lösningar för att hantera kriser. Studier av organisationer som möter kriser har således visat på beteenden som måste undvikas för att kriser ska kunna hanteras ändamålsenligt. Sammanfattningsvis är nyckeln till framgång att veta när hämmande regler och invanda mönster ska avvecklas och upphävas. Insikten om detta är ett första steg för att etablera en god ordning för att hantera en kris. Att hantera det oförväntade kräver förmåga att svara starkt på svaga signaler, men det är enkelt att säga och betydligt svårare att göra (se för ytterligare beskrivning Weick och Sutcliffe, op cit, Weick, Sutcliffe och Obstfeld 2005 och för en sammanfattande beskrivning av några centrala studier och teorier rörande krishantering Brorström och Brorström 2011).

En viktig lärdom vid krishantering är också betydelsen av att öva för att därigenom vara förberedda och samtränade. Övning innebär också att ansvariga på olika organisatoriska nivåer tränas på sin roll i krishanteringen. Studier som bekräftar vikten av övning i att hantera kriser har bland annat genomförts av Berlin och Carlström (2015).

## **Rättssäkerhet och demokratiska processer**

Det tredje förvaltningsvärdet utgår från regeringsformen. Överordnat andra förvaltningsvärden är alltid, vilket måste påpekas, rättssäkerhet och demokrati. Den offentliga makten utövas enligt regeringsformen under lagarna. Med detta menas att den enskildes rättigheter ska skyddas vid samhällsutövning och beslut som fattas ska vara förutsägbara. Rättssäkerhet handlar om likabehandling och skydd mot godtycke från myndigheter och domstolar.

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Folkstyret förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal själv-

styrelse. Beslutsfattare väljs vid allmänna val. De valda politiska församlingarna har till uppgift att baserat på folkets vilja fatta beslut om mål, strategier, prioriteringar och resursfördelning och att följa upp och utkräva ansvar efter genomförande. Det politiska systemet har också ett ansvar för att förutsättningar finns för att genomföra verksamhet av god kvalitet. Politisk instabilitet kan innebära att verksamheten ges omöjliga villkor och uppdrag. Beslut som är tydliga och klara måste kunna fattas för att skapa en grund för genomförande. Den demokratiska ordningen kräver hög kvalitet på beslutsunderlagen och öppna processer. Offentliga organisationer ska således säkra att beslut fattas i demokratisk ordning.

### **Konkurrerande värden**

Det tre förvaltningsvärdena kräver sitt, men problematiken stannar inte där. Konsten är nämligen för att säkra hög kvalitet och en långsiktigt gynnsam utveckling att förena de tre värdena, vara bra eller tillräckligt bra på alla värdena samtidigt, men samtidigt med den utgångspunkten att rättssäkerhet och demokrati alltid är överordnade värden. Svårigheten accentueras av att värdena är sinsemellan konkurrerande. Fokus på nuvarande uppgift försvårar anpassning till nya förutsättningar. Flexibilitet, stark omorientering och förnyelse kan innebära att kvaliteter i beslutsunderlag och beslutsprocesser går förlorade. Alltför rigorösa regler och krav för att säkra hög administrativ kvalitet drar resurser ifrån uppgiften och kan även hindra nödvändig förnyelse. I en krissituation kan värden kopplat till demokrati och rättssäkerhet komma att prövas i det att beslut fattas utan sedvanlig rigorös beredning, beslut fattas på bristfälliga underlag och den enskildes rättigheter inte beaktas. En krissituation kan också innebära att offentlighetsprincipen inte upprätthålls.

Uppdraget är att parallellt i organisationens vardag och i extraordinära situationer hantera de tre värdena. Att i demokratisk ordning besluta om och genomföra en rättssäker verksamhet samtidigt som förmågan att anpassa verksamheten till nya omständigheter hanteras. Ett sätt att förhålla sig till de tre värdena är att i vardagen är fokus på effektivitet, demokrati och rättssäkerhet och i kris accentueras förmågan att anpassa verksamheten till nya omständigheter. Då gäller det att inte "vuxit fast" eller ha för tunga redskap som gör att flexibiliteten går förlorad. Fördjupade resonemang om innebörden av konkurrerande värden finns i bland annat Brorström och Siverbo (2008) och Butler (1991).

## 4. Uppfattningar om hanteringen av krisen - förklaringar, effekter och omständigheter

### **Inledning - den övergripande bedömningen**

Den återkommande och övergripande uppfattningen som redovisas i nyckelaktörernas självvärderingar och vid de uppföljande hearingarna är att kommunen har hanterat konsekvenserna av pandemin väl. Det har varit ett effektivt arbete inom kommunen med många drivande krafter med inriktning mot att lösa problemet tillsammans är en förekommande beskrivning som lämnas. Det mesta har gått bra påpekar en intervjuperson (benämningen intervjuperson eller liknande används fortsättningsvis om det är en utsaga i samband med en hearing), en annan menar att det som fungerar bra i vardagen även har fungerat väl under pandemin. Så viss modifiering av utsagan att det fungerat väl finns, men samlat gäller bedömningen av såväl den egna verksamheten som av kommunen i sin helhet att hanteringen har varit ändamålsenlig. Med ändamålsenlig hantering avser intervjupersonerna att smittspridningen har kunnat begränsas samtidigt som omfattningen och kvaliteten på den ordinarie verksamheten har kunnat upprätthållas till en grad som kan anses rimlig givet de omständigheter som pandemin inneburit.

I självvärderingar och vid hearingar framhålls också att kommunen var tidigt ute med att fatta beslut och vidta åtgärder. Redan den tionde mars utfärdades riktlinjer och rekommendationer inom kommunen rörande distansarbete, digitala möten och villkor för tjänsteresor. Detta var dagen före det att WHO deklarerade att en pandemi förelåg och tre dagar före den första nationella presskonferensen med anledning av pandemin. De redovisade orsakerna till att



kommunen var tidigt ut varierar. Det handlar bland annat om att kommunen har en erfaren ledning som ”hänger med i utvecklingen”, som en av de intervjuade uttryckte det. Det framhålls att det fanns kapacitet att möta den uppkomna situationen och styrkan var inledningsvis närheten mellan å ena sidan kommunstyrelsen och nämnderna och å andra sidan kommunledningen på tjänstemannasidan och förvaltningarna. Tanums kommun valde också att aktivera krisledningsnämnden och nämnden har under hela händelsen arbetat nära kommunens ledningsgrupp på tjänstemannasidan. Ett bekymmer var dock att det inte fanns någon beredskap för en kris där ledningen inte kunde träffas fysiskt i kommunhuset.

Ett påpekande är att ledningen tog risken för smittspridning på allvar från första början och visade sig också ha mod att agera snabbt och fatta viktiga beslut. En av de intervjuade kommunikatörerna framhåller som en förklaring det rådande förhållningssättet till kriser inom kommunen och exemplifierar med en totalförsvarsövning som genomfördes i januari 2020 som medvetandegjorde många om att samhällskriser kan komma och vad som behöver göras för att hantera en kris. Inställningen belyses också av nedanstående citat hämtat från hearingen med företrädare för kommunledningen/styrning och ledning.

*”Det fanns inte tid att ta beslut om någon vecka. Det var här och nu. Många beslut togs i nuet för det fanns inte tid att vänta”.*

En yttre förutsättning som flera lyfter fram som viktig var att smittspridningen först kom till Stockholmsregionen och att det därför fanns viss tid inom kommunen för att bedöma den uppkomna situationen. Kommunen var påpekades det inte så drabbad i början så det fanns en startsträcka. Samtidigt uppfattar de intervjuade att det var en aning rörigt inledningsvis, beslut fattades som behövde ändras kort därefter och beslut togs ibland på fel nivå. Beslut fattades enligt en intervjuperson inledningsvis för högt upp i organisationen. Men någon kritik vill inte intervjupersonen rikta mot ledningen, det kanske är omöjligt att undvika oklarheter kring var beslut ska fattas inledningsvis vid den här typen av kriser.

*”Det handlade inte om att vilja utöva makt utan om att göra det bästa i den rådande situationen”.*

*"Ingen reagerade på det att det kom uppifrån utan man förväntade att det skulle komma därifrån".*

Att det finns en insikt om att så har varit fallet framgår av nedanstående citat från företrädare för kommunledningen/styrning och ledning.

*"Vi har inte haft tid att skapa förståelse ute i verksamheten för besluten".*

*"Man har behövt fatta snabba beslut utan att veta om alla förutsättningarna. Ibland gick det fort... Jag har blivit modigare".*

Snabba beslut således, baserat på ett tilltagande mod, men möjligtvis på bekostnad av kvaliteten i besluten. Det poängteras vidare att fokus inledningsvis låg på äldreomsorgen och att skydda de mest utsatta, men att mycket kraft också lades på skolan och att förhindra smittspridningen i samhället i stort.

En problematik är att medan kommunen agerade snabbt med beslut och åtgärder så var den helt oförberedd på att krisen skulle bli så utdragen. Efter en akut situation under våren och kraftsamling i hela kommunen att hantera turistsäsongen och sommarsemestern med allt vad det innebar, vittnar flera om att krisarbetet gick in i en lugnare fas, ett nytt tillfälligt normalläge. Rutiner fanns på plats, oron hade lagt sig och digitala lösningar var intrimmade.

## **Hur förklaras den ändamålsenliga hanteringen? Beskrivning baserat på självvärderingar och hearingar**

### ***Engagemang och samverkan***

Två huvudsakliga beskrivningar som anses förklara varför kommunen lyckats så väl med att hantera pandemin framträder i självvärderingar och intervjuer. Den ena är det stora engagemang som medarbetare på alla nivåer har uppvisat, från början och hela vägen under händelsens olika skeden. Alla har ställt upp och bidragit och vi har hjälpt varandra, framhålls det. Företrädare för omsorgsverksamheten beskriver att det har varit ett stort ansvarstagande hos alla medarbetare, vilket förklarar att smittspridningen har kunnat begränsas. Företrädare för HR-funktionen framhåller ansvarstagandet som helt centralt för arbetet och att detta har präglat hela organisationen. En engagerad och tillgänglig kommunledning är också en viktig förklaring enligt intervjupersonerna.

Den andra beskrivningen hänger samman med engagemanget men fokuserar mera på samverkan mellan aktörer. Företrädare för barnomsorg och skola uttrycker sig på följande sätt;

*"Det har varit mycket samverkan på alla nivåer och alla har fått vara delaktiga. Alla har varit och också velat vara involverade i arbetet".*

Från barnomsorg och skola framhålls också att de har arbetat i team, ett nytt arbetssätt som enligt beskrivningen inneburit att de snabbt har kunnat hantera frågor som dykt upp. Arbetet har präglats av en vi-känsla där alla har bidragit och varit intresserade av att följa utvecklingen.

En beskrivning är också att en stor omtänksamhet och flexibilitet i alla led har genomsyrat arbetet från start. En beskrivning från kommunikatörerna är att det varit ett prestigelöst samarbete, om någon behövde stöttning i till exempel framtagning och bearbetning informationsmaterial och texter så hanterades det i samarbete, enkelt och smidigt och som sagt utan prestige.

Samverkan över gränser och mellan ansvarsområden har också inneburit att medarbetare inom kommunen i ökad utsträckning har sett till helheten. Den ambitionen har funnits tidigare men har förstärkts i krisarbetet. Ett ytterligare resonemang på temat samverkan är att med utgångspunkt från fokus på uppgiften, att hantera pandemin, så slöt alla upp för att göra något bra tillsammans. Kommunledning och kommunalråd var engagerade och närvarande och satte sin prägel på arbetet. En styrka är och har också varit en väl fungerande ledningsgrupp.

En styrka och förklaring som redovisas är också den goda samverkan med de fackliga organisationerna. Det har varit en öppen samverkan och inget har mörkats framhålls det. En aspekt i sammanhanget är som en intervjuperson uttrycker det att det har varit tillåtet att säga att man inte vet. Det har inte funnits något krav på att veta allting utan samtal har kunnat föras utan låsningar och med vilja att hitta lösningar som fungerar för såväl brukare som personal. En annan av de intervjuade poängterar att samarbetet är bra under normala förhållanden och under pandemin har det varit ännu mer av dialog och information där man tagit vara på varandras kunskaper och erfarenheter. Den goda samverkan bekräftas av fackliga företrädare som deltagit under intervjuerna. Arbetsgivaren har varit lyhörd, öppen och god information har lämnats. Men det har också funnits olika uppfattningar och här nämns olika åsikter i frågan

om huruvida åtgärderna att begränsa smittspridningen inom skolans område varit tillräckliga.

Det goda samarbetet gäller också med externa aktörer såsom företrädare för civilsamhället och näringsliv. När det gäller samarbetet med andra offentliga organisationer och myndigheter är uppfattningarna däremot varierande. Flera framhåller det goda samarbetet med VGR, smittskyddet och vårdhygien, men det finns också uppfattningar om att otydliga och motstridiga besked lämnats från nationella och regionala myndigheter. Att det har varit en svag och vag samordning mellan olika myndigheter och centrala organisationer såsom VGR, SKR och Västkom är en förekommande uppfattning.

Den goda samverkan har enligt ovanstående redogörelse haft en avgörande betydelse för hanteringen av pandemin och i de resonemang som förs knyts den av många till att kommunen är en liten kommun, vilket innebär att det är lätt att nå varandra och hitta personer som är viktiga att samarbeta med. Vi känner varandra framhålls det särskilt i en av självvärderingarna.

*”Det är så mycket vilja att samverka, det är korta vägar och det är inte omständligt att ta kontakt och ställa en fråga. Det är ett öppet klimat och alla parter är viktiga och alla används på bästa sätt. Vi hjälps åt och jobbar ihop”.*

Det är ”ett vinnande koncept” framhåller en intervjuperson att i det här sammanhanget vara en liten kommun med korta kommunikationsvägar. Det finns en stor närhet mellan politik och förvaltning som gynnat hanteringen och politiken är och har varit en del i den operativa verksamheten. ”Vi är nära politiken och varandra”, som en av intervjupersonerna uttrycker det. En annan intervjuperson beskriver kommunen som decentraliserad och att det är lättare att få igenom ”saker och ting” eftersom det finns en insikt hos beslutsfattare i hur verksamheten fungerar. En ytterligare utsaga är att politiken visat förvaltningen stor tillit. En annan intervjuperson framhåller att politikerna haft stort förtroende för förvaltningen, men att de ibland har varit för handlingskraftiga. Ett exempel är stängningen av grundskolan fyra dagar före jul som beslutades av krisledningsnämnden utan att bland annat se till konsekvenserna vad gäller lagstadgade studietimmar.

Det finns också en problematik och risk med litenheten enligt flera. Det är sårbart och med ett större personalförlust hade hanteringen av pandemin kunnat bli synnerligen problematisk. Kommunen har dock under hela pandemin haft nyckelpersoner på plats påpekas det. Litenheten kan också vara besvä-

rande eftersom många personliga relationer finns. Beslutsfattare och ledande tjänstemän uppvaktas i olika situationer, till exempel i ICA-kön. Detta kan helt enkelt innebära att frågor hamnar på fel ställe.

### **Struktur och kultur**

Förklaringarna till det uppfattade väl fungerande krisarbetet handlar också om struktur och kultur. Tanums kommuns organisation är, beskrivs det, decentraliserad och beslut och ansvar följer linjen. Det finns ett tydligt uppdrag och en tydlighet i vad som ska göras är en återkommande beskrivning vilket uppfattas skapa trygghet. Den decentraliserade strukturen innebär en vana bland chefer på olika nivåer att fatta beslut och ta ansvar och detta förenas med ordning och reda. Klarheten organisatoriskt har varit ett viktigt ingångsvärde för hanteringen av pandemin. Det som fungerar i vardagen fungerar vid kris är en återkommande beskrivning som handlar om betydelsen av ordning och reda och en decentraliserad organisation med beslutskompetenta chefer. Struktur handlar också om ordningen vid krishantering. Kommunen valde att tämligen omedelbart aktivera krisledningsnämnden. Kommunstyrelsens arbetsutskott har fungerat som krisledningsnämnd och förvaltningschefgruppen har fungerat som krisledningsstab. Denna ordning uppfattas av de intervjuade som ändamålsenlig. Politikerna har löpande varit informerade och har med kort varsel kunna samlas i nämnden för att få information eller fatta beslut.

Ordning och reda handlar om struktur för ansvarsfördelning och beslutsfattande men kan också betraktas som ett slags signum för Tanums kommun. ”Ordning och reda utmärker Tanums kommun”, slår en av intervjupersonerna fast. Beskrivningar ger intryck av att ordning och reda sitter i väggarna i kommunen och utgör en del av organisationskulturen. En annan av de intervjuade framhåller som ett signum för kommunen den informella och avspända stämningen. En egenskap som också kan hänföras till kultur är, såsom det beskrivs, att kommunen präglas av en tävlingsinriktad ledning. Denna drivs av en vilja att åstadkomma bra resultat i förhållande till andra, vilket flera lyfter fram som förklaring till att kommunen agerat relativt tidigt och kraftfullt, trots låg smittspridning lokalt.

### **Kommunikation**

Centralt för hanteringen av pandemin har varit hur händelsen och alla dess olika delar har kommunicerats. Kommunens kommunikatörer tillmäts en stor betydelse för hanteringen av pandemin och kommunikatörerna själva framhåller

den betydelse som närheten till ledningen inneburit och innebär. Kommunikationsfunktionen har varit med i de möten som krisledningsstaben/förvaltningschefgruppen har haft från ett tidigt skede i hanteringen av pandemin. En styrka och således en förklaring till uppfattningen att kommunen har hanterat konsekvenserna av pandemin väl är enligt aktörerna att kommunikationen i det stora hela fungerat väl.

I den självvärderingsrapport som avser just funktionen kommunikation uttrycks att kommunikationen fungerat väl gentemot de olika målgrupperna. Information har lämnats via kommunens hemsida, intranätet och sociala media. En kontinuerlig uppdatering har skett av informationen. Ett viktigt inslag har varit att förmedla information om positiva inslag, ett exempel som nämns av flera är att skolbarn har varit och sjungit på äldreboenden. Särskilt nämns också stora informationsinsatser från kommunens näringslivsutvecklare till företagare och stöd i form av träningsvärdar och skyltningar med uppmaningar om att hålla avstånd. Miljöavdelningen som genomfört utökade inspektioner har också varit tillgänglig för att ge råd och informera företrädare för näringsställen av skilda slag. Det framhålls i självvärderingen att oerhört många arbetstimmar har lagts ned för att sätta samman information och sprida information och kommunicera.

Ett gott samarbete mellan förvaltningarna skapade den kapacitet som krävdes för att möjliggöra den informationsinsats som genomförts framhålls det. Ordet prestigelöst används även i detta sammanhang för att beskriva det genomförda arbetet och samarbetet. Alla har haft Tanums bästa för ögonen.

Uppfattningen att kommunen hanterat konsekvenserna av pandemin väl förklaras således också av att kommunikationen fungerat, men svårigheterna har varit många. Inledningsvis var strukturen för informationsflödet otydlig. Vissa plattformar för information inom kommunen användes inte internt på det sätt som kommunikatörerna trodde. Det är ingen självklarhet visade det sig att medarbetare läser sina mail. En viktig kanal för att nå ut brett till alla chefer inom kommunen blev istället sociala media såsom Facebook.

Svårigheterna att nå ut med information till såväl verksamma inom kommunen som kommunmedborgare har enligt flera begränsats av möjligheterna att använda tryckta media. Bra tillgång till tryckta media hade inneburit att kommunen nått flera, men med risk för att informationen som då skulle spridas kunde vara inaktuell. Det befintliga medielandskapet har också varit en utmaning för kommunens arbete. Det finns nämligen inga tryckta media som täcker hela kommunen. Det finns ingen Tanums tidning. Bohusläningen har fokus

på Uddevalla med omnejd och Strömstadstidningen håller sig framför allt till just Strömstad och inte mycket skrivs om Tanum. Det som har skrivits har inte heller enligt intervjupersoner varit till något stöd. Det har varit svårt att nå ut med positiva budskap och information som skapar lugn och trygghet. Istället upplevs det mestadels varit en aggressiv ton i Strömstadstidningen, till skillnad från hållningen till Strömstads kommun som fått mycket beröm i den lokala median.

I en fråga har den lokala pressen dock varit synnerligen aktiv och det har handlat om vaccination. Kommunen har en sekretessbelagd pandemiplan av vilken framgår vilka nyckelaktörer och funktioner som måste skyddas i händelse av en pandemi. Denna plan utgjorde en utgångspunkt för ett beslut av krisledningsnämndens ordförande efter samråd med krisledningsnämndens ledamöter och en prioritering när ett antal överblivna vaccindoser fanns tillgängliga en fredagseftermiddag. Beslutet att vaccinera nyckelaktörer fattades enligt uppgift i enlighet med pandemiplanen men också efter att ha stämt av beslutet med politiker i kommunen och sökt kontakt med relevanta aktörer inom VGR. En uppgift är också att företrädare för VGR hade nåtts och att dessa bekräftat att det var helt i sin ordning att ge överblivna doser till samhällsviktig personal. På följande sätt uttryckte sig en av de intervjuade, vilket illustrerar oklarheter i vad som skedde.

*”Vi tog fram en plan utifrån personer med samhällsviktiga befattningar. När det blev doser över och Västra Götalandsregionen inte svarade så tog vi ett beslut. Sedan blev vi uthängda”.*

Det fanns doser över och en uppfattning och viktig prioritering var också att inga doser skulle slängas och enligt uppgift var det inte möjligt att lämna tillbaka doser. Uppfattningen är att ett riktigt beslut togs, men med tanke på den uppståndelse och den negativa informationsspridningen som vaccinationen inneburit så skulle enligt en beskrivning som ges beslutet inte ha fattats idag med vetskap om konsekvenserna. Det uppfattas ha skadat förtroendet för kommunen och bäst hade varit att det aldrig hade fattats och vaccinationerna inte genomförts. Till den insikten ska också läggas en kritik mot att berörda inom VGR inte i efterhand backat upp beslutet och även en kritik av media som rapporterat om frågan på ett ”obehagligt sätt” och ”piskat upp” en negativ stämning. En uppfattning är också att media ”passade på”. Kommunen informerade om att 50 doser fanns över påpekar en intervjuperson och det blev nyhetsstoff,

men beklagar en annan intervjuperson inget har skrivits om att kommunen upprätthållit samhällsviktig verksamhet. En effekt av mediabevakningen om vaccineringen är att allmänheten nu vill veta mer om andra saker rörande den kommunala verksamheten, vilket uppfattas som värdefullt. En annan effekt och en trist sådan enligt en intervjuperson är att företrädare för oppositionen gjort vaccineringen till politik och hävdade att kommunledningen inte varit tillräckligt transparent under händelsen.

En problematik ur ett medborgarperspektiv som blivit tydligt under pandemin är att många inte gör någon skillnad mellan kommunens ansvarsområde och kommunen som geografisk enhet. Kommunen har förväntats svara på frågor som är andras verksamhet och ansvarsområden och inte minst då regionens vad gäller hälso- och sjukvård. Kommunikatörerna ”hamnade i frågor som regionen har hand om”, vilket kan vara problematiskt men som samtidigt illustrerar, vilket är positivt att kommunen och kommunikatörerna uppfattas vara tillgängliga av medborgarna.

Ett förhållande som underlättat kommunikationen och som också anges som en förklaring till att kommunen hanterat pandemin väl är att beslut fattades tämligen omedelbart om att följa FHM:s råd och rekommendationer. Det har skapat en stabilitet och trygghet att FHM:s rekommendationer gäller. Något annat anses inte heller ha varit möjligt eller lämpligt eftersom kommunen saknar egen kapacitet att göra bedömningar av smittspridningen och utfärda rekommendationer.

Ett självklart men viktigt påpekande är den stora skillnad som finns mellan hanteringen av kommunikationsfrågor under den första vågen under våren och sommaren 2020 och situationen under andra vågen och det läge som råder nu då rutiner och ansvarsfördelning för hur pandemin skall hanteras har utvecklats. Ett bekymmer som framförs i flera hearingar och självvärderingar är det faktum att Tanums kommun inte befinner sig i samma fas vad gäller smittspridning som storstäderna, vilket gör att det uppfattas finnas en risk för att felaktiga bedömningar av läget i kommunen görs av medborgare och brukare. Problematiken förstärks av det ovan nämnda att det saknas Tanumsmedia som kan förmedla en aktuell och rättvisande bild av läget lokalt.

### **Effekter**

Hanteringen av pandemin har också inneburit konsekvenser för kommunens verksamhet och för formerna för styrning, organisation och ledning. En återkommande uppfattning är att helhetsperspektivet har stärkts under pandemin



och att samverkan inom förvaltningar och över förvaltningsgränser har utvecklats. Verksamheterna har lärt mer om varandra och det finns nu en ökad kunskap och förståelse för varandra. Tanumskulturen har stärkts framhåller en intervjuperson. Vad innebörden av Tanumskultur är beskrivs dock inte närmare här, men kan antas att ha att göra med en långtgående samverkan inom kommunen.

Pandemin har haft betydelse för synen på och uppfattningen om den kommunala verksamheten och då handlar det framför allt om äldreomsorgen. Den fokus som funnits på äldreomsorgen nationellt i kombination med att kommunen lyckades hålla smittan borta under den första fasen har inneburit en positiv värdering av verksamheten. Äldreomsorgen har fått ett lyft och det talas om verksamheten idag som ett av de viktigaste uppdragen inom kommunen. Hela kommunen vet nu vad äldreomsorg är och det kommer leva kvar menar intervjupersoner som följd av händelseutvecklingen och uppmärksamheten. Ett konkret uttryck för detta som beskrivs av företrädare för verksamheten är att omsorgschefen medverkat vid en företagsträff, och även blivit inbjuden till en Rotaryförening för att beskriva verksamheten. Det uppfattades som en tämligen osannolik händelse som aldrig hade inträffat om det inte varit för utvecklingen under pandemin.

Kritik riktas också mot de nationella studier och utvärderingar som har genomförts av äldreboenden och det påpekas av flera med skärpa att de inte alls känner igen sig i den svartmålning av verksamheten som redovisas av myndigheter i rapporter, inspektioner och debatter. Det har varit framhåller företrädare för kommunledningen ett hårt tryck på personal inom äldreomsorgen. Kompetenta medarbetare, utbildningsnivån är för övrigt mycket hög i kommunen med 95 procent med lägst utbildning som undersköterska, har gjort ett fantastiskt arbete samtidigt som de av myndigheter och media har framställts som odugliga. Det finns en stor okunskap inte minst inom media om vad verksamheten är och media har enbart siktat in sig på att förmedla kritik. Media fokuserar enbart enligt en av självvärderingarna på att misstänkliggöra kommunen, leta efter missar och negativa saker istället för att bidra till att klargöra situationen och redovisa faktiska förhållanden. Ett citat rörande myndigheter och media ger ytterligare belysning.

*"Man pratade om syrgas och uttalade sig om saker på boenden de inte visste något om. En person som hyr en lägenhet hos kommunen har fortfarande*

*bestämmanderätt. Det är inte som långvården och vi har inte läkare hos oss varje dag. Vi har en bra omsorg”.*

Men det påpekas också ifrån de intervjuade att det finns förbättringsområden inte minst i ett nationellt perspektiv men även inom Tanums kommuns äldreomsorg. Det är viktigt att ta vara på de konstruktiva synpunkter som framförs och ytterligare utveckla samverkan. Kommunen har gjort framförs det 20 nya anställningar inom omsorgslyftet men personaltätheten behöver ökas ytterligare och den ambitionen stöds av det ökade intresse som finns för verksamheten. En risk som påtalas är dock att äldreomsorgen utvecklas till minisjukhus eftersom det är lättare att mäta till exempel förekomst av syrgasutrustning, där sådan i så fall skulle vara ett uttryck för kvalitet. En sådan utveckling är inte önskvärd och det är viktigt att bevaka kommande utredningar och verka för att det inte blir för avancerad sjukvård i hemmen eller på boendena.

Äldreomsorgen har således uppmärksammats och kunskaper har kunnat förmedlas om vad äldreomsorg och särskilt boende är och vilka fina insatser medarbetare gör. En generell notering vad gäller ledning och medarbetare inom kommunen är också att den kompetens som finns inom kommunen har blivit synlig för alla, vilket uppfattas som rättvist och positivt.

En effekt av hanteringen av pandemin är i likhet med samhället i övrigt den dramatiskt ökade digitaliseringen. En snabb anpassning till digitala mötesformer och undervisning i digitala former skedde när det var ett måste. En rad utbildningsinsatser har genomförts framhålls det och digitala möten har nu blivit standard. Att arbeta på distans och mötas digitalt fungerar efter omständigheterna väl men det framhålls också i intervjuerna att det personliga mötet saknas, inte minst vid svåra situationer. Det har också varit svårigheter att ”få med alla” i kontakter med medborgare och brukare. Här nämns särskilt föräldrar där vissa har varit skeptiska till att delta på digitala möten, men det har utvecklats positivt över tid. Å andra sidan, påpekas det, så kan den digitala mötesformen innebära att kommunen når personer som inte hade tagit sig till kommunhuset för information.

Ett ökat fokus på vikten av information och kommunikation kan, vilket tidigare har kommenterats, också räknas till effekter av pandemin. Kommunikatörerna har varit betydelsefulla för att hantera pandemin och om de inte tidigare har uppmärksammats av ledning och medarbetare så har det skett nu. Företrädare för kommunikation framhåller att kommunchefen har visat att kommunikationsfunktionen ska prioriteras och detta har underlättat kommunikations-

arbetet. Kommunikationen har inneburit ökade kunskaper om kommunens verksamhet hos medborgare och andra externa aktörer och även kunskaper om varandra inom den kommunala organisationen. Den ökade kommunikationen har vidare bidragit till ett utvecklat samarbete inom kommunen och med andra. Kunskap och kännedom i en bred bemärkelse får således räknas till de positiva effekterna av den förödande pandemin.

En effekt av en stark fokus på att hantera konsekvenserna av pandemin, minska smittspridningen och upprätthålla nivån på den ordinarie verksamheten har med nödvändighet inneburit att pågående och planerade utvecklingsprojekt och utvecklingsarbeten har lagts åt sidan eller bromsats. Denna inbromsning eller avveckling utgör nu ett slags skuld som uppstått som konsekvens av pandemin och som måste amorteras framöver.

### **Omständigheter**

Det finns ett antal omständigheter under det gångna året som inneburit möjligheter att hantera pandemin väl, men också ett antal hinder som försvårat arbetet. Vi börjar med det positiva som tas upp av intervjupersonerna och i självvärderingarna. En sådan är självfallet det som tidigare redovisats som en förklaring att kommunen är välorganiserad, det finns en anda av samarbete inom förvaltningar och mellan förvaltningar och det finns många duktiga och erfarna chefer med beslutskompetens. En fungerande relation mellan politiken och förvaltningen var också ett ingångsvärde och omständighet. Ett kritiskt påpekande rörande kommunens ledning är att det som uteblivet är ledningens "tal till folket". Det hade varit bra om den översta ledningen inte bara informerat och berömt i linjen, det vill säga de närmaste cheferna, utan också gått ut till alla medarbetare inom kommunen.

En viktig omständighet som nämns av intervjupersoner som underlättat omställningen är att kommunen legat långt fram vad gäller digitalisering. Det var en stor fördel framhålls det och innebar att omställningen till distans kunde genomföras snabbt och smidigt. Företrädare för barnomsorg påpekar också att de hann öva på plats i skolan innan "distansen började". Kommunen gick också tidigt över till Microsoft Teams som verktyg för distansmöten. Ett snabbt skifte och en uppgradering till Teams-miljö genomfördes, vilket uppfattas vara en väsentlig kvalitetsförstärkning av det digitala stödet.

En viktig omständighet som uppfattas som positiv har varit att kostnader för hantering av pandemin har behandlats i särskild ordning. Tidigt beslutades att kostnadsökningar och intäktsreduktioner till följd av pandemin skulle särre-

dovisas och regleras i samband med bokslutet för 2020. Så har också skett enligt uppgift och alla nämnder har kompenserats för de ekonomiska konsekvenserna av pandemin. Företrädare för förvaltningarna uttrycker tillfredsställelse med sättet på vilket ekonomin har hanterats och ekonomistyrningen utövats. Följande två citat är belysande.

*”Den (ekonomistyrningen) har anpassats till pandemin, vi har kunnat upprätthålla verksamheten och synen har varit att vi gör det som krävs och som vi behöver göra, ekonomin har varit sekundär”.*

*”Ekonomisk styrning har varit mera tillåtande och förlåtande”.*

Att förhindra smittspridningen har, framhålls det i en annan självvärdering, varit överordnat budgetföljsamhet. Men samtidigt har, poängteras det, de ekonomiska resurserna ändå hanterats varsamt. Det har skett omfördelningar från fysiska möten till digitala och ett annat exempel som redovisas är att i stället för att anställa sommarvärdar anställde näringslivsenheten träningsvärdar. Alla är dock inte helt överens om transparensen i de ekonomiska förutsättningarna och i den ekonomiska styrningen. Det finns en osäkerhet kring vad som är ”coronakostnader” och svårt att veta vilka extramedel som egentligen tillförts och vad som täckts enligt en av intervjupersonerna.

En bidragande förklaring till att ekonomistyrningen har varit underordnad är att regionerna och kommunerna har kompenserats av staten för minskade intäkter och ökade kostnader. Så överlag har kommunerna tillförts generella statsbidrag och kostnadsersättningar som varit väl tilltagna. En uppfattning som till och med SKR:s chefsekonom gett uttryck för (Dagens samhälle, nr 17 2021). En osäkerhet finns nu gällande nivån på och formerna för det fortsatta statliga stödet till regioner och kommuner. Så en ekonomisk bedömning av 2021 och framåt är osäker, vilket bidrar till att det finns en oro hos aktörer inom kommunen för den långsiktiga utvecklingen och hur de satsningar som genomförts för att hantera pandemin långsiktigt ska finansieras.

En omständighet för hanteringen av pandemin är också det faktum att det fanns en pandemiplan men att den visade sig vara mindre användbar på grund av vissa brister i sammanhanget. Den täckte inte in den situation som kan uppstå och den utveckling som följde. Detta väcker frågan hur en krisberedskapsplan ska utformas för att fungera i en krissituation som inte går att förutse. En av de intervjuade talar om att planen måste vara mer översiktlig och täcka flera

olika scenarier, men också mer detaljerad för att ge vägledning för hur krisarbetet ska bedrivas metodmässigt.

Vad gäller yttre omständigheter som påverkat hanteringen av pandemin på lokal nivå förs framförallt resonemang om externa aktörer i förhållande till kommunen. En positiv sak, som nämnts tidigare, är FHM:s rekommendationer och råd som kommunen valt att konsekvent följa, helt enkelt som följd av brist på egen kapacitet att göra bedömningar. Men det finns också uppfattningen att FHM:s riktlinjer har varit svårtolkade. Regionens smittskydd uppfattas också av många trots hög arbetsbelastning ha varit tillgängliga och viktiga för hantering av pandemin. Men där stannar egentligen de positiva bedömningarna. I övrigt domineras berättelserna i Tanums kommun av kritik, i något varierande utsträckning, mot myndigheters och andra organisationers agerande och senfärdighet.

Kritiken riktas mot allt ifrån regeringen till mer lokala aktörer. Regeringen uppfattas att i allt för stor utsträckning ha utgått från de bedömningar som FHM gjort, som i efterhand hävdas det i många fall visat sig vara felaktiga. Regeringen har bortsett ifrån Myndigheten för säkerhet och beredskaps (MSB) påpekande om betydelsen av kontinuitet och uthållighet. Det har enligt flera funnits en brist i tydlighet och samordning från de statliga myndigheterna och bristen på skyddsutrustning och testkapacitet inledningsvis under pandemin är också ett förhållande där ansvaret anses vila tungt på statliga myndigheter. Kommunen har också efterfrågat hjälp i tolkningen av lagar och föreskrifter som inte är förenliga. En hjälp som i stort sett uteblivit. Det har bland annat handlat om arbetsmiljölagstiftningen i förhållande till andra speciallagar. En anpassning av lagstiftningen till att en pandemi rasade borde enligt intervjupersoner ha skett, men så har inte fallet blivit. En stark kritik riktas också mot det befintliga regelverket för olika stöd till näringslivet. Det är för krångligt och inte anpassat till mindre företag, vilka är grundbulten i Tanums kommuns näringsliv. En kraftfull redovisad åsikt från företrädare för kommunledningen fångas i följande uttalande hämtat från en självvärdering.

*"Nationella myndigheter har inte haft tillräcklig kompetens och kunskap om den kommunala nivån och på vilket sätt och under vilka förutsättningar kommunal verksamhet bedrivs. Det har också varit fokus på storstadsregioner i nationell rapportering och på presskonferenser och liknande".*

Samordningen anses således inte ha fungerat mellan statliga myndigheter. En kritik och invändning är också att myndigheterna inte varit krisorienterade och inte haft ett pandemiperspektiv utan helt enkelt arbetat vidare utifrån sina respektive regelverk.

Kritik riktas också mot Länsstyrelsen som har haft svårt att samla kommunerna och få till stånd gemensamma beslut. Länsstyrelsens roll som förmedlare av information och som samordnare har dock förtydligats och utvecklats över tid, vilket upplevs som positivt. Medan Länsstyrelsen försökt skapa regional samverkan finns en uppfattning inom kommunen framskriven i en av självvärderingarna om att regionledningen både på den politiska sidan och på tjänstemannasidan har varit osynlig i samverkansarbetet.

Uppfattningarna om SKR är något varierande, samordning har skett påpekas det, till exempel genom information och diskussion inom nätverket för socialchefer, men kritik finns mot SKR för bristande initiativförmåga. Kommunerna har fått göra samma saker vad gäller personalrelaterade frågor eftersom samlad information inte gått att få. Ett citat illustrerar.

*"290 kommuner sitter och funderar i stället för att SKR sätter sig med Arbetsmiljöverket och får fram något... Man kanske inte har resurser och uppdrag för det, man låter det passera på 290 olika vis".*

En förklaring som redovisas till det som uppfattas som passivitet är också att SKR och myndigheter inte vill peta i den kommunala självstyrelsen. Hursomhelst så innebär bristen på central samordning och tydlig information att mycket tid måste läggas av den enskilda kommunen på tolkning av lagar, regler och föreskrifter. Inte heller kommunalförbundet Fyrbodals upplevs ha varit särskilt aktivt för att möjliggöra informationsutbyte och samordning. Bristen på initiativ från formella externa aktörer har kompenseras med utvecklad intern samverkan och med samverkan med chefer och medarbetare inom andra kommuner påpekas det bland annat av medarbetare inom HR.

I sammanhanget kommenteras också samarbetet mellan kommuner i norra Bohuslän. Här finns en formell samverkan rörande livsmedelsinspektion med Strömstads kommun och ett annat exempel är att Tanums kommun delar anställningen som MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska) med Strömstads kommun. Men en uppfattning som förmedlas av intervjupersoner är att samarbetskulturen är svag. Det är mycket konkurrens mellan kommunerna och en utgångspunkt för samarbete är frågan "vad tjänar man på att samarbeta, vad

vinner jag?” Det är av historiska skäl också så att det inte går att komma överens med dalslänningar enligt en av de intervjuade!

En irritation uttrycks också från flera håll på det storstadsperspektiv som gällt avseende rapportering av pandemiutvecklingen, men också i sakfrågor. En sådan är kollektivtrafiken och hur trängsel ska undvikas och resenärer ska skyddas. Trängsel på bussar är inget problem för Tanums kommun och frågan naturligtvis tämligen ointressant för geografiskt stora kommuner med mycket glesbygd. Uppmaningen att ”vi ska minska resandet när vi har en tur om dagen” blir framför en av intervjupersonerna närmast absurd.

I sammanhanget omständigheter som påverkat hanteringen av pandemin tas också upp problemet med avsaknaden av tryckt media som fokuserar på Tanums kommun. Annonsbladet Veckovis som utkommer en gång i veckan räcker inte, och när Tanums kommun emellanåt figurerat i Bohuslänningen och Strömstadstidningen har det som tidigare nämnts varit en negativ förmedling av information. Rapporteringen har skapat stor oro och det som efterfrågas är reportage som beskriver faktiska förhållanden.

En särskild omständighet och problematik avseende myndigheter är Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) insatser. Den kraftfulla kritiken som riktats mot äldreomsorgen och de särskilda boendena känns inte alls igen i kommunen. Den har bidragit till oro och ifrågasättande, men också vilket tidigare kommenterats till att verksamheten fått en ökad uppmärksamhet. Detta betraktas som positivt eftersom intresse och uppmärksamhet kan innebära resursförstärkning och kvalitetsförbättringar. En orättfärdig kritik kan således komma att bidra till att förbättringar genomförs.

## 5. Lärdomar och framtid

### Inledning

En särskild fråga i underlaget till självvärderingarna och vid hearingarna har varit vilka de främsta lärdomarna av att hantera konsekvenserna av pandemin är. Gjorda lärdomar blir, samtidigt som de är något att ta med sig i det fortsatta arbetet i kris eller till vardags, också en sammanfattning och bedömning av det genomförda arbetet. De redovisade synpunkterna är många och varierande, men samlas här under sex rubriker. Dessa är beredskap och kapacitet för att möta det oväntade, betydelsen av kommunikation och information i alla led, centrala organisatoriska kvaliteter - öppenhet, samverkan och ordning och reda, nya mötesformer och arbetssätt - har de kommit för att stanna?, ökat självförtroende samt ekonomi nu och i det nya normala. Viss medveten överlappning i förhållande till beskrivningen i föregående kapitel finns.

### Beredskap och kapacitet för att möta det oväntade

En grundläggande lärdom är, vilket många framhåller, den kända sanningen att vad som helst kan inträffa. Inget är för evigt är en formulering som används. Det måste finnas en beredskap för att möta och hantera det oväntade, och det är dessutom som så att förändringen kan komma snabbt och kräva beslut och handling. En beskrivning från en självvärdering belyser problematiken.

*”Vi hade under flera år haft fokus i vår krigs- och krisplanering på hot utifrån mot Sverige och större isolerade händelser och olyckor. Vi var inte alls förberedda att hantera en pandemi av den omfattning som coronapandemin visat sig vara”.*

Hur signaler om förestående drastiska förändringar ska fångas upp är det emellertid ingen som resonerar kring mer än att kommunen behöver bli bättre på att snabbare bedöma risker och fatta beslut om vilka åtgärder som ska sättas in. För att snabbt kunna starta ett krisarbete är det viktigt att det finns uppdaterade handlingsplaner för krishantering som alla i organisationen är medvetna om. Alla ska omfattas, från ”högsta till lägsta nivå”. Det finns ett behov framförs det



av en enkel besluts- och informationstrappa som kan användas vid olika typer av kriser, det vill säga en mer allmängiltig beskrivning av relevanta procedurer. Återkommande genomgångar av lokala krisplaner på arbetsplatsträffar är en metod för att påminna medarbetare om att de är ansvariga för att ta reda på vad som gäller vid en krissituation. Hursomhelst enligt en av de intervjuade så är en lärdom att ”vi kommer att ta planer för olika kriser på större allvar framöver”.

Ett förhållande som blivit uppenbart, som flera pekar på, är den sårbarhet som organisationen har. Problemet som beskrivs är att det är ett fåtal personer som drar ett tungt lass och frågan är hur dessa ska klara att hantera sina uppdrag över tid när krisen blir så utdragen. Det är nödvändigt att planera för uthållighet och säkra att nyckelfunktioner håller över tid. Uthållighet fordrar beskrivs det i en intervju att krisledningsorganisationen måste breddas jämfört med idag för att undvika risk för att nyckelaktörer inte mäktar med. Det är även en lärdom att en kris inte behöver vara en kort och akut händelse utan att den kan pågå i flera år. Det innebär som en av de intervjuade uttrycker det att ”vi behöver ta höjd för uthållighet”. Ett påpekande i sammanhanget är också att kriser hur eländiga de än är också kan föra med sig något positivt. Ibland måste det inträffa omvälvande saker för att få igång viktiga förändringar.

En lärdom, kanske också det en sanning som bekräftas, är att människor; chefer och medarbetare reagerar väldigt olika i en krissituation. Enskilda individers oro kan sprida sig och bli större och svårhanterlig i medarbetargruppen och en enskild individ kan skapa en problematisk stämning. En synnerligen viktig uppgift för ledningar på olika nivåer är därmed att skapa trygghet. En kommentar från en av de intervjuade är att det finns personer inom organisationen som trätt fram under pandemin och vuxit och bidraget till att minska oro och skapa trygghet.

### **Betydelse av kommunikation och information i alla led**

Många beskriver att hanteringen av pandemin har lärt chefer och medarbetare hur viktig kommunikation är och betydelsen av att information når ut i alla led. Krisen har också visat hur svårt det är att nå ut. Det handlar rent faktiskt och konkret om att nå mottagarna. Alla är inte på sociala media kontinuerligt i sin vardag och tryckta media fungerar inte vid snabba utvecklingsförlopp. Att nå ut är också en fråga om hur budskapet tas emot av mottagaren. Det är viktigt att säkerställa att tolkningen av informationen är den som avses. Problematiken finns i vardagen, men särskilt i en krissituation där en stor och kanske onödig oro hos individer och grupper kan skapas om informationen inte är precis. Det

kan handla om oklara eller för dramatiska formuleringar, om att för mycket information skickas ut som gör den svårtillgänglig eller för lite information som gör den ofullständig och svårtolkad.

Ett problem som berörs är att vid överlämning av information kan oavsiktliga omtolkningar ske som skapar problem. Det kan vara överlämning från chefer på högre nivåer och kommunikatörer till lokala chefer eller överlämning från chefer till kommunikatörer eller tvärtom. Ett tydligt budskap kan bli en viskning när det når medarbetare i verksamheten och inte alls få den effekt som avses. Det är viktigt att säkerställa att personal inom de breda verksamheterna utbildning och omsorg nås av korrekt information. En viktig åtgärd för att motverka problem är att utveckla och upprätthålla tydliga och stabila strukturer för vem som ska göra vad när såväl intern som extern information ska förmedlas. En sådan tydlighet har funnits påpekas det och dess betydelse är en viktig lärdom. Pandemin har visat att de interna kanalerna har fungerat och att information inte behöver silas genom andras kanaler. En lärdom är betydelsen av att vara offensiv i kontakterna med media och ge kommunens bild först innan någon annan gör anspråk på sanningen. Här påpekas också vikten av att kommunikatörer är med när till exempel krisövningar planeras och genomförs.

Sammanfattningsvis är uppfattningen att det behövs ett kontinuerligt arbete med att förbättra formerna för och innehållet i kommunikationen. Kommunikationen behöver stärkas. Det krävs ett bra samspel mellan kommunikatörerna och deras uppdragsgivare och att alla tränas i att möta media. Pandemin har bidragit till att öka förståelsen för hur central kommunikationen är för en kommun, men en farhåga är att verksamheterna inte kommer att prioritera kommunikationsfrågor under mer vardagliga förhållanden. Det är viktigt påpekas det att upprätthålla kompetens och relationer även mellan kriserna. Det är det bästa sättet att rusta sig inför kommande akuta situationer.

## **Centrala organisatoriska kvaliteter - öppenhet, samverkan och ordning och reda**

Hanteringen av pandemin har enligt många av de intervjuade visat att det som krävs för att lyckas är en robust samarbetskultur och en öppenhet sinsemellan. Samarbete eller samverkan som är i sammanhanget synonyma begrepp innebär att dela med sig av kunskaper och leder till en ökad förståelse för varandra. Den samverkan som har varit har också innefattat att alla har visat en stor vilja att allt ska bli så bra som möjligt. Att samarbetet både inom och mellan förvaltningar utvecklats kraftigt bekräftas i övriga självvärderingar. Alla har hjälpts

åt och medarbetare har utfört uppgifter som de normalt inte hanterar. Det är positivt, men samtidigt påpekas att det är viktigt att värna att medarbetare inte gör saker som de egentligen inte ska utföra. Vi antar att invändningen är att arbete och insatser utanför det egna uppdraget och kompetensområdet inte får normaliseras. En lärdom att ta med sig är betydelsen av samarbete och att fortsätta utveckla samarbetet mellan förvaltningarna. Lärdomar om betydelsen av samverkan handlar också om när det inte har fungerat. Tanums kommun har påverkats negativt av att myndigheter inte kunnat samarbeta och att samarbetet med smittskyddet inte fungerat helt tillfredsställande, samarbetet har inte varit tillräckligt under delar av händelsen.

En lärdom rör också de formella ordningarna. Bra rutiner har visat sig vara betydelsefulla och dessa har enligt uppgift blivit ännu bättre under krisen. Det har varit och är en styrka att struktur är kultur i Tanums kommun. Betydelsen av en etablerad kommunövergripande ledningsgrupp som träffas regelbundet är också en, kanske självklar men lika fullt, viktig lärdom av krisarbetet.

### **Nya arbetssätt och mötesformer - har de kommit för att stanna?**

En mycket påtaglig förändring är naturligtvis de nya arbets- och mötesformerna. En enorm kompetens- och kunskapsutveckling har skett, som nu är för given och grundläggande i det pågående fortsatta arbetet. Ett påpekande är att kommunens chefer har ”landat i ett arbetssätt där man känner sig trygg åt alla håll”, och alla chefer tycker att distansarbete ska vara kvar. Men det är viktigt framhålls det att vara medveten om att alla medarbetare inte är lika övertygade om kvaliteten i distansarbete. Det är nödvändigt att ta hänsyn till att det finns invändningar. En modell för framtiden kan därför bli hybridmöten.

Ett viktigt påpekande är att möjligheten att arbeta hemifrån och att delta i distansmöten måste, när pandemin är över, införlivas i organisationskulturen och bli ett självklart inslag. Om inte så sker är risken stor det för att det inte kommer att vara accepterat att inte infinna sig på arbetsplatsen. Successivt kommer då hemarbete att klinga av och möjligheten till större flexibilitet och positiva värden för många att försvinna befarar intervjupersonen. Det måste finnas en tillit från ledningar att arbete i lika stor omfattning utförs av medarbetarna när de inte är på arbetsplatsen. Sviktat tilliten så återgår allt till hur det var tidigare. Det framförs också utan precisering att det finns invanda mönster som inte hunnits att brytas och här kvarstår befintliga arbetssätt.

En aspekt rörande distansarbete och fler digitala möten både externa och interna är att Tanums kommun blir mer attraktiv som arbetsgivare. Distans-

arbetet innebär ett minskat resande och ett ökat upptagningsområde vid rekrytering av chefer och medarbetare till kommunen. Så här uttrycker sig en företrädare för HR-funktionen om framtiden.

*"I en inte alltför lång framtid kanske rekryteringsannonserna kommer att innehålla; placeringsort obestämd".*

En annan aspekt som beskrivs är möjligheten att stanna hemma och arbeta vid lättare förkylningar, istället för att ta sig till arbetet med risk för att smitta andra, men det förutsätter som sagt att det är såväl formellt som informellt accepterat att göra på det viset.

### **Ökat självförtroende**

En speciell typ av lärdom som vunnits är att kommunen kan. Hanteringen av pandemin har inneburit ett ökat självförtroende hos chefer och medarbetare. Flera intervjuade tar upp just denna aspekt som en konsekvens av hanteringen av pandemin. Vi har fått höra, framför en av de intervjuade, att en liten kommun inte kan hantera en kris och händelse av det här slaget och med den här omfattningen, men vi har gjort det. En av de intervjuade konstaterar; "vi är duktiga och vi ska lita på oss själva". En redovisning från en av självvärderingarna är följande.

*"Vi vet nu att kompetensen finns. Vi har nu erfarenhet. Vi går tryggare ur krisen".*

Ett ökat självförtroende följer också av att hanteringen av pandemin har visat att det går att arbeta på ett annorlunda sätt när omständigheterna kräver. Hanteringen av pandemin har också visat hur viktigt det är att föra sin egen talan och inte vänta på att någon lyssnar. En lärdom är också betydelsen av att få beröm och här framförs att det hade varit värdefullt, vilket tidigare nämnts, med beröm från den högsta ledningen. Det hade varit bra för att stärka lojaliteten. En förändring som också bidraget till ett ökat självförtroende är externa aktörers intresse för den kommunala verksamheten. Inte minst handlar detta om äldreomsorgen. Verksamheten har blivit uppgraderad och betraktas nu efter 30 år som en samhällsviktig verksamhet. Onekligen ett intressant och skarpt påstående. Det finns nu en stolthet i omsorgsorganisationen framförs det som

kommer att få goda effekter på arbetsmiljön, som i sin tur ger förutsättningar för ökad kvalitet.

### **Ekonomi nu och i det nya normala**

Pandemin har visat, som en av de intervjuade uttrycker det, på betydelsen av kommunal verksamhet i det att staten tillfört stora resurser för att verksamheten ska kunna genomföras. Riksdag och regering har insett att kommunal verksamhet är helt avgörande för allt ska kunna fungera i den övriga samhällsapparaten. Ett bekymmer är dock enligt en beskrivning vad som händer i det nya normala. Kommer staten successivt att ta sin hand ifrån kommunerna och den ekonomiska pressen bli så stor att problem som nu visat sig inte kommer att kunna hanteras, till exempel att upprätthålla tillräckliga beredskapslager eller utveckla verksamheten utifrån brister som uppdagats. En del i detta är också att ta igen de förluster som skett som konsekvens av att utvecklingsarbete har avstannat, men framför allt i form av att brukargrupper inte givits den verksamhet som under vanliga förhållanden genomförs och som de har rätt till. Vilka de långsiktiga konsekvenserna av detta är är svårt att veta, men det kan komma kräva ökad finansiering.

## 6. Politikeruppfattningar

De tre intervjuade politikerna, samtliga ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott och i krisledningsnämnden ger en samstämmig bild av att krishanteringsarbetet fungerade väl i kommunen under 2020. Krisledningsnämnden aktiverades snabbt vilket dels var en viktig signal till att nu är det allvar, dels gjorde att nämndens ledamöter på ett självklart sätt blev tillgängliga för möten och samtal dygnet runt. Vi var aldrig fria under pandemins första sex-sju veckor påpekas det. Ingången i arbetet var samarbete över gränserna och någon partipolitik bedrevs inte i nämnden. Uppfattningen var att smittspridningen motades och ”jag är mycket stolt över vårt arbete och det vi åstadkom”, som en av de tre intervjuade uttryckte det. En annan av de intervjuade menar att om ”vi tittar tillbaka så gjorde kommunen det bra, men det var beslut och åtgärder under stor osäkerhet”. Den tredje av de intervjuade är av den klara uppfattningen att bra beslut fattades under de förutsättningar som rådde.

Förklaringarna till varför kommunens krishanteringsarbete initialt och under 2020 fungerade väl är flera. Intervjupersonerna betonar dock saker och ting på olika sätt i sina beskrivningar av förklaringar. En förklaring till ett verkningfullt arbete är kommunens begränsade storlek och den omständigheten att beslutsvägar är korta och möjligheter till täta kontakter finns, men också att många inom kommunen känner varandra, vilket befrämjar ett ansvarstagande för verksamheten. ”Vi är ett sammansvetsat gäng i kommunledningen och har bra kommunikation med förvaltningscheferna” framhålls det. En aktivitet som särskilt nämns är den årliga resa som kommunstyrelsens arbetsutskott gör tillsammans med ledande tjänstemän. Den är uppskattad och viktig för sammanhållning och öppenhet inom organisationen.

En omständighet är också den politiska stabilitet som råder. En uppfattning finns också att inom Tanums kommun samarbetar alla när det verkligen gäller. Kulturen i kommunen, och då avses inte kulturen inom politiken och kommunförvaltningen utan generellt sett bland kommuninvånare, är att hjälpas åt då det krävs. Den inställningen har gynnat krishanteringsarbetet.

Som en nyckelperson i sammanhanget nämns Omsorgsförvaltningens chef som beskrivs ha gjort ett enastående jobb under hela händelsen. En ytterligare

förklaring som redovisas är att tekniken för digitala möten snabbt kom på plats. Det tog längre tid att få ordning på politiker möten, vilket förklaras av att demokratiska beslutsprocesser måste säkras. För krisledningsnämnden gäller att den kunde fatta beslut digitalt först i januari 2021, vilket inneburit att ett antal ordförandebeslut fattats, efter diskussioner och försäkran om allas delaktighet, men formellt sett är det ordförande som beslutat. En omständighet som tidigare behandlats och som även de förtroendevalda nämner är att kommunen någon månad före virusutbrottet genomförde en totalförsvarsövning, som naturligtvis hade ett helt annat fokus än att skydda medborgare och brukare från att bli smittade. Övningen var betydelsefull eftersom den höjde medvetenheten om att oväntade saker kan inträffa och att beredskap inför det oväntade är viktig. Övningen belyser också i någon mening svårigheten med att förutse vad som kan inträffa.

Den 27 januari 2021 fick krisledningsnämnden information om att det fanns ett antal doser vaccin över som måste kastas om de inte användes tämligen omedelbart. I och med detta startar en händelse som i hög grad påverkar arbetet inom kommunen och som uppmärksammas i media och blir en följetong. Beskrivningar och uppfattningar om vad som hände varierar och föreliggande utvärdering av styrning, organisation och ledning under pandemin är inte platsen och tillfället för att reda ut vilka beslut som fattats var, när och hur och vem som gjorde rätt och vem som gjorde fel och vem som har rätt och vem som har fel. Vi konstaterar att händelsen skaver och det rejält. Allt det goda som gjorts under pandemin förtogs i och med att vaccinationerna genomfördes är en uppfattning som en av de intervjuade politikerna redovisar. En annan menar att kommunen gjorde rätt, men med tanke på det som skett så borde doserna ha kastats, ”men då hade det varit fel också”. Problemet är poängterar en av de intervjuade att beskrivningarna av vaccineringen vinklats såsom att enskilda personer har gynnats, men det är kommunledning och styrande funktioner som har vaccinerats. En ytterligare synpunkt i sammanhanget är att politiker velat göra politik av händelsen och peka på brist på öppenhet och ett felaktigt beslut. En omständighet i sammanhanget är kopplingen till pandemiplanen som är sekretessbelagd. Ett klargörande avseende när sekretess beslutades och varför planen är sekretessbelagd förefaller vara väsentligt.

Pressens uppmärksamhet på vaccinhändelsen är en omständighet som nämns som påverkat krisarbetet. Men även andra frågor har varit föremål för pressens uppmärksamhet. Ett störande inslag har varit att felaktigheter har förmedlats om att personal inom äldreomsorgen var tvungna att arbeta trots att de

var sjuka. Enligt en av intervjupersonerna visste journalisten som rapporterade om frågan att ryktet om att så var fallet var fel, men skrev om det ändå på ett felaktigt sätt. Pressen ska vara granskande menar vederbörande, men alla har ett ansvar i en pandemi. För pressen innebär det att bidra genom att förmedla fakta och inte osanningar. Stor saklighet behövs under en pandemi.

Frågan om lärdomar att ta till sig inför kommande kriser och/eller den kommunala vardagen ställdes också till de tre politikerna. En uppfattning är att kommunen var lösningsorienterad och fokuserad och detta var ett framgångsrecept och lärdom. En något annorlunda uppfattning är att det kanske i vissa fall och skeden gick för fort och att kommunen/krisledningsnämnden skulle ha haft mer is i magen och avvaktat. ”Vi fem personer i krisledningsnämnden fattade beslut om att stänga skolan på sju minuter” påpekade en av de intervjuade. En förklaring till handlingskraft och brådska anges vara att vi påverkades och påverkas av att vi lever och verkar i ett samhälle som ropar på handling.

En annan lärdom är möjligheterna att arbeta på ett annorlunda sätt, det går att arbeta hemifrån och att mötas digitalt på tjänstemannasidan och så också inom politiken. De gjorda erfarenheterna kommer att påverka verksamheten framöver. I intervjuerna lyfts också vikten av att återkomma till fysiska möten fram. Det krävs ibland fysiska möten för att komma på djupet i diskussioner och bryta åsikter. Det är också viktigt för samarbete och öppenhet att kunna mötas informellt i samband med möten. Digitala möten är exekutiva och effektiva men gynnar inte demokratiutveckling.

Kommunikationens betydelse har också blivit påtaglig under pandemin. Det är viktigt att hitta former för att informera brett och korrekt och i en sådan här situation lugna kommuninvånare. Kommunikation handlar i stor utsträckning om användning av sociala media och inte då bara hur kommunen når ut utan också hur aktörer når kommunen, politiker och chefer. Det är ensamt på toppen när det blåser framhåller en av de intervjuade och det blir inte bättre av att bli attackerad på nätet. ”Sociala media kan vara livsfarliga”.

En lärdom rör också äldreomsorgens kvalitet. Kommunen lyckades väl men det behövs förbättringar, vilket har varit uppenbart i väldigt många år enligt en av de intervjuade politikerna. Så de satsningar som nu görs är angelägna och fortsatta satsningar nödvändiga.



## 7. Vad krävs för en bättre vardag och en bättre krishantering?

### **Tanums kommun har hanterat konsekvenserna av pandemin väl - sammanfattande bedömning**

Tanums kommun har klarat att hantera konsekvenserna av pandemin väl. Det är den återkommande uppfattningen hos de aktörer som författat självvärderingar och som medverkat vid hearingar. Aktörerna representerar hela den kommunala verksamheten. Bilden bekräftas av de tre intervjuade politikerna, alla ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott och krisledningsnämnden. Vi finner ingen anledning att ifrågasätta de omdömen som redovisats.

Det finns ingen måttstock mot vilken utfallet i kommunen kan ställas och säkra utsagor om kvalitet och effektivitet göras. Det finns inte heller några möjligheter, inte ännu i alla fall, till jämförelser med andra. Slutsatser måste därför baseras på ett antal omständigheter som kan antas vara uttryck för ett ändamålsenligt krisarbete i syfte att begränsa smittspridningen och säkra kvaliteten i den kommunala verksamheten. Sedermera kommer alldeles säkert fler studier av mer specifika delar av krishanteringens genomförande och ökade kunskaper kunna utvinnas hur en pandemi ska hanteras, men några exakta och definitiva svar kommer aldrig att kunna redovisas. För detta är tillvaron alldeles för mångfacetterad och sammansatt.

Vi baserar vår sammanfattande bedömning och slutsats på att kommunen uppenbarligen hade förmåga att snabbt ställa om till krishantering. Kommunen var tidigt ute med att fatta en rad beslut i syfte att begränsa smittspridningen. Kommunen reagerade med kraft på oroande signaler och tolkningen var relevant. Kommunen har också konsekvent följt den linje som beslutades och fattat långsiktiga beslut i syfte att skapa stabilitet. Klokt förefaller också beslutet ha varit att följa FHM:s riktlinjer och rekommendationer och avstå från att göra egna bedömningar eftersom kapacitet för detta helt enkelt saknas, vilket är en omständighet som kommunen delar med många andra mindre kommuner. Uppenbarligen har också engagemanget varit mycket stort inom kommunen

i ledningar och hos medarbetare att göra det bästa tänkbara i den situationen som är och har varit. Många talar i mycket positiva ordalag om det fina samarbetet inom kommunen och den goda vilja som alla har haft att anpassa sig till rådande omständigheter och bidra till en god lösning.

Låt oss innan vi övergår till en problematisering av krishanteringens slå fast att Tanums kommun har hanterat konsekvenserna av pandemin väl. Svaret på hur väl kommunen lyckats begränsa smittspridningen och undvika negativa verksamhetskonskvenser kommer att dröja flera år, liksom vilka nationella strategier som varit mest framgångsrika, och som sagt något entydigt och exakt svar kommer aldrig att kunna redovisas. Krishantering och samhällsutveckling är sammansatt och mångfacetterat och inte ingenjörskonst.

## **Det finns potential för kommunen att bli ännu bättre - slutsatser och rekommendationer**

### ***Inledning***

Det finns ett antal områden och frågor som det med utgångspunkt från den positiva bedömning som görs finns anledning att stanna upp vid. Resonemang förs i det följande kring möjliga alternativ till gjorda val och åtgärder och viktiga möjliga förändringar som positivt kan påverka fortsatt och kommande krishantering eller styrning, organisation och ledning av kommunens verksamhet i den nya vardagen. Det finns potential för kommunen att bli ännu bättre.

### ***Ledning och planering för kris***

Tanums kommun valde att omedelbart aktivera krisledningsnämnden. Detta uppfattas som ett beslut och en ordning som gynnat hanteringen av pandemin. Det finns dock anledning ändå att ställa frågan om en ordning att inte aktivera nämnden utan istället tydliggöra förvaltningens ansvar och upprätta en väl fungerande kommunikation mellan förvaltningen och politiken hade kunnat vara ett tänkbart och fullgott alternativ. Vi noterar att de ledande politikerna har varit synnerligen engagerade och som det beskrivs närmast operativa i arbetet med att hantera pandemin. Under de första sex-sju veckorna förefaller det ha varit arbete dygnet runt för krisledningsnämndens ledamöter.

Den valda ordningen innebär att ett slags kontrollfunktion sätts ur spel där politiken har möjlighet att, baserat på riklig informationsgivning, pröva de beslut som kommunledning och förvaltningsledning fattar. Risk finns för en strävan efter konsensus i krisledningsnämnden och att det som benämns

grupptänkande blir följd. En betänklighet är utifrån uppgiften att det på sju minuter fattades beslut om att stänga skolorna. Vi ifrågasätter inte riktigheten i beslutet, men beredningen och tiden för eftertanke och förankring förefaller ha varit begränsad. En praktisk problematik har också varit att krisledningsnämndens möten under en kortare period, från mitten av december 2020 till slutet av januari 2021, då mötena genomfördes digitalt inte kunde fatta beslut utan ordförande fattade det formella beslutet utifrån gemensamma överläggningar och överenskommelser. Något som idag uppfattas som problematiskt även om hanteringen naturligtvis har varit formellt korrekt. Det finns också en risk med den valda konstruktionen med starkt fokus på en grupp av personer att det blir en utmattning och att det är svårt att hålla kvalitet under en längre period. Många har också uttalat sig om risken för att nyckelaktörer inte håller hela vägen i en utdragen pandemi. En undran är om det fanns eller finns något särskilt i Tanums kommun som gör att ordningen med krisledningsnämnd användes istället för att arbeta inom ramen för den ordinarie kommunala organisationen.

Det finns en pandemiplan i kommunen, men den förefaller ha haft begränsningar för hanteringen av coronapandemin. Uttrycket vi har ”lagt rälsen medan tåget gått” förekommer och många talar också om att tur och tillfälligheter bidragit till det framgångsrika arbetet, snarare än att kommunen har följt sin plan. Detta väcker frågan om betydelsen av planer i det här sammanhanget. Är de specifika, vilket efterfrågas, är risken påtaglig att de inte alls täcker in innebörden av nästa kris och vad den kräver för åtgärder, är de för allmänna ger de ingen vägledning överhuvudtaget. Kanske är medlet ändå att arbeta med mer övergripande planer som medger flexibilitet och kombinera det med övningar utifrån olika typer av scenarier. Det mest väsentliga är att bygga in en medvetenhet i organisationen att fullkomligt oväntade saker kan inträffa som kräver helt nya beslut, arbetsinsatser och åtgärder. Tanums kommun verkar ju haft en sådan beredskap så då handlar det nu om att bygga vidare på detta.

Ett område som möjligtvis är något mer förutsägbart och vars betydelse den här utvärderingen visar rör kommunikation. Alldeles oavsett typ av kris är information internt och externt av hög kvalitet och metoder för att hantera en stor efterfrågan på information mycket central. Det måste finnas en robusthet och tydlighet i vem som informerar om vad, det går inte tveka när situationen väl är där. Ett antal problem har funnits i hanteringen och det är viktigt att systematiskt ta vara på dessa erfarenheter och se till att de kan undvikas. En väsentlig aspekt i sammanhanget är att kommunikation ingår i och kommunikatörer medverkar i alla former av krisövningar, dels för egen kompetensutveckling,

dels för att utveckla samspelet med förtroendevalda, ledningar och medarbetare.

### **Samarbete**

Samarbetet inom kommunen är omvittnat bra. Det är en decentraliserad organisation där samordning mellan förvaltningar och samarbete förefaller ha utvecklats och förenats. Många uttrycker uppfattningen att samarbetet stärkts under pandemin och att kommunen visat vad den kan åstadkomma när politiker, chefer och medarbetare fokuserar på uppgiften och gör något tillsammans. Den uppvisade beslutsförmågan har stärkt kommunens legitimitet och självförtroendet hos alla inblandade aktörer. Däremot förefaller inte samarbetet med andra aktörer vara särskilt utvecklat vare sig i ett bredare regionalt perspektiv eller med de närmaste grannarna i Bohuslän. Det finns i intervjuerna en omfattande kritik mot, om inte mot andra kommuner direkt, så mot det gemensamma kommunalförbundet Fyrbodals kommun, mot VGR, mot statliga myndigheter och mot SKR. Det finns en påtaglig benägenhet att slå uppåt, vilket kanske är typiskt i en kris och det kan säkert vara befogat, men är all kritik berättigad? Är kanske förväntningarna på andra för höga?

När det gäller samspelet med VGR kan vi inte bortse från den skillnad som finns mellan uppfattningar som kommer till uttryck i Tanums kommun med hur till exempel Västkom uttrycker samarbetet i en nyligen publicerad utvärdering av hanteringen av coronapandemin inom VGR. Här förekommer bland annat uttryck som fantastiskt och prestigelöst och med fokus på nytta för kommunerna för att karakterisera samarbetet i hanteringen av pandemin (se Brorström, Johansson och Kastberg, 2021).

Den fråga som väcks utifrån ovanstående är om kommunen hade kunnat lyckas ännu bättre med bättre stöd ifrån externa aktörer och med samarbete med externa aktörer av olika slag. En annan fråga som väcks är vilket ansvar Tanums kommun har för ett utvecklat samarbete med andra. Vilket är kommunens ansvar för att samarbetet fungerar? Med utgångspunkt från att kommunen lyckats väl med hanteringen av pandemin och det ökade självförtroende som flera beskriver så kanske initiativ till samarbete och gemensamma utvecklingsprojekt kan förväntas. Eller är det så att det behövs bättre regionala samordningsstrukturer i en kris som stödjer mindre kommuner med expertis, samordnar insatser för att det ska bli mer likvärdigt för invånarna och möjliggöra erfarenhetsutbyte? Horisontell samordning ersätts av vertikal samordning,

det vill säga initiativ och insatser kommer uppifrån. Sannolikt en mindre bra ordning än egna initiativ till samordning och samarbete.

### **Lärande**

Hantering av pandemin har inneburit att individer och organisationer har arbetat på nya sätt. Verksamhetsförändringar har genomförts för att anpassa verksamheten till nya förutsättningar och utifrån målet att smittspridningen ska hindras. Distansundervisning, hemkörning av mat till distanselever, utomhusaktiviteter inom förskolan, hemleveranser från biblioteket, popup bibliotek, digitala författarbesök, nya hygienrutiner och utökad användning av skyddsutrustning, listan kan göras lång över hur verksamheten förändrats i stort och smått för att hantera pandemin. Frågan är vilket lärandet är och vad som kommer att stanna av och vad som kommer att stanna kvar när pandemin klingar av. Det handlar om två olika perspektiv. Det ena är att ta till vara mindre och praktiskt orienterade lärdomar som kan innebära justeringar och förbättringar av verksamheten. Det andra är att identifiera mer omfattande utvecklingsmöjligheter som blivit synliga under pandemin. Omvärldsanalyser och upprättande av framtidsscenarioer över den kommunala verksamhetens uppdrag och förutsättningar är då utgångspunkten.

En problematik i sammanhanget är att organisationer glömmar. Det kan vara en styrka om det innebär att organisationen hittar nya och bättre vägar och sätt att bedriva verksamheten, det kan vara ett stort bekymmer om viktiga erfarenheter och lärdomar faller i glömska. Lärande och förändring stöds av ett systematiskt arbete där vunna erfarenheter nog dokumenteras för att sedan kunna ligga till grund för diskussioner och eventuella beslut och åtgärder. Det är således angeläget menar vi att förvalta gjorda lärdomar aktivt och tydliggöra vem som ansvarar för att gjorda erfarenheter omsätts i organisatoriska lärdomar. En del i detta arbete är att identifiera större utvecklingsfrågor som uppkommit till följd av pandemin och som behöver hanteras i en särskild ordning. En av dessa frågor är omsorgsverksamheten. Den omständigheten att omsorgsverksamheten har fungerat väl får inte innebära att Tanums kommun inte drar lärdomar av det som skett, såväl inom kommunen som inom andra kommuner och genomför nödvändiga förbättringar. Det finns en medvetenhet om detta i organisationen, men det kan ändå vara på sin plats att påpeka.

## **Kommunikation**

Nyckeln till framgång är en fungerande kommunikation internt och externt. Väldigt mycket har framförts i självvärderingar och intervjuer om kommunikationens betydelse för hantering av pandemin. Svårigheterna att med informationsspridning skapa en kunskapsbas mot vilken aktörer kan luta sig och känna trygghet är särskilt betydande i en global kris. Information finns ju överallt och jämförelser med hur andra hanterar olika delar av pandemin är enkel att göra. Ständigt påminns alla om att den pågår och redovisningar lämnas från olika delar av världen av utvecklingen och vilka åtgärder som har vidtagits. Det kan lätt uppstå stor oro om smittspridningen tilltar på något håll i världen till exempel som följd av någon ny mutation, eller om någon vidtar skyddsåtgärder som inte tillämpas i den egna verksamheten, till exempel användning av munskydd.

Funktionen kommunikation har hanterat sina uppgifter väl och hänvisar själva till att de har haft ledningens förtroende och dessutom befunnit sig nära ledningen. Hanteringen av pandemin är kommunikatorernas revansch, det vill säga svar på den förekommande negativt uttryckta uppfattningen, och då avses generellt och inte Tanums kommun specifikt, att kommunikatorer numera tycks behövas och finnas överallt. De har nu visat sig behövda, jag till och med alldeles nödvändiga och avgörande för hanteringen av pandemin. Men som sagt det är lätt att glömma, och en sådan glömska kan avse vilka de initiala problemen var att strukturera information och nå ut. Det är viktigt att i den nya vardagen se till att en robust ordning gäller för kommunikation så att berörda aktörer kan agera snabbt vid nästa kris! Ett påpekande är att bra kommunikation dock inte ska likställas med anställning av fler kommunikatorer.

## **Vaccinering**

Några ord måste också framföras rörande den fråga som skapat stor irritation och uppmärksamhet nämligen vaccineringen av aktörer inom ledningen i kommunen. Frågan skaver och uppmärksammas vid intervjuer och beskrivs som besvärande och av många som ett exempel på hur extern media väljer att rapportera om företeelser som kan vara problematiska och inte om det mer vardagliga framgångsrika arbetet rörande hur smittspridningen begränsats och verksamheten upprätthållits. Våra intervjuer bekräftar oklarheter i och med att olika beskrivningar ges av vad som hände när ett antal vaccindoser, oklart hur många, blev tillgängliga. Det är också oklart vilka beslut som fattades och när. Vi har också fått olika uppgifter om hur många doser som faktiskt användes. Vi har inte underlag för att bedöma om den genomförda vaccineringen var det

bästa alternativet i det läget att begränsa smittspridningen. I den nationella debatten finns också olika bedömningar av rätt eller fel vid användning av tillgängliga vaccindoser. Syftet med föreliggande utvärdering är inte att reda ut vad som sagts och gjorts rörande vaccinering utan att beskriva och bedöma styrning, organisation och ledning i syfte att bidra till bättre lösningar. Vårt underlag pekar entydigt dock på att frågan om vaccinering behöver belysas och bedömas, gärna av en oberoende part, för att därefter kunna lägga den åt sidan och gå vidare.

## Summering - rekommendationer i punktform

En summering av rekommendationer och resonemang ovan ger följande punkter.

- Bygg in en medvetenhet i organisationen att fullkomligt oväntade saker kan inträffa som kräver helt nya beslut, arbetsinsatser och åtgärder. Det är viktigare än planer.
- Arbeta med mer övergripande planer som medger flexibilitet och kombinera det med krisövningar utifrån olika typer av scenarier.
- Säkra att en robust ordning gäller för kommunikation så att berörda aktörer kan agera snabbt vid nästa kris!
- Ta till vara mindre och praktiskt orienterade lärdomar som kan innebära justeringar och förbättringar av verksamheten inom ramen för det ordinarie arbetet med kvalitetsfrågor och verksamhetsutveckling.
- Identifiera mer omfattande utvecklingsmöjligheter som blivit synliga under pandemin och bevaka omvärlden noga; den omfattande störning som pandemin inneburit ändrar gissningsvis förutsättningarna inom många områden under lång tid framöver. Omsorgsverksamheten har lyckats väl under pandemin, men får inte undantas från bedömningar och satsningar.
- Ta initiativ till samarbete och gemensamma utvecklingsprojekt med andra kommuner och organisationer. Utgångspunkten är det ökade självförtroende som flera beskriver som resultat av hanteringen av pandemin.
- Låt frågan om vaccinering av ett antal ledningspersoner belysas och bedömas, gärna av en oberoende part, för att därefter kunna läggas åt sidan och gå vidare.

Förändring och förbättring handlar således precis som rubriken på kapitlet anger såväl om den kommunala vardagen som hanteringen av framtida kriser.

### **Effektivitet, anpassning och rättssäkerhet - åter till teorin**

Den teori som presenterades har i resonemangen ovan använts som ett tolkningsraster, men det finns anledning att här återkomma till de tre förvaltningsvärdena explicit. Den kommunala verksamheten anpassades skyndsamt till de nya förutsättningarna och nya arbetsmetoder tillämpades när distansarbete blev regel och nya krav på och förutsättningar för verksamhetens genomförande gällde. Kommunen uppvisade stor flexibilitet i kombination med att beslut fattades med långsiktig verkan.

Aktivering av krisledningsnämnden innebar att den politiska ledningen varit direkt involverad i beslut om verksamhetsförändringar och omfördelning av resurser. De demokratiska processerna har fungerat väl. Nya rutiner har tillämpats och ordförandebeslut har fattats i krisledningsnämnden, vilket dock uppfattas besvärande trots att det enligt uppgift framgår att samråd skett och huruvida enighet rörande besluten funnits.

Den enskildes rättssäkerhet har hanterats. Ett skav finns emellertid vad gäller beslutsfattande och vidtagna åtgärder rörande hanteringen av vaccinationer av aktörer inom den kommunala organisationen. Här krävs en utredning som innebär att fakta läggs på bordet som alla är överens om gäller. Därefter kan ställningstagande göras rörande rätt och fel, men naturligtvis i ljuset av den situation som rådde när vaccineringen genomfördes.

Tanums kommun har svarat mot vikten av att hantera konkurrerande värden. Den ordinarie verksamheten har bedrivits väl under rådande förutsättningar, krav på demokratiska processer har upprätthållits, den enskildes rättssäkerhet värnats parallellt med att beslut och åtgärder för att möta en pandemi och begränsa dess negativa konsekvenser har fattats och genomförts.



## 8. Den svenska förvaltningsmodellen

Utvärderingar och forskningsstudier av hur Sverige hanterat coronapandemin kommer att dugga tätt framöver. Fokus kommer att vara på den så kallade svenska strategin, dess innebörd och dess kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser för liv och hälsa. Jämförelser inom riket kommer att genomföras och förklaringar sökas till skillnader mellan till exempel olika regioner, mellan storstäder och landsort och mellan villaförorter och utanförskapsområden. Jämförelser mellan nationer kommer att genomföras brett och djupt för att söka svar på frågan om vilken den bästa strategin kan tänkas vara och vilka lärdomar som kan göras inför kommande globala, men även lokala kriser.

Den svenska förvaltningsmodellen har diskuterats under pandemin och ofta utifrån en utgångspunkt där regioner och kommuner inte ansetts ha klarat sina uppdrag och då särskilt inom hälso- och sjukvård och äldreomsorgen. En del i problematiseringen har varit ett ifrågasättande av den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och i en rapport utgiven av Statskontoret beskrivs hur självstyrelsen kan rundas. Uppfattningarna om bristande kvalitet har fått bränsle ifrån två undermåliga rapporter från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och ett första betänkande från Coronakommissionen där alldeles för långtgående slutsatser baserat på vad rapporten faktiskt uttrycker dras. Vi delar inte den svepande kritiken och uppfattningen om brister utan menar att kommuner och regioner förefaller under omständigheterna lyckats väl. Frågan vem som lyckats med vad och hur uppgiftsfördelningen lämpligen ska vara kommer som sagt att invecklas och utvecklas i många kommande studier. Förhoppningen är att detta kommer göras faktabaserat och inte utifrån förutfattade meningar.

Det vi vill avsluta med är inget ställningstagande om uppgifts- och ansvarsfördelningen, även om alla erfarenheter är att centralisering aldrig är någon bra lösning. Istället redovisas här några avslutande funderingar utifrån iakttagelsen att det föreligger misstroende mellan nivåer i den svenska förvaltnings-

modellen. 2015/2016 lanserade regeringen idén om en tillitsbaserad styrning. Svensk statsförvaltning, regioner och kommuner skulle präglas av tillit inom organisationerna och till varandra vertikalt och horisontellt (se till exempel prop 2015/16:1). Hanteringen av pandemin inom kommuner och regioner förefaller ha utmärkts av tillit till varandra, men inte som konsekvens av implementering av någon styrreform utan som följd av att situationen och fokus på uppgiften har krävt tillitsfulla förhållanden, det har kommit naturligt att utnyttja decentraliseringens grundläggande egenskaper.

Däremot kan ingen påstå, dessvärre, att tillit har präglat relationerna mellan nivåer. Här har varit ett stundtals pinsamt hänvisande till varandra. Det var knappast det som regeringen hade tänkt sig när den offentliga förvaltningen skulle präglas av tillit. Vi har redovisat att Tanums kommun slår uppåt och således är en del i det misstroende som finns och som förefaller sprida sig. Vi avslutar med en förhoppning om att kommunen baserat på sin stärkta självkänsla och förmåga att samverka internt tar initiativ till regionala samarbeten ytterst i syfte att stärka den kommunala verksamheten.

# Referenser

## **Böcker och rapporter**

Berlin, Johan och Eric Carlström, 2015. Samverkansövningar - om lärande och nytta, Göteborg: Bokförlaget BAS

Brorström, Björn, 2021. Tillit som ideal för styrning och den bistra verkligheten – en studie av förslag till reformerad styrning som kom av sig, KFi-rapport 169, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Brorström, Björn och Sara Brorström, 2011. Krisers innebörd och orsaker. Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 5, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Brorström, Björn, Bengt Johansson och Gustaf Kastberg (under medverkan av Ann-Marie Schaffrath och Ann Stokland, 2021. Beröm men med förbehåll. En utvärdering av Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. KFi-rapport 167, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

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

Brunsson, Nils, 1986. Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning. Lund: Doxa bokförlag

Butler, Richard, 1991. Designing Organizations. A Decision-Making Perspective. London: Routledge

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

Hood, Christopher, 1991. A Public Management for All Seasons, Public Administration, vol 69, Issue 1, sid 3-19

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

Kastberg, Gustaf, Jessica Algehed och Björn Brorström, 2021. Mobilisering och samordning - En studie av Göteborgs stads hantering av coronapandemin. KFi-rapport 170, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

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

North, Douglass, 1990/1993. Institutioner, tillväxten och välståndet. Stockholm: SNS Förlag

North, Douglass, 1996. Epilogue: economic performance through time, I Allison Lee J., Thrainn Eggertsson och Douglass North, Empirical Studies in Institutional Change, sid 342-356, Cambridge: Cambridge University Press

Statskontoret, 2020. Förvaltningsmodellen under coronapandemin, Stockholm

Weick, Karl, 1996. Drop Your Tools: An Allegory for Organizational Studies, Administrative Science Quarterly, vol 42, no 2, sid 301-313

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

Weick, Karl, Kathleen Sutcliffe och David Obstfeld, 2005, Organizing and the Process of Sensemaking, Organization Science, July, vol 16, sid 409-421

## **Granskningsrapporter, propositioner, inspektioner och artiklar**

Budgetpropositionen för 2016 (prop 2015/16:1)

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

Dagens samhälle, 2021. Annika Wallenskog: Rikspolitiker visar brist på kunskap, nr 17 sid 12-13

Inspektionen för vård och omsorg 2020-11-24. Tillsynsärende. Västra Götalandsregionens ansvar när det gäller medicinsk vård och behandling till personer med covid-19 som bor på särskilt boende, Stockholm

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

# Bilaga 1

## Utvalda aktörer/funktioner

Styrning/ledning

Kommunikation

HR

Skola/Förskola

BUN och Fritid

Omsorgsverksamhet

Samhällsbyggnad, tekniska förvaltningar m.m.

# Bilaga 2

## **Brev till ansvariga för självvärderingar i utvärderingen av Tanums kommuns hantering av coronapandemin**

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

### ***Vem gör utvärderingen?***

Utvärderingen i Tanum kommer att genomföras av en utvärderingsgrupp bestående av forskare på Kommunforskning i Västsverige. Utvärderingsgruppen består av Jessica Algehed och Björn Brorström.

### ***Hur görs utvärderingen?***

Utvärderingen bygger på självvärderingar som sju utvalda grupper inom Tanums kommun skriver. Dessa är:

- Styrning/ledning
- Kommunikation
- HR
- Skola/Förskola
- BUN och Fritid
- Omsorgsverksamhet
- Samhällsbyggnad, tekniska förvaltningar m.m.

Varje självvärdering kommer att följas upp med en separat hearing. Vid dessa kommer ni ha möjlighet att diskutera självvärderingarna tillsammans med forskarna och lämna ytterligare information.

Efter genomförda självvärderingar och hearingar kommer forskarna i utvärderingsgruppen att göra en samlad bedömning av Tanums kommuns hantering av coronapandemin. Analysen sammanställs i en rapport som presenteras i juni 2021.

### **Anvisning för självvärderingar**

Självvärderingens omfattning och frågor beskrivs i en mall som bilagts detta brev. Frågorna är insorterade under sex områden. Självvärderingen bör besvaras av en grupp snarare än en enskild person. För att lägga grunden för bra hearingar, dialog och analys är det viktigt att ni följer mallens indelning och frågor. Omfattningen på självvärderingen är maximalt 10 000 ord. Självvärderingarna är arbetsmaterial och kommer inte att redovisas i den slutliga rapporten.

Vi har valt att ge alla kommuner och verksamheter samma frågor, vilket kan innebära att vissa begrepp kan uppfattas vara oklara eller missvisande och vissa frågor svåra att besvara. Om så är fallet kommentera detta i självvärderingen.

Självvärderingen skickas till viveka.nilsson@kfi.se senast 28 april.

### **Inför hearingar**

Hearingarna för respektive självvärdering kommer att genomföras 3-11 maj och sker digitalt via Microsoft Teams. Boka datum för din grupps hearing senast 15 april på följande länk: [https://doodle.com/poll/xn4ft32b2w2f8n-4f?utm\\_source=poll&utm\\_medium=link](https://doodle.com/poll/xn4ft32b2w2f8n-4f?utm_source=poll&utm_medium=link)

I länken kan endast en tid väljas per självvärdering, så det är ”först till kvarn” som gäller. Vi skickar därefter en kallelse med teamslänk till samtliga deltagare i gruppen.

### **Viktiga datum**

15 april	Sista dag att boka tid för hearing
28 april	Sista dag att lämna in självvärdering
3-11 maj	Hearingar

Frågor med anledning av programmet och självvärderingen besvaras av Jessica Algehed



# Bilaga 3

## **Anvisning för självvärdering av Tanums kommuns arbete under coronapandemin**

Självvärderingen ska omfatta tidsperioden mars 2020 fram till inlämning (senast den 28/4)

Arbeta med självvärderingen i grupp. Omfattning max 10 000 ord.

### *A. Inledning - den övergripande bilden*

- Hur uppfattar ni att Tanums kommun totalt sett har hanterat konsekvenserna av coronapandemin ur perspektiven invånare, målgrupper\* och medarbetare? Beskriv översiktligt och ge exempel på styrkor och svagheter i det arbete som bedrivits.
- Vilken organisatorisk beredskap och kapacitet fanns inledningsvis för att möta den uppkomna situationen?
- Beskriv de viktigaste skillnader ni upplever nu när en tredje våg pågår.

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

### *B. Beslut, åtgärder och kritiska moment inom verksamheten*

- Hur uppfattar ni att er verksamhet totalt sett har hanterat konsekvenserna av coronapandemin ur perspektiven invånare, användare och medarbetare? Beskriv översiktligt och ge exempel på styrkor och svagheter i det arbete som bedrivits. Beskriv väsentliga förändringar i tillämpade arbets sätt.
- Vilken organisatorisk beredskap och kapacitet fanns inledningsvis för att möta den uppkomna situationen?
- Vilka beslut fattades och vilka åtgärder vidtogs inom er verksamhet när det stod klart att en allmän smittspridning förelåg?

- Beskriv vilka de kritiska momenten och frågorna varit under perioden från första beslut/åtgärd fram till idag och hur dessa kritiska moment och frågor har hanterats. Har prioriteringar varit nödvändiga, vilka i så fall?
- Har tillräckliga kunskaper och resurser funnits för att hantera akuta problem av skilda slag?
- Har offentlighetsprincipen kunnat upprätthållas?

### *C. Samarbete och samordning*

- Hur har samarbetet mellan organisatoriska enheter inom kommunorganisationen fungerat under pandemin? Vad har fungerat bra, respektive mindre bra?
- Hur har samordningen mellan organisatoriska enheter inom kommunen fungerat under pandemin? Vilka brister har ni observerat?
- Hur har styrning utövats för att åstadkomma nödvändig samordning? Har styrningen varit ändamålsenlig och berättigad? Har ansvarsordningen varit tydlig?
- Hur har den ekonomiska styrningen påverkat/påverkats?

### *D. Förutsättningar och beslut*

- Hur har samspelet mellan politik och administration fungerat?
- Vilka förutsättningar och beslut har underlättat för att genomföra viktiga åtgärder i syfte att hantera konsekvenserna av pandemin?
- Vilka förutsättningar och beslut eller uteblivna beslut har försvårat att hantera konsekvenserna av pandemin?
- Vilka har varit de eventuella formella hindren för en ändamålsenlig hantering?
- Vilka har varit de eventuella informella hindren för en ändamålsenlig hantering?

### *E. Andra aktörer*

- Vilka är och har varit de mest viktiga aktörerna i sammanhanget som finns utanför er kommuns organisation?
- Hur har samordningen och samarbetet med dessa aktörer fungerat?
- Vad har varit stödjande och vad har hindrat en ändamålsenlig samordning och ett ändamålsenligt samarbete över gränserna?
- Vilka är möjligheterna och svårigheterna i den uppgiftsfördelning som råder mellan olika aktörer?
- Hur har kommunikationen med externa aktörer såsom företrädare för media fungerat?
- Finns det aktörer som ni borde ha samverkat med? Om ja, varför har samverkan uteblivit?

### *F. Lärdomar och framtid*

- Vilka är de främsta lärdomarna så här långt, dels ur ett övergripande perspektiv dels för den egna verksamheten, att ta med sig inför det fortsatta arbetet?
- Vilka mer genomgripande/bestående förändringar tror ni att coronapandemin och erfarenheter av denna kommer att innebära för er verksamhet framöver?
- Vilka hinder ser ni för att kunna skapa bestående förändringar utifrån de positiva lärdomar som dragits?
- Vilka är de främsta lärdomarna så här långt, dels ur ett övergripande perspektiv dels för den egna verksamheten?

# Bilaga 4

## **Intervjumall vid hearingar och politikerintervjuer**

- 1) Är det något ni vill tillägga utifrån självvärderingen? Något vi missat?
- 2) Vilken är er övergripande uppfattning om kommunens hantering av pandemin?
- 3) Vilka är de huvudsakliga förklaringarna till detta utfall?
- 4) Vilka är de kortsiktiga respektive långsiktiga konsekvenserna av hanteringen av pandemin?
- 5) Är det några särskilda omständigheter som ni tycker har påverkat arbetet med pandemin?
- 6) Är det något som möjliggjort eller förhindrat en ändamålsenlig hantering?
- 7) Finns det något unikt för Tanums kommun i hanteringen av pandemin?
- 8) Hur har ansvarsfördelning, samordning och samarbete fungerat inom kommunen?
- 9) Hur har samspelet mellan politik och förvaltning varit?
- 10) Vilka är de främsta lärdomarna ni gjort under pandemin?
- 11) Hur kommer övergången ske till ett normalläge?

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

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



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

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