

Utvärdering av Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin

Jessica Alghed, Christian Jensen, Mikael Löfström
och Caroline Leppänen

Utvärdering av Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin

Jessica Algehed, Christian Jensen, Mikael Löfström
och Caroline Leppänen

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 104

ISBN 978-91-87454-86-8
© KFi tillsammans med författarna 2021
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	6
Inledning	9
Metod	12
Teoretiska utgångspunkter.....	15
Att hantera målkonflikter inom ramen för formella organisationer.....	15
Samverkan och flernivåstyrning.....	18
Kriskommunikation.....	19
Organisatoriskt lärande	20
Stenungsunds hantering av pandemin	23
Kort om Stenungsunds kommun och pandemins lokala förlopp.....	23
Pandemins olika faser och kommunens krisberedskap	25
Strävan efter centrala beslut och behov av samordning mellan sektorerna	28
Samspel mellan politik och tjänstemän.....	32
Kommunikation och media.....	34
Relationer till externa aktörer	38
Krisen som förändringskraft.....	42
Lärdomar om krisledning och beredskap.....	46
Lärdomar om omsorg, smitta och hygien.....	48
Digitaliseringens möjligheter, utmaningar och baksidor.....	49
Generella insikter om Stenungsunds kommuns organisation	50
Analys och reflektioner.....	52
Covid 19 – kris eller långdragen omställning?	52
Kommunens strategiska hantering av pandemin.....	53
Krisledning och linjestyrning.....	55

Planera snarare än att finna optimala krisplaner.....	57
Samverkan med andra – om att styra eller bli styrd.....	58
Ett år av lärande.....	61
Att bibehålla positiva förändringar och anpassa organisationen till nya förutsättningar efter pandemin.....	64
Slutsatser och rekommendationer	68
Förvalta erfarenheter och lärdomar aktivt.....	69
Krisplan 2.0.....	70
Fortsätt ha fokus på äldreomsorgens systemsvagheter	71
Den mellankommunala överhörningen behöver utvecklas	71
Referenser	73
Bilaga 1	77
Bilaga 2.....	80
Bilaga 3.....	83

Sammanfattning

Det är en minst sagt märklig tid vi befinner oss i. Pandemin har bidragit till ett ökat fokus på samhällets sårbarhet. Oroliga tider skapar många nya frågor. Att lära i och av en kris är viktigt. Det gångna året har varit händelsedrivt för många verksamheter, även för sektorer som inte direkt berörts av covid-19s epidemiska effekter. Rekommendationer och restriktioner har inneburit stora omställningar för alla. På samma sätt som pandemin tydliggjort vårt närmast totala beroende av "basala hygienrutiner", har en rad andra frågor aktualiserats inom offentlig sektor, såsom befintliga lednings- och stödsystem ändamålsenlighet och omställning inom arbetslivet från "just in time" till "just in case". Hemmet har för många blivit kontor och kontoret har i allt större utsträckning blivit en digital mötesplats. Kommuner, regioner och myndigheter har varit tvungna att komplettera vedertagen robust planeringslogik med att löpande svara an och agilt parera för händelsesammanhang och konsekvenser som inte lätt kan förutses. De har därmed gjort lärdomar som ökar deras beredskap att leda nytänkande och ta tillvara gjorda erfarenheter kring nya samarbeten, såväl inom den egna organisationen som externt i relation med andra. Gjorda lärdomar och erfarenheter är självfallet den största tillgången, men också ett hinder. Spårbundet är stor för verksamheter som regleras i lag och villigheten att ändra något invariant eller att pröva något nytt kanske inte är så stor när väl pandemin mest kritiska skede är över och olika verksamheter har krav om normal effektivitetsutveckling.

Den här rapporten sammanfattar hur Stenungsunds kommun har hanterat covid-19. Fokus ligger på övergripande organisering, styrning och ledning. Syftet är att beskriva och analysera hur olika delar av kommunen arbetat med att minska dels smittspridningen, dels minimera och hantera negativa konsekvenser inom olika sektorer och i lokalsamhället. Ett viktigt delsyfte med studien är att skapa underlag för lärande och organisatoriskt kapacitetsbyggande, givetvis inför framtida kriser men också hur gjorda lärdomar kan användas i kommunen efter pandemin är över. Studien är en del av ett större forsknings- och utvärderingsprogram vid Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av

pandemin. Utvärderingen har gjorts under våren 2021 när löftet om vaccinets effekter får fler och fler att se slutet på ett av efterkrigstidens mest omtumlande år. Förhoppningsvis är detta ett väl valt tillfälle, som borgar för att de erfarenheter som gjorts under pandemins mer hektiska faser tas tillvara nu när smittspridningen kanske snart klingar.

Vår övergripande bedömning är att Stenungsunds kommun har hanterat pandemin på ett bra och ändamålsenligt sätt givet de förutsättningar som rått. Kommunen har snabbt ställt om organisationen till krishantering. Strategin ter sig så här i backspeglarna ha varit att följa nationella och regionala råd och rekommendationer och agera tidigt och framförallt samstämmt, för att skapa stabilitet och trygghet i ett osäkert och svårbedömt läge. "Att sova på saken" och "följa linjen" är principer som har varit vägledande för krisarbetet, likväl som att ta ansvar för helheten, samverka och hjälpas åt att lösa de problem och utmaningar som uppkommit längs vägen.

På det stora hela är kommunledningen nöjd med hur Stenungsunds kommun har hanterat pandemin och lärdomarna är många. Pandemin har både förstärkt det bästa i organisationen och hos enskilda medarbetare, svetsat samman ledningsgrupper och bidragit till bättre samordning mellan verksamheter. Samtidigt är ingen organisation bättre än dess svagaste länk, och pandemin har också synliggjort brister och gett viktiga insikter om förbättringsmöjligheter både vad gäller den egna organisationen och om samverkan med andra aktörer.

Kommunens alla sektorer är mer eller mindre drabbade. Vid en sammanvägd bedömning framträder fyra rekommendationer som centrala att beakta i det kommande arbetet. De beskrivs kortfattat nedan och mer utförligt i vår slutsatsdiskussion. De två första som handlar om en öppenhet mot det oväntade har kommunen själv till stor del rådighet över då det främst handlar om det interna arbetet. De två senare rekommendationerna handlar om relationsmönster som kommunen har med externa parter. När kris uppstår är det inte konstigt att kommun- och verksamhetsföreträdare vänder sig inåt och utgår från den egna kommunens och verksamhetens behov. Men en risk är då att man inte observerar och undervärderar de insikter som andra samhällsaktörer gör. Att samverka för att utveckla både stordriftsfördelar och kompletteringsfördelar är av stor vikt när man står inför snarlik övergripande utmaning. För när restriktioner lättar finns inte bara de stora kommunala samhällsutmaningarna som man planerade och tog höjd för innan pandemin, såsom en åldrande befolkning och sviktande skattekraft, utan nu även konsekvenser av genomlevd

pandemi i form av skulder av olika slag. De behöver förvisso hanteras lokalt men fordrar också en vidare samhällsdiskussion.

- Förvalta erfarenheter och lärdomar aktivt. Det är lätt att vardagen tar över och de flesta glömmet fort. Vi vill därför som första rekommendation peka på vikten att förvalta erfarenheter och insikter genom att systematisera ett framåtriktat lärande. Identifiera både vad som fungerar och var som inte fungerat och lär från det
- Krisplan 2.0. Vår andra rekommendation handlar om synen på kris och hur erfarenheterna av pandemin kommer påverka framtidens krisplanering och föreställningar om beredskap. Nästa kris är kanske inte av epidemisk art men likväl med krav om flexibel beredskap och att kunna improvisera omgående. En viktig komponent i det arbetet är kommunikation för att tillgodose såväl medborgare och brukares informationsbehov som den egna verksamhetens anseende och förtroende.
- Fortsätt ha fokus på äldreomsorgens systemsvagheter. Pandemins epicentrum har till stor del handlat om att minska smittspridningen och skydda sköra äldre, och vår tredje rekommendation handlar om omsorgen som ett vidare system. I det fortsatta arbetet behöver givetvis fokus vara på den interna omsorgsorganisationen och dess rutiner, men arbetet behöver även vara inriktat på kommunens relation med företrädare i ett vidare system, exempelvis med primärvård och hälso- och sjukvård samt kommunalförbund för att samordna den kommunala omsorgsargumentationen regionalt och nationellt.
- Den mellankommunala överhörningen behöver utvecklas. Kommuner har tolkat råd och rekommendationer på delvis olika vis, inte bara inom omsorgen. Vår fjärde rekommendation handlar om att adressera en diskussion om behovet av en samordnad mellankommunal överhörning. Det handlar alltså om att se den enskilda kommunens agerande i skenet av vad andra kommuner gör. Det förutsätter god kännedom om varandras delvis olika förutsättningar och logiker, för annars kan som nu upplevd flernivåstyrning i ett organisatoriskt landskap med flera administrativa och legala gränser skapa både otydlighet och bristande effektivitet.

Inledning

Pandemin som vi för tillfället genomlider är den största kris som Sverige tillsammans med större delen av världen haft att hantera sedan 2: a världskriget. Covid-19 har i skrivandets stund spridits i flera vågor över världen i snart ett och ett halvt år och pandemin är enligt de flesta bedömare långt ifrån över, även om det akuta läget har bytts mot någon form av tillfällig normalitet och vaccinationen gör att dess slut kan skönjas. Mycket av det som diskuteras i den här utvärderingen skedde i pandemins inledande fas och det är lätt att glömma hur lite vi faktiskt visste då om det nya viruset och hur omtumlande det var att hela världen samtidigt ställdes inför en utmaning som de flesta av oss bara läst om i historieböckerna.

Fokus har under året som gått av naturliga skäl varit stort på hälso- och sjukvård och äldreomsorg, men krisen är inte bara en vårdkris eller en kris enbart för de äldsta och mest sköra, utan en omfattande och djupgående samhällskris med långtgående effekter – bra och dåliga – som vi alla kommer att behöva hantera under lång tid framöver. Rekommendationer och restriktioner har inneburit stora omställningar för alla. Utbildningen på gymnasier och universitet har bedrivits mer eller mindre på distans i snart tre terminer, många arbetar hemifrån sedan mars 2020 och får indikationer om att de förväntas göra så även nästa höst, kollektivtrafiken är tömd på resenärer, och många företag har presats mycket hårt under pandemin med betydande arbetslöshet som följd, inte minst inom besöks- och restaurangnäringarna. En viktig aspekt är att ju längre krisen pågår desto mer omfattande blir behovet av återuppbyggnad. Det är inte bara inom hälso- och sjukvården som behoven är eftersatta och mycket finns att göra för att reducera upparbetad vårdskuld. Detta gäller även inom många andra samhällssektorer som också har olika typer av eftersatta åtaganden , inte minst kommunsektorn som har ett brett befolkningsansvar och redan nu varnar för de sociala problem som kan följa av långvarig isolering, hög arbetslöshet och försämrade skolresultat med mera.

Denna utvärdering handlar om Stenungsunds kommuns organisering, styrning och ledning av arbetet med den samhällskris som covid 19-pandemin inneburit och de utmaningar som den fört med sig för Stenungsunds kommun

som organisation. Fokus och studieobjektet är således i första hand kommunens ledning och chefer och deras upplevelser, iakttagelser och lärande vad gäller arbetet med att organisera och leda Stenungsunds kommuns krisarbete under pandemin. I regel utgår en utvärdering från en tydlig måttstock i form av ett beslutat mål, en plan eller ett ideal som kan utvärderas kritiskt. Men eftersom pandemier (än så länge) får betraktas som ovanliga och extraordinära händelser finns det inte någon sådan självklar utvärderingsmodell att tillgå. Uppfattningen om vad som är god hantering av pandemin ändras under resans gång och styrs av vilka värden som bedöms som mest angelägna av den som framför kritiken. Det visar ju inte minst den globala diskussionen som förts i media om huruvida den ”unika svenska strategin” varit framgångsrik eller inte. Syftet med den här utvärderingen är därför inte att granska Stenungsunds kommuns arbete kritiskt för att utkräva ansvar och hitta fel att korrigera. Ambitionen med utvärderingen är istället att skapa ett underlag och en process för reflektion och lärande: både inför framtida kriser och inför en efterlängtdad vardag utan pandemi. Det senare möjliggörs inte minst av att pandemin tvingat alla att tänka om, testa nya sätt att arbeta på och skärskåda vad som är av vikt och vad som kanske inte visat sig vara det. Kort sagt, har kommunens arbete med covid också stärkt förmågan och kapaciteten att ta sig an utvecklingsarbete i stort, såväl internt som i samverkan med andra.

Studien utgår från deltagarnas egna berättelser och utvärderingsmetodiken bygger på att forskare och kommunens tjänstemän lär tillsammans genom självvärderingar, reflekterande gruppsamtal (hearingar) och enskilda intervjuer. En del av lärandet sker också genom föreliggande rapport och genom efterföljande redovisningar och diskussioner av densamma. Fördelen med detta förfaringsätt är som vi ser det att utgångspunkten är de medverkandes egna upplevelser och uppfattningar om praktiska handlingar, snarare än teorier om ideala situationer. Studiens analys har strukturerats utifrån grundläggande teorier om kommunal organisering och för denna centrala perspektiv så som styrning, ledning, samverkan, kommunikation och lärande. Studien beskriver och klargör med dessa perspektiv och begrepp som utgångspunkt hur olika delar och nivåer av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin och ger förklaringsmodeller till såväl de framgångar som motgångar som pandemin inneburit. Studien systematiserar och aggregerar också genom sin metod lärdomar som gjorts av enskilda individer, och lägger på så sätt grunden för att dessa kan omsättas i ett kollektivt och organisatoriskt lärande bortom enskilda chefers och medarbetares personliga insikter. Studien

ger dessutom möjlighet att lära av och jämföra med andra genom att den är en del av ett större utvärderingsprogram, KomCo (Kommuner i Coronatider). I programmet, som bedrivs inom Kommunforskning i Västsverige, ingår förutom Stenungsunds kommun även Borås Stad, Göteborgs Stad, Mölndals Stad och Tanums kommun samt Västra Götalandsregionen. När samtliga kommunstudier har genomförts kommer jämförande analyser att göras inom ramen för KomCo-programmet inom områden som upplevs relevanta för flera av de deltagande kommunerna.

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

Metod

Utvärderingen av Stenungsunds kommuns hantering av pandemin har gjorts av en grupp forskare knutna till KFi:s forskarnätverk bestående av Jessica Algehed (Kommunforskning i Västsverige), Christian Jensen (Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet) och Mikael Löfström (Högskolan i Borås). Utvärderingsarbetet har även stöttats av Viveka Nilsson (administration) och Caroline Leppänen (masterstudent vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, och praktikant på KFi). Avsikten är att utvärderingen ska stödja ett kommande utvecklingsarbete inom kommunen. En central utgångspunkt är därför att utvärderarna fungerar som ”kritiska vänner”, vilket betyder att de beskriver och analyserar fördelar och svårigheter med den bedrivna verksamheten för att hitta förbättringsområden, samtidigt som de inte undviker att framföra saklig kritik om sådan finns.

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

- Krisledning (Kommunledning + säkerhetsamordnare)
- Sektorsledning Stödfunktioner
- Sektorsledning Socialtjänst
- Sektorsledning Utbildning
- Sektorsledning Samhällsbyggnad
- Verksamhetsledning Nösnesgymnasiet

Varje enhet som gjorde en självvärdering genomgick också en hearing på vilken de som skrivit självvärderingen och andra för verksamheten viktiga personer

medverkade, i de flesta fall 3–5 personer. Under hearingen ställde utvärderingsgruppen fördjupande och breddande frågor kring de teman som är centrala för utvärderingen, se bilaga 2. Teman som berördes i självvärderingarna och sedan under respektive hearing var: Inledning - den övergripande bilden, Beslut, åtgärder och kritiska moment inom verksamheten, Samarbete och samordning, Förutsättningar och beslut, Andra aktörer, Lärdomar och framtid. Hearingarna genomfördes på distans via videosamtal och deltagarnas diskussioner antecknades.

Den tredje och sista delen i materialinsamlingen bestod av kompletterande intervjuer med några aktörer som kunde förväntas bidra med antingen fördjupande eller breddande perspektiv, se bilaga 3. Sammanlagt genomfördes sex sådana intervjuer i Stenungsund. Dessa individer representerade i första hand olika verksamheter och företrädesvis första linjens chefer eller fackområden såsom till exempel kommunikationsavdelning och personalavdelning.

Under studien har också skriftlig dokumentation av skilda slag beaktats. Material om coronapandemin är oerhört omfattande i media, i forskningslitteraturen och på myndigheters och kommuners webbplatser och på olika typer av nyhetssajter. Det har också under året genomförts och publicerats ett flertal utvärderingar exempelvis av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Coronakommissionen och Statskontoret.

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

- Vad karaktäriserar kommunens hantering av pandemin i stora drag? Fanns nödvändig beredskap? Hur fördelades ansvar, vilka beslut fattades och hur kommunicerades dessa? Hur förändrades kommunens arbete och hur samordnades uppgifter?
- Vad har varit framgångsrikt i arbetet? Varför då?

- Vad har varit svårt för kommunen och hur kan dessa utmaningar förklaras?
- Vilka lärdomar har kommunen dragit och vilka är de mest framträdande utvecklingsområdena som krisen har synliggjort? Vad är viktigt att tänka på när dessa erfarenheter och lärdomar ska omhändertas efter krisen?

Teoretiska utgångspunkter

Att hantera målkonflikter inom ramen för formella organisationer

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

Kommunen som formell organisation och institution är en komplex organisation där flera olika värden samexisterar och konkurrerar. Det här gäller oavsett kommunstorlek. Kommuner har ett heterogent sortiment av tjänster som i regel vilar på legal grund. De behov som kommunal verksamhet speglar upplevs många gånger som oändliga, samtidigt är resurserna begränsade, alltid kan man göra mer men aldrig nog. Politiska, administrativa och professionella logiker förekommer samtidigt och numera också krav om ökad brukarmedverkan. Därtill har flera parallella styrideal över tid utvecklats vilket resulterat i en inte obetydlig styrträngsel. Under de senaste decennierna ser vi dessutom en ökad efterfrågan på extern styr- och mätbarhet, indikatorstyrning som ska underlätta förändringsinitiativ genom jämförelse med andra. Kommunal verksamhet ska i sina delar ha förmåga att hantera påfrestningar och störningar samtidigt som den ska bibehålla form, funktionalitet och eftersträvarvärda värden, och dess chefer på olika nivåer ska verka för effektivitet, rättvisa och resiliens (Hood, 1991). Men i praktiken måste alltid prioriteringar göras för att någonting ska bli gjort. Organisering bygger på den fundamentala praktiken att vissa lösningar väljs, medan andra väljs bort (Luhmann, 1995), inte minst gör detta sig gällande vid kris.

Vad som kännetecknar kommunala organisationer är att de är formaliserade, som sagt ofta med grund i lagar och reglerande mekanismer, vilka också påverkar verksamhetens uttryckta syften och mål. Det betyder att över tid utvecklas tämligen stabila strukturer kring inte bara ansvar och auktoritet, utan även föreställningar om behovet av varaktighet och kontinuitet. Organisationer är i det avseendet som maskiner som befolkas med människor som besitter färdigheter och kompetens vilken kan behöva utvecklas eller bytas ut. Detta samlas

under benämningen formell organisation eller formell organisationsstruktur, vilket syftar på den överenskomna och beslutade ordningen för hur verksamheten organiseras (Scott, 1992). Härvidlag är begreppet strategi centralt.

Freedman (2013) beskriver strategibegreppets historiska utveckling inom vitt skilda samhällsgrenar som militärväsende, religion, statsförvaltning och företagsvärlden. Genomgående handlar strategi om hur en social helhet (en nation, en kommun, en sektor, en enhet) ska realisera och kanalisera sin inriktning och målmedvetenhet. Det kan vara ambitioner som är riktade mot möjligheter, men även mot att hantera hot, besvärliga lägen och problem, där egna förutsättningar, både styrkor och svagheter, måste beaktas. Strategi blir en fråga om de medel som används för att nå eftersträvansvärda mål, och en medelsdiskussion handlar alltid om att göra prioriteringar både rörande befintliga resurser i form av pengar, uppmärksamhet, kompetens och tidsanvändning, och vilka motsvarande resurser man ser behov av att utveckla.

Utifrån ett strukturellt perspektiv är en central organiseringsstrategi att komma samman och fördela arbetsuppgifter för att också se till att dessa arbetsuppgifter tillsammans bidrar till det syfte eller uppdrag som organisationen har, i det här fallet den kommunala förvaltningen. Särskilt utmärkande är hierarki och att det finns några som bestämmer, i synnerhet kring principer för arbetsfördelning och hur specialiserade enheter och funktioner ska samordnas. I formella organisationer är det positionen som är avgörande för vilka befogenheter en person har. Hur verksamheten ska organiseras beror i sin tur på hur de olika delarna eller enheternas uppdrag ska begränsas och hur de ska bindas samman. Enkelt kan det uttryckas som att en viss typ av arbetsuppgifter av liknande karaktär tillsammans med vilken kompetens som behövs för att genomföra dessa arbetsuppgifter gör att de sätts samman i en enhet. Denna specialisering innebär att arbetsuppgifterna delas upp för att få kvalitet och effektivitet i genomförande, men även utifrån vilken kompetens som behövs för att genomföra dem. Dessa olika enheter behöver sedan bindas samman, vilket ställer krav på någon form av samordning, vilket till exempel Mintzberg (1983) menar är beroende av hur komplex verksamheten är och vad som krävs för att åstadkomma en kontroll över dess genomförande.

Samordning kan ske enligt flera olika grundprinciper. Att samordna löpande funktionsspecialiserad kommunal verksamhet sker ofta i förväg. Det finns flera olika varianter på planlagd samordning. En är genom standardisering av arbetsprocesser där rutiner, riktlinjer och processer reglerar vad man förväntas göra. En annan är genom utbildning och formella meriter där standardi-

sering av kunskap för arbetet i fråga tydliggörs. Samordningen kan också ske genom uppställda åtråvärda målvärden för verksamheten, exempelvis kan det vara kring ekonomi, kvalitet eller brukarnytta. Inte att förglömma är de samordningsmekanismer som sitter i väggarna i form av informella normer och värderingar. Kultur samordnar mer än vad vi tror, och inte för inte finns uttrycket ”kultur äter strategi till frukost” som svar på att det förgivettagna i hög grad styr hur organisationer tar sig an och realiserar uttalade intentioner och ambitioner. Även om det finns formella och informella regler bygger mycket av arbetet i organisationer på förtroende. Chefer måste lita på att deras medarbetare inte bara följer regler, utan också tänker själva och använder sitt eget omdöme.

Vad som kännetecknar en krissituation är emellertid att samordningen behöver svara an mot plötsliga händelser och ny information här och nu. Just att händelsen är plötslig och oväntad gör att man inte kan hantera den i förväg. Ett sätt att göra momentan samordning är att tydliggöra ett mer direkt och tydligt ledarskap, för att härigenom undvika konflikterande budskap och skapa klarhet kring hur samordnade insatser ska disponeras och utföras. Skyndsamhet förutsätter att någon bestämmer. Ett annat sätt att samordna sig momentant, som delvis är det direkta ledarskapets motsats, är gemensam samordning. Förvisso kan behovet av skyndsamhet vara stort, men ovissheten kan väga tyngre, och genom att sammanföra erfarenheter, perspektiv och kompetenser kan gemensam handlingskapacitet och distinkthet skapas. Den vanligaste formen för gemensam samordning är möten av olika slag, där de inblandade gemensamt pratar med varandra för att lösa ett uppkommet problem eller fatta ett gemensamt beslut. Möten av olika slag håller på så sätt samman organisationen, några hävdar att organisationer till och med blir till genom möten (Boden, 1994; Schwartzman, 1989). Möten beskrivs där som normskapande arenor i vilken förvaltningens struktur, kultur och ledarskap kommunikativt produceras och reproduceras.

Verksamhetsstyrning och samordning är inriktad mot övergripande värden. I en löpande kommunal verksamhet är fokus vid sidan om brukarnytta naturligt på en betoning på effektivitet och rättssäkerhet, medan i kris eller under särskilda händelser aktualiseras målvärdet om resiliens. För alla offentliga organisationer är emellertid samtliga förvaltningsvärdena alltid aktuella att beakta i någon mån. Det gäller också i krissituationer då även rättssäkerhet och effektivitet är värden som inte får tappas bort, ej heller brukaren.

Det är emellertid viktigt att också i sammanhanget uppmärksamma att de olika värdena inte bara är viktiga att beakta, utan att de också riskerar att

hamna i konflikt med varandra. Därav karaktäriseringen att de kan beskrivas som konkurrerande. En hög produktivitet kan gå ut över värden om kapacitet som bygger på att det finns strukturer och resurser att falla tillbaka på om något händer. Denna konflikt har uppmärksammats mycket i media kopplat till pandemin eftersom frågor kring lagerhållning av skyddsutrustning aktualiserats. Kritiken har handlat om att med allt för stort fokus på effektivitet och "slim-made" organisationer har lagerhållningen, som för med sig en kostnad, minskats i för stor utsträckning. Konkret innebär detta bland annat ett skiftat fokus från "just-in-time"-leveranser till "just-in-case"-lagerhållning. På samma sätt har hanteringen av pandemin kritiserats i vissa sammanhang utifrån uppfattningen att lagen om offentlig handling har fått stryka på foten.

Samverkan och flernivåstyrning

Men det är inte enbart den inomorganisatoriska samordningen som är av betydelse. Inom offentlig sektor har samverkan varit ett honnörsord och viktigt tema för att organisera olika typer av förbättringsarbeten och därmed fullgöra sina åtaganden gentemot allmänheten. Det kan vara mellan olika professioner och yrkesgrupper, mellan olika huvudmän och mellan olika nivåer i samhället. Oavsett om syftet är att uppnå stordriftsfördelar eller kompletteringsfördelar innebär samverkan att olika parter ska komma överens om hur de ska agera tillsammans. Skillnader i regelverk, organiseringsprinciper, mandatfördelning och tolkningsföreträde leder ofta till samverkansproblem (Huxham & Vengen, 2002).

När det uppstår en kris eller extraordinär situation provas den kommunala ledningens förmåga att samordna resurser för olika insatser som går utöver den ordinarie verksamhetens villkor. Det ställer krav på att hantera såväl horisontell som vertikal styrning. Den horisontella styrning som i vardagstal benämns som samverkan brukar även kallas för interaktiv samhällsstyrning (governance) (Montin & Hedlund, 2009; Osborne, 2010). Medan den vertikala styrningen brukar diskuteras som flernivåstyrning (multi-level governance) (Marks 1993). En av de vanliga orsakerna till att interorganisatoriska relationer upprättas är att organisationer saknar någon form av resurser som gör det intressant att samverka (Oliver, 1990). Det gör att den centrala situationen för aktörer handlar om att komma överens om vad de ska samverka om, det vill säga vad som är syftet, på vilket sätt det ska gå till och med vilka insatser från var och en. När flera autonoma aktörer samverkar är också osäkerheten stor var gränsen går för olika aktörers ansvar (Stoker, 1998).

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

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

Kriskommunikation

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

Kritiskt för den externa kriskommunikationen är att nå ut snabbt, till olika målgrupper med information som är relevant och upplevs som användbar. Till att börja med måste man veta vilka informationsvägar människor använder för att informera sig, men budskapet måste upplevas som viktigt, vara begripligt och inte minst måste det vara tydligt exakt vad man förväntas göra för att skydda sig (Sellnow, Johansson, Lane & Sellnow, 2019). De återkommande råden att tvätta händerna, hålla avstånd och stanna hemma vid sjukdom som nått hela Sverige under pandemin via presskonferenser och alla möjliga kanaler kan väl anses väl uppfylla de kraven i dessa avseenden.

Kritiska moment för den interna kriskommunikationen är att säkerställa att information sprids både uppåt och nedåt i organisationen. Risken finns alltid att negativ och kritisk information inte når ledningen och kunskapen om vad som faktiskt sker i organisationen blir bristfällig. En annan risk är att den interna kommunikationen underskattas, till förmån för den externa. Ett hårt medietryck kan uppfattas som det största hotet och prioriteras därför till förmån för intern kommunikation. Medvetenheten måste också finnas i att den externa kommunikationen får påverkan internt, då medarbetarna ju tar del av det som kommuniceras i medierna och på olika sociala medieplattformar. Gränsen mellan intern och extern kommunikation är i praktiken ofta flytande (Heide & Simonsson, 2016). I en samhällskris som Covid-19, där information sprids på alla nivåer i samhället blir komplexiteten ofta påtaglig på ett annat sätt. Information som sprids nationellt, från Folkhälsomyndigheten och regering når direkt ut till alla – chefer på olika nivåer, anställda och medborgare. Men beslut om implementering och lokal anpassning kan ta tid, vilket gör att mycket tid kan gå åt till att hantera att information och beslut inte är samstämmiga.

Organisatoriskt lärande

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

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

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

Enligt teorier kring organisatoriskt lärande krävs det någon form av avvikelse för att lärande ska kunna komma till stånd. Det kan handla om att en rutin visar sig inte fungera, att de investeringar som gjorts inte ger den väntade avkastningen eller att en stark kritik väcks mot verksamheten. En sådan avvikelse kan trigga igång ett lärande eftersom det uppstår en situation där ett nytänkande och omprövande krävs (March, 1991). Avvikelsen måste emellertid inte vara av extern karaktär, utan kan också vara något som så att säga organiseras fram. Det kan ske genom att det inrättas utvecklingsprojekt med syfte att generera avvikelser genom att alternativ tas fram. Ett inbyggt motsatsförhållande har emellertid beskrivits mellan att utnyttja effektiviteten i befintlig organisation och att satsa resurser på utveckling. Det har konceptualiserats som motsättningen mellan å ena sidan att exploatera, det vill säga att acceptera och förfina det nuvarande genom att reducera avvikelser från existerande rutiner, standards och normer och å andra sidan att upptäcka, det vill säga att debattera och ifrågasätta befintliga arbetssätt och snarare öka avvikelsen från befintliga rutiner, standards och normer (March, 1991).

I praktiken måste alla organisationer uppvisa förmåga till produktivitet och förmåga till omställning. Det handlar inte om antingen eller utan om både och. Organisationer måste skapa stabila förutsättningar som kan ligga till grund för

utvecklande av arbetsprocesser, vilket i sin tur bygger på situationsspecifik kunskap. De måste emellertid också kunna ompröva och förändra sin verksamhet, vilket istället förutsätter en bredd i kunskapsbasen. Resonemanget visar vikten av att uppmärksamma relationen mellan vardagspraktik och utveckling.

Stenungsunds hantering av pandemin

Kort om Stenungsunds kommun och pandemins lokala förlopp

Till stor del har svenska kommuner följt nationella och regionala smittskyddsregler och därmed reagerat på liknande sätt på pandemin. Samtidigt ser vi lokala nyanser i olika kommuners arbete som kan förklaras både av hur kommunerna är organiserade, styrs och leds, men också av faktorer som deras storlek, demografi, geografi, näringslivsstruktur och hur och när smittan nådde kommunen. Vi börjar därför redogörelsen av Stenungsunds arbete under pandemin med en kort beskrivning av de lokala förutsättningarna.

Stenungsunds kommun är en förhållandevis liten kommun med 27 000 invånare (Statistiska centralbyrån, 2020). Kommunen har starka kopplingar till Kungälv och Göteborg som arbetsmarknad och bostadsort betraktad, men är i lika hög grad orienterad mot övriga kommuner i södra Bohuslän, inte minst genom att många som arbetar i Stenungsund bor i Ljungskile eller grannkommunerna Tjörn och Orust. För många är därmed Uddevalla som centralort och plats för utbildning, hälsovård, handel, arbete och kultur också viktig. Arbetskraften i kommunen, ca 14 000, blir till nästan lika delar tillgodosedd av kommunens egna invånare, som av inpendling från andra kommuner, samtidigt som drygt 7 000 av dess invånare pendlar ut ur kommunen till sina arbeten (Statistiska centralbyrån, 2020¹). Demografiskt sett har kommunen en ökande befolkningstrend och en majoritet av invånarna (88,5 %) är födda i Sverige (Statistiska centralbyrån, 2020). Kommunen har marginellt lägre andel som är 65 år eller äldre jämfört med rikets medelvärde (19,9 % / 20,1 %) (Kolada, 2020) och arbetslösheten i kommunen är 4,1 procent förhållande till riksgenomsnittet 7,2 procent (Kolada, 2020¹).

Kommunorganisationen har 2,391 anställda varav 114 är anställda på chefspositioner. Tjänstemannaorganisationen består av kommundirektören och de fyra sektorerna: stödfunktioner, utbildning, socialtjänst och samhällsbyggnad. Dessa omsätter tillsammans 21 12,4 miljoner kronor, varav sektor utbildning är

störst med 627 miljoner kronor, följt av sektor socialtjänst 139 miljoner kronor (följt av sektor stödfunktioner 193 mkr och samhällsbyggnad med 23 mkr). Antalet anställda är störst i sektor utbildning som totalt har 1216 anställda, följt av socialtjänsten med 852 anställda (sektor stödfunktioner 230 anställda, sektor samhällsbyggnad 92 anställda) (Stenungsunds kommun, 2020). Kommunen har 13 förskolor, 13 grundskolor och 3 äldreboenden, samt 10 särskilda boenden.

Den politiska organisationen utgår från kommunfullmäktige som består av beredningen för miljö och fysisk planering, demokratiberedningen, ekonomi/personalberedningen samt välfärdsberedningen. Kommunstyrelsen i sin tur består av det allmänna utskottet och välfärdsutskottet. I kommunen finns också fyra nämnder: sociala myndighetsnämnden, tekniska myndighetsnämnden, valnämnden och överförmyndarnämnden. Den styrande politiska ledningen består av en koalition mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Stenungsundspartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet. Under kommunstyrelsen finns tre rådgivande organ: folkhälsorådet, rådet för funktionshindrade och pensionärsrådet. Till detta har kommunen fem helägda bolag och är delägare i fyra bolag som ägs av kommunen tillsammans med olika närliggande kommuner. SOLTAK AB som tillhandahåller stöd- och servicetjänster inom ekonomi, HR och IT till ägarkommunerna Stenungsund, Orust, Öckerö, Lilla Edet, Tjörn, Ale och Kungälv är ett exempel på ett av de delägda bolagen (Stenungsunds kommun, 2020¹). Kommunen är vidare en av 13 medlemskommuner i Göteborgsregionen (GR) och samarbetar också med kommunalförbundet Fyrbo dal i vissa frågor.

Smittspridningen var under pandemins första fas förhållandevis låg i Stenungsunds kommun. Den 5 mars 2020 informerade kommunstyrelseordförande Bo Pettersson (S) under ett möte med Stenungsunds kommunfullmäktige om kommunens första konstaterade covid-19 fall, där ett hushåll med en smittad sattes i karantän efter en skidresa i Italien. Sedan dess har kommunen fram till vecka 18 2021 haft totalt 1 070 konstaterade covid-19 fall per 10 000 invånare, vilket placerar kommunen på 50:e plats vad gäller smittspridning i Sverige och på 9:e plats i Västra Götaland. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffra i Göteborg varit cirka 1145 konstaterade fall per 10 000 invånare (med viss variation inom stadsdelarna) och i Tanums kommun 781 konstaterade fall per 10 000 invånare (Folkhälsomyndigheten, 2020). I Stenungsunds kommun har 10 personer avlidit i sviterna av covid-19 vilket kan jämföras med 803 i Göteborg och 13 i Tanums kommun (v.18 2021) (Socialstyrelsen, 2020).

Totalt sett har Stenungsunds kommun både som ort och organisation därmed drabbats förhållandevis lindrigt av covid-19.

Pandemins olika faser och kommunens krisberedskap

Det insamlade materialet ger en beskrivning av krisarbetet i Stenungsunds kommun som både proaktivt och kontrollerat, men för den skull inte utan inslag av att också reagera på oväntade händelser. Smittspridningen har som framgår av ovanstående beskrivning varit relativt långsam och krisens förlopp på det hela taget odramatiskt jämfört med hur det varit för andra kommuner som fick in smitta tidigt på äldreboenden eller stora utbrott på skolor eller arbetsplatser. Det har gjort att det i Stenungsund överlag funnits tid att fatta övervägda och samstämmiga beslut, trots att läget ibland så klart varit pressat, särskilt i pandemins inledande fas då kunskapen om det nya viruset var låg och oron stor hos såväl medarbetare som brukare.

På ett övergripande plan bedömer vi att vi klarat hanteringen av pandemin bra. Vi hade lindrig påverkan under våren och först under hösten och efter årsskiftet har vi haft en hög smittspridning. Då hade vi redan rutiner på plats och vi har följt dessa. (Självvärdering, Krisledning)

Stenungsunds kommun startade ett centralt krisledningsarbete i mars 2020 med veckovisa koordineringsmöten. Krisledningen bestod inledningsvis av kommunens ordinarie ledningsgrupp samt kommunens kris- och säkerhetsamordnare. Parallellt med att den centrala krisledningen aktiverades startade också krisarbetet på sektorsnivå. Detta mötesarbete var inledningsvis intensivt och stabiliserades sedan till att också det bedrivs i form av veckovisa möten.

Vi fick tidigt en uppfattning kring äldreboenden och att det kunde gå riktigt illa. Vi bestämde att vi i ledningsgruppen skulle vara en krisledning och var tidiga med att stänga boenden. Det hände mycket på några dagar och det känns som att det förändrades från timme till timme. I början samlades vi varje morgon klockan åtta och diskuterade hur vi skulle göra med rutiner och arbetssätt och kommunicera ut det. Vi jobbade dygnet runt i den inledande fasen. (Hearingprotokoll, Sektor Socialtjänst)

Det var inte på förhand givet vilka som skulle ingå i de olika krisledningarna, utan detta utvecklades efter hand. I beskrivningarna finns flera exempel på

hur enskilda tjänstepersoners kompetens varit central för att möta den nya situationen och att nya personer och funktioner har fått roller i krisarbetet allt eftersom. Ett sådant exempel är sektor utbildning där elevhälsans medicinskt ledningsansvarig (MLA) kopplades in i krisarbetet först efter ett tag och då bidrog med värdefull förstärkning i arbetet med att kommunicera kring smittskyddsåtgärder.

Det övergripande pandemiarbetet har hela tiden varit inriktat mot att minska smittspridningen i samhället. Utgångspunkten har varit att följa Folkhälsomyndighetens och det regionala smittskyddets rekommendationer och i möjligaste mån undvika att göra lokala tolkningar eller prioriteringar. Inledningsvis handlade krisarbetet i stor utsträckning om att hantera medarbetare och brukares oro för att bli smittade samt att planera för ett eventuellt stort personalbortfall. Kommunen var också tidig med att stänga sina boenden för besökare. Ganska snart kom arbetet även att omfatta åtgärder för att minska risken för smittspridning mer generellt, som att ställa om till distansarbete, stänga fler verksamheter, vidta fysiska åtgärder för att minska trängsel och använda skyddsutrustning i mötet med brukare. Just frågan om skyddsutrustning var enligt flera den mest utmanande att hantera. Dels därför att det fanns olika uppfattning om när, av vem och hur skyddsutrustning skulle användas, dels eftersom det rädde stor brist på densamma.

Principen för krishantering har genomgående varit att utgå från nationella riktlinjer samt att följa linjen vid beslutsfattande och att försöka att inte ta förhastade beslut, vilket återkommande beskrivs som att ”sova på saken”. Dessa strategier lyfts av flera också fram som krisarbetets främsta styrkor:

Det är bra att kommunen har hållit fast och varit konsekvent i linjen att följa statliga och regionala myndigheters rekommendationer och sedan anpassat dessa till en lokal kontext. Ger tydlighet, förutsägbarhet och styrka. Bra att beslut har fått ta tid – funnits en öppenhet om detta och varför det tar tid. (Självvärdering, Sektor stödfunktioner)

Beredskapen i krisens inledande fas upplevs överlag ha varit tillfredsställande. En större civil beredskapsövning hade genomförts i februari 2020 och erfarenheter från denna visade sig viktiga och bidrog till att man snabbt kom igång med krisarbetet, både på kommunledningsnivå och i sektorerna. Flera pekar även på att erfarenheter av att hantera tidigare kriser, som de tågolyckor som drabbat Stenungsund, var viktiga utgångspunkter för hur arbetet med pan-

demin skedde inledningsvis. Exempelvis fanns det en kollektiv kunskap från dessa kriser att det är klokt att agera tydligt, snabbt och strukturerat så tidigt som möjligt, samt att det är viktigt att hela tiden försöka kommunicera på ett samstämmigt sätt.

Vi hade tur och bra timing i och med att kommunen drog igång sitt arbete med totalförsvaret bara någon vecka innan pandemin. Vi blev inte så yrvakna. (Hearingprotokoll, Sektor Samhällsbyggnad)

Vad gäller bemanningsplanering så fanns det enligt sektorerna relativt god beredskap att arbeta med dessa frågor. MSBs mallar för kontinuitetsplanering användes och förenklades efter hand. Vad gäller basala hygienrutiner och att snabbt skärpa personalens förmåga att agera utifrån dessa upplevs också beredskapen ha varit relativt god. Befintliga föreskrifter och utbildningsmaterial om hur man hanterar andra typer av virus kunde användas för att påminna och snabbtutbilda personalen. Samtidigt fanns också en stor osäkerhet och brist på kunskap om det nya viruset, vilket gjorde att riktlinjer ändrades efter hand. Vidare fanns det en relativt hög digital kompetens i flera delar av organisationen, vilket flera lyfter fram som lyckosamt och värdefullt både när elever skulle undervisas på distans och kontorsarbete i större utsträckning skulle ske hemifrån.

Det är också värt att notera att pandemin påverkade olika sektorer och verksamheter i olika hög grad, på olika sätt och vid olika tidpunkter, vilket gör att alla har sin specifika upplevelse av pandemin. För gymnasieskolan har övergången till distansutbildning inneburit ett enormt omställningsarbete och för äldreomsorgen har brukarnas liv stått på spel, medan andra sektorer främst har behövt lägga om verksamheten till distansarbete, men i övrigt arbetat vidare med sina ordinarie uppdrag.

Vår sektor har påverkats lite. Vi har och har haft en hög arbetsbelastning i våra ordinarie processer. Vi har haft massor att göra som inte har med pandemin att göra. (Hearingprotokoll, Sektor Samhällsbyggnad)

Fasen som följde efter vårens initiala krisarbete beskrivs överlag som lugnare. Arbetet har funnit sina former, kunskapen om viruset är större och oron mindre. Utmaningen är nu snarare att orka hålla i. Få kunde inledningsvis föreställa sig att pandemin skulle pågå under så lång tid och kämparandan som fanns i början börjar falna. Många har arbetat hårt under en lång tid och känner oro för

om energin ska räcka till en tredje våg. Det har inte minst varit ansträngande att arbeta med skyddsutrustning och tidsödande hygienrutiner, särskilt inom äldreomsorgen, men också inom andra yrkesgrupper. Vidare börjar de som ”bara” arbetat hemifrån känna av de negativa konsekvenserna av att inte kunna vara fysiskt på sin arbetsplats, inte minst sett ur ett socialt perspektiv. En gemensam lärdom som börjar ta form är därmed att det vid nästa pandemi eller annan mer långdragen samhällskris är viktigt att tidigt säkra att krisorganisationen är robust även över tid.

Vi har lärt oss mycket och det har varit en brist i uthållighetsperspektivet. Det finns en risk när det gäller nyckelpersoner. Vi har jobbat enormt mycket, från 60–80 timmar i veckan och det känner man av nu. Nu vet vi hur vi ska agera vid en tredje våg och kommer att använda det vi byggt upp med rutiner och riktlinjer och skyddsutrustning. Det finns en oro för personalen och det finns en frustration att behöva använda skyddsutrustning. (Hearingprotokoll, Sektor Socialtjänst)

Flera har också börjar resonera kring pandemins effekter mer långsiktigt, kring att det finns olika former av ”skulder”, eller långsiktiga, negativa effekter av pandemin som kommer behöva hanteras. Det handlar dels om service som inte genomförts, exempelvis vad gäller miljötillsyn, dels om sociala effekter i form av ohälsa, social oro, arbetslöshet eller försämrade skolresultat. De mer långsiktiga effekterna upplevs av förklarliga skäl som mer utmanande. Dels därför att omfattningen ofta är okänd, dels därför att de bara delvis ligger inom kommunens rådighet.

Strävan efter centrala beslut och behov av samordning mellan sektorerna

Stenungsunds kommun är som vi beskrivit i inledningen en förhållandevis liten kommun och kännedomen om varandras verksamheter är stor inom ledningen. Sektorschefer ingår i kommunledningen och beslutsnivåerna mellan högsta ledningen och första linjens chefer är få. Det är därmed relativt lätt att styra kommunorganisationen på ett samlat och enhetligt sätt. När upplevelsen kom att kommunen stod inför en pandemi var förutsättningarna därför goda att lyfta frågor som krävde samordning eller tydliga beslut upp i organisationen så att gemensamma beslut kunde fattas direkt i kommunledningen eller i berörda sektorsledningar.

Denna vana att arbeta i linjen och vid upplevd osäkerhet menar flera har varit en av de främsta framgångsfaktorerna i arbetet med pandemin eftersom beslut togs centralt och i linjen istället för att varje enhet fattade egna beslut. Ett ofta förekommande argument för varför det har varit viktigt att arbeta i linjen är att det är ett sätt att skapa trygghet för första linjens chefer.

Att hålla i linjen är ett skydd för rektorerna som blivit klämda mellan personal och föräldrar. Att de kunde hänvisa till någon annan. Att de inte ska börja ta beslut på varje enhet. (Hearingprotokoll, Sektor Utbildning)

Samtidigt visar självvärderingarna såväl som hearingarna och intervjuerna att det ibland varit svårt att hålla sig till linjen och gemensamt fattade beslut och förhållningsregler. Flera vittnar om att linjevägen ibland blivit alltför långsam i krisarbetet, att viktiga beslut har dröjt och att detta har skapat frustration. Trycket har av förklarliga skäl varit högt från oroliga medarbetare och brukare vilket gjort att snabba beslut ibland har behövts. Det finns också flera exempel på ett mer pragmatiskt förhållningssätt där beslut de facto har fattats utanför eller rent av i strid med linjens gemensamma policyuppfattning i specifika frågor, vilket också ledningen varit medveten om och accepterat. Vidare pekar flera på att kommunens verksamheter har olika förutsättningar, och att generella policybeslut ibland varit svåra tillämpa utan anpassning. Detta rör framförallt frågor relaterade till skyddsutrustning och hem- och distansarbete.

I en tillitsbaserad organisation behöver man tillåta att gå vid sidan av linjen ibland. Grundfilosofin är att hålla linjen och det har vi tid med i normaltillstånd. Vi kände att vi behöver snabba upp processen för att få ut information och lugna. Alla beslut passar inte för alla nivåer i skolan. (Hearingprotokoll, Nösåsgymnasiet)

Rent konkret innebär ambitionen att följa linjen att mycket av samordningen relaterad till pandemin har skett mellan sektorscheferna på de centrala krisledningsmötena och där mynnat ut i beslut om gemensamma principer och förhållningssätt. Detta lyfts fram som en bidragande faktor till att det inte skett allt för mycket missförstånd eller rykten.

Samordning har behövts i en rad frågor, vilket inneburit en stor arbetsbelastning på kommunens högre chefer. Flera av cheferna anser därför att det kanske hade varit klokt att i ett tidigt skede avlasta ledningsgrupperna med nå-

gon form av pandemiamördnare eller en särskild pandemigrupp med uppgift att ta tag i och lösa olika samverkansfrågor relaterade till pandemin. En sådan grupp kan tänkas underlättat för såväl den externa som interna kommunikationen och möjliggjort för effektivare och snabbare hantering i alla led vid beslut. Samtidigt belysa risken för att en särskild pandemigrupp skulle kunnat bli allt för solitär och ge upphov till missförstånd eller otydligheter.

Kommun- och sektorledningarnas ambition har hela tiden varit att ta personalens oro på allvar och skapa en trygg arbetsmiljö samtidigt som kommunens uppdrag gentemot brukare och medborgare fullföljs. För att klara detta har samverkan med fackliga organisationer varit viktig och intensiv. Den fackliga samverkan beskrivs av de flesta som värdefull, respektfull och konstruktiv, även om man inte alltid tyckt lika.

Den kontinuerliga kontakten och avstämningen med fackliga organisationer i SSG för lägesbild och viktig dialog om behov och utvecklingsområden från medarbetarperspektiv har varit en styrka. SSG har fungerat som både väckarklocka och stöd i arbetet. (Självvärdering, Sektor Utbildning)

Den fråga som varit mest utmanande är vad som skulle gälla kring skyddsutrustning. Kring denna upplevdes det finnas stort tolkningsutrymme, olika personalgrupper och fackliga företrädare ställde olika krav och riktlinjer och rekommendationer från såväl nationella som regionala myndigheter ändrades allt eftersom. Dessutom fattade grannkommuner andra beslut än Stenungsunds kommun, vilket ytterligare bidrog till osäkerhet kring vad som är lämpliga beslut.

Tidvis har det varit svåra samtal med facken om skyddsutrustning och hantering av egentester. Gällande egentester har facket Vision skriftligen hotat med skyddsstopp och åtgärder har vidtagits. (Självvärdering, Sektor Stödfunktioner)

En annan åtgärd som krävt samordning mellan sektorerna var att undersöka vad som händer om många i personalen skulle bli sjuka samtidigt och göra planer för hur verksamheten ska kunna fortgå trots stort personalbortfall. Själva planeringsarbetet upplever de flesta ha varit framgångsrikt, och man har trots krångliga mallar lyckats skapa någon form av beredskapsplan för rutinerna vid omfattande sjukdom i personalen.

Vi analyserade samhällskritiska funktioner och det fanns en oro för bemaning. Vi plockade fram listor med folk som kunde bli kommenderade att jobba på ett äldreboende. Det var fler verksamheter som har samhällskritiska funktioner än man tror. (Hearingprotokoll, Sektor Samhällsbyggnad)

Stenungsunds kommun har dock aldrig fått ett omfattande personalbortfall och behövt flytta personal mellan verksamheter. Alldeles i början steg sjukta-len något, men sedan har de stabiliserats. Istället är det flera respondenter som funderar på om åtgärderna i kontinuitetsplanerna egentligen hade fungerat i praktiken. Exempelvis lyfter flera fram att det är en sak att få tag på personer som kan arbeta, men att det nog skulle varit svårt att utbilda och introducera dessa eftersom det vid omfattande sjukdom rimligtvis hade saknats kapacitet ute i verksamheterna att introducera många nya kollegor.

Trots kontinuitetsplanering i teorin är frågan om det skulle funkade i praktiken, om mottagningsförmågan i verksamheten, på respektive enhet var förbättrad. (Självvärdering, Krisledning)

En annan viktig skyddsåtgärd som vidtogs var att låta de medarbetare som kan arbeta hemifrån bedriva sitt arbete på distans. I början av pandemin fanns ingen tydlig samordning kring detta inom kommunen och olika sektorer och verksamheter gjorde varierande bedömningar. Kommunledningens inställning var också inledningsvis att medarbetare och framförallt chefer av olika skäl skulle vara på plats, men i takt med att smittspridningen ökade i samhället formulerades direktiven om till att "alla som har arbetsuppgifter som kan skötas på distans ska arbeta hemifrån!" Flera tycker inte att frågan om hemarbete varit särskilt komplicerad. Samtidigt är det andra som lyfter fram att otydligheten skapat frustration och diskussioner om vad som rättvist och lämpligt.

En sektor som av naturliga skäl har haft stort behov av att samverka med andra sektorer är sektor stödfunktioner, som både ansvarar för servicefunktioner som lokalvård och måltidsservice, och även är beställare i frågor som rör kom-mungemensamma IT-lösningar och IT-infrastruktur. Dessutom ansvarar sek-torn för att samordna kommunen och stödja sektorer i digitaliseringsarbetet. Överlag upplevs samverkan mellan sektor stödfunktioner och andra sektorer ha fungerat väl, men det har också funnits utmaningar i arbetet. Ett exempel där det blev tydligt att det är viktigt med samordning mellan sektorerna är när olika personalgrupper från olika sektorer eller med olika huvudmän arbetar i

samma lokaler, som i skolmatsalarna. I dessa hade måltidspersonal och skolans personal fått information av olika slag och olika snabbt, men också motstridiga förhållningsregler kring skyddsutrustning, vilket ledde till slitningar. Liknande samordningsproblem vittnas om i relationen till Samhall som ansvarar för delar av lokalvården i skolan och där Samhall och Stenungsunds kommun beslutat om olika förhållningsregler kring munskydd.

Vi var inte samspelta inledningsvis och fick konfliktsituationer på plats om hur saker skulle hanteras i lokaler som vi delade eftersom måltidspersonalen och skolans personal hade fått olika information. Vi på stödfunktioner var snabba ut med information till vår personal, men det tog tid innan informationen kom ut till lärarna. (Hearingprotokoll, Sektor Stödfunktioner)

Samspel mellan politik och tjänstemän

Sammantaget beskrivs samspelet mellan politik och förvaltning ha fungerat mycket bra under hanteringen av pandemin. Sektorerna förklarar att de har lagt ned tid på att finnas tillgängliga för politiken. Politiken uppges hela tiden varit välinformerad av sektorerna och kommunstyrelseordförande har deltagit vid särskilda möten tillsammans med kommunen, Länsstyrelsen och Smittskydd vid tillfället under våren som Stenungsund hade högst smittspridning inom regionen. I och med KSO:s deltagande har hela kommunstyrelsepresidiet blivit informerade den vägen. Närheten till politiken lyfts i självvärderingarna fram som en fördel, i en av självvärderingarna används uttrycket *ovärderlig* vid en beskrivning av närheten till kommunstyrelseordförande som uppges ha varit mån om att ta reda på hur verksamheterna har det. Närheten mellan sektorerna och politiken beskrivs ha möjliggjort och underlättat för politiken att snabbt kunna agera och fatta beslut när det har krävts. Detta kan exemplifieras med att beslut angående att stänga verksamheter eller besöksförbud inom socialtjänsten togs redan innan regeringen meddelat några sådana nationella rekommendationer. Samtidigt lyfts det att kommunledningen har tagit sig tid för att tolka de statliga och regionala rekommendationerna och att deras beslut därför upplevts som väl genomarbetade. Flera av förvaltningarna menar att politiken redan innan pandemin hade ett gott förtroende för förvaltningarnas kapacitet att möta kris-situationer.

Politiken hade redan tidigare stort förtroende för förvaltningens agerande i krissituationer. (Självvärdering, Krisledning)

Socialtjänsten betonar att politiken, kommunledningen och kommundirektören hade dagliga kontakter som präglades av en öppenhet och transparens med ett nära ledarskap som varit ledord hela linjevägen. Den uppfattningen som ges av sektor socialtjänst är att den trygghet som politikerna visar delvis beror på att sektorn är noggrann i den kontinuerliga dialogen med politiken med att vara öppna med vad de gör, även gällande snedsteg. I sektor socialtjänst belyses det att kommunen även innan pandemin arbetat med värden såsom transparens och prestigelöshet, vilket beskrivs som en framgångsfaktor.

Vi har varit transparenta och i början var det daglig information. De har stått bakom besluten vi fattat och vi har fört en kontinuerlig dialog. (Hearingprotokoll, Sektor Socialtjänst)

Jag tror att de har jobbat mycket med det i kommunen, men jag har bara varit här i två och ett halvt år. Men att försöka skapa den här transparensen och prestigelösheten. (Intervjuföreläsa, respondent, C)

Sammantaget framställs politiken övergripande som närvarande med en ambition att möta och hjälpa verksamheterna. Sektorerna har löpande under pandemins gång informerat politiken kring det aktuella covid-läget och dess effekter på verksamheterna.

Det har gungat hela året och vi har kunnat stämma av innan det skenar iväg. (Hearingprotokoll, Sektor Utbildning)

Den veckovisa rutinen under våren samt från oktober har bland annat byggts på att sektorerna samlar in information på måndagen för att under tisdagen följa Länsstyrelsens konferens med alla 49 kommuner där den gemensamma lägesbilden presenteras. Därefter sammanträder kommunledningen och varje chef rapporterar aktuell status inom sitt ansvarsområde. Kommundirektören sammanställer informationen i en Powerpoint som på onsdagen presenteras för kommunstyrelsens presidium. Kommundirektören har också en särskild punkt vid kommunstyrelsens sammanträden som bygger på den aktuella informationssammanställningen. Kommunstyrelseordföranden använder sig i sin

tur av informationen vid kommunfullmäktige. På det här sättet beskrivs hela politiken ständigt varit uppdaterad.

Bilden som ges är att det varit en sammanhållen politik som tillsammans med sektorerna mött pandemin. Någon vilja att profilera partiet eller sin politik har det inte getts utrymme till i krishantering. Politiken har förmedlat en känsla av att vara samstämmiga vilket bidragit till uppfattningen om en stabil politik och enighet i att följa restriktionerna.

Det har varit samstämmigt och de har inte försökt att göra partipolitik, man har tydliggjort från politiken att det inte är okej. (Hearingprotokoll, Sektor Socialtjänst)

Genom att sektor stödfunktioner säkerställt att de politiska instanserna har kunnat sammanträda på distans har de politiska beslutsprocesserna fungerat även under pandemin.

Kommunikation och media

På samma vis som basala hygienrutiner är viktig inom omsorgen, är basal kommunikation viktig för att få ledningsorganisationen att upplevas trygg i sitt handhavande. Stenungsunds kommun lyfter fram kommunikationen som en av de viktigaste insatserna under pandemihanteringen som ställt krav på kontinuerlig kommunikation med medarbetare brukare och personal såväl som vårdhandshavare, anhöriga, invånare, fackliga organisationer och media. Kommunikatörer belys haft en central roll för en lyckad pandemihantering där många olika parter är inblandade och allt sker extra fort. På ett övergripande plan uppges kommunikationen förbättras i takt med erfarenheterna och kunskaperna om disitansledarskap och kriskommunikation ökat.

Att kommunledningen tidigt skapade strukturer för möten och dialoger såväl internt som externt förklaras som en styrka i arbetet. Sektorsledningen har träffats varje vecka där information och hantering av nya regler och rekommendationer från de regionala och statliga myndigheter diskuterats. Den information som lämnas övergripande av kommunledningen bevakas för att säkerställa så den information som sektorerna eller verksamheterna lämnar inte redan lämnats ut. Det uppmärksammas lyckosamt att kommunikatör, personalkonsult och medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) samt under senhösten även medicinskt ledningsansvarig (MLA) funnits närvarande vid samtliga sektorsledningsmöten vad gäller sektor utbildning.

Inledningsvis fyllde de olika kommunikationsinsatserna en viktigt funktion genom att stilla den oro som med hjälp av den övergripande strategin med en enhetlig kommunikation baserat på säkra källor för att undvika egna tolkningar. Kommunen har därför noggrant hänvisat till de regionala och statliga rekommendationerna och riktlinjerna vilket förklarats ha varit en trygghet som underlättat för första linjens chefer i kommunikationen med sina medarbetare, vårdhandshavare/anhöriga och de fackliga organisationerna. Genom gemensamma beslut och att *sova på saken* har risken minskats för att behöva korrigera information som kommunicerats ut.

Sova på saken för att inte behöva gå ut och korrigera beslut eller information direkt. Detta har varit framgångsrikt (Sektor krisledning)

Informationen som kommit till kommunerna från myndigheterna och regionen har ibland varit otydlig eller förändrats snabbt vilket ställt krav på en god kommunikation inom kommunen. Vilket medfört en utmaning i nå ut till kommunens vikarier med informationen.

Veckan efter kanske det kom ett annat direktiv. De här förändringarna att kommunicera ut dem var en utmaning (Hearing, Sektor Socialtjänst)

I pandemihanteringen lyfts det nära ledarskapet fram som en viktig faktor med täta avstämningar mellan chefer och arbetsgrupper där aktuella frågor och oro kunnat fångas upp, vilket har haft en lugnande effekt. I det initiala skedet var det många invånare som hörde av sig direkt till sektor socialtjänst med en oro kring dess arbetssätt, tillgången och användningen av skyddsutrustning. Sektorn har sedan fått in rutin på att lägga ut information till invånare så snart någon ny information varit tillgänglig och löpande uppdaterat kring förändring av arbetsrutiner. När det förekom större förändringar så som besöksförbud på boenden kontaktades de anhöriga via telefon.

Enhetschefer är viktigt att stötta och de har känt en trygghet i att vi stöttade dem. Vi visade att vi står enade i detta... När vi stängde ett boende ringdes varje enskild anhörig upp. Vi har varit personliga hela vägen. Vi var oerhört transparenta (Hearing, Sektor Socialtjänst)

En pandemi-länk lades ut på både kommunens intranät och hemsida där information till medarbetare respektive invånare kontinuerligt lagts upp. På intranätet har medarbetarna mottagit brev från kommunstyrelseordförande och kommundirektören. Inom skolan användes den redan etablerade digitala lärplattformen Unikum genom vilken kontakt med vårdnadshavare vanligen sker. Kommunen använt sig av markeringar i golven för att ständigt påminna om att hålla avstånd samt ökad information via affischer och sociala medier.

Även om kommunikationsinsatserna upplevs fungerat via intranätet och andra kanaler så uppges det finnas utrymme för förbättring. Delvis har det saknats en tydlig struktur och plan för vissa sektorer rörande kommunikationsarbetet där informationen på intranätet delvis upplevts som stundvis rörig och otydlig. Kommunikationen som gått ut till medarbetarna har ibland varit för sen och inte alltid upplevts som tillräcklig. Detta förklaras dels beror på att myndigheternas beslut krävt snabba insatser dels på att det funnits olika uppfattningar rörande vilken information som varit viktig att kommunicera, på vilket sätt och vart.

Den största lärdomen är ju att nästa gång det kommer en pandemi då ska MLA vara med från början. Nästa gång behöver vi vara medvetna om vikten av att i detalj förklara någonting. Vara medveten om att allt man skriver kan tolkas på otroligt många sätt att kunna formulera sig kortfattat men tydligt. Den har dragits till sin spets (Intervjureferat, Respondent B)

I krisen uppmärksammades det att kommunikationsenheten som varit smalt bemannad blev hårt belastad. I sektor stödfunktion där fyra anställda kommunikatörer arbetar lyfts det att annat kommunikationsstöd har fått stå tillbaka. Likt vårdskuld talas det här om en kommunikationsskuld. Skulden handlar om arbetsmiljö och att förväntansbilden glappar mellan olika verksamheter rörande hur vida pandemin är mot sitt slut. En lärdom som gjort är kommunikatörerna som stödfunktioner är beroende av andra funktioner där alla måste hjälpas åt att bidra. Ytterligare en lärdom är de behov av att tillgängliggöra information på olika språk för att säkerställa informationen når ut.

I Stenungsunds kommun har vi nog lärt oss att en kommunikatör kan inte göra allting. Vi är ett stöd, men vi är beroende av andra funktioner. Vi kan inte vara ansvariga för research, omvärldsbevakning, tolkning, samordning, projektledning, det håller inte heller. Alla måste vara med och bidra till det.

Rent konkret så behoven av information på olika språk, det är ett "wake up call". (Intervjuföreläsning, Respondent B)

En lärdom inför kommande kriser är att direkt förstärka kommunikationsenheten och avsätta särskilda resurser för att hålla koll och samordna presskonferenser.

Pandemins kommunikationsarbetet synliggjorde de olika långa linjevägarna inom organisationen när det fattades övergripande beslut som sedan kommunicerades ut olika snabbt i sektorerna.

Kommunikationen är avgörande viktig, både den interna och externa kommunikationen. Viktigt med samordnad kommunikation – linjen är olika lång och informationen riskerar därför att spridas olika snabbt. Kommunikationen måste gå fort, i rätt ordning men självklart också vara saklig och korrekt. (Självvärdering, Stödfunktioner)

De olika linjevägarna medförde att informationen tillgängliggjordes olika snabbt för medarbetarna. Detta kan exemplifieras med att måltidspersonal som arbetar inom skolan fått information snabbare än pedagogerna i samma lokaler. Samtidigt betonas det varit en styrka att kommunen agerat och kommunicerat i linjen eftersom det upplevs ha underlättat arbetet. En möjlig lösning som presenteras är att i ett tidigt skede ha en organisation bestående av dedikerade personalresurser som hade en samordnande roll för hanteringen av covid-19 frågor vilket hade underlättat för kommunikationen såväl internt som externt och kunnat möjliggöra effektivare hantering i alla led. En risk med att en särskild pandemigrupp belyses då den riskerar att bli allt för solitär och leda till missförstånd eller otydligheter.

När smittan började sprida sig i kommunen uppstod ett högt tryck från anhöriga och vårdnadshavare som efterfrågade detaljerad information angående vart den konstaterade smittan fanns. Utmaningar möttes då i form av att hitta ett sätt att kommunicera som kunde lunga de oroliga utan att riskera patientsekretessen.

De största kommunikativa balansgångarna med det var balansgången mellan att ska vi bekräfta att smitta finns, men inte var eller hur, för att vi hade hela tiden patientsekretess att förhålla oss till. Det var balansgång som var

under hela våren, framförallt när man började se det komma inom familjer och skolor, då blir ju folk helt galna (Intervjurespondent B)

Likande frågor har uppstått i kontakten med media gällande vilken information som kommunen kan lämna ut kopplat till antal smittade och vart. Informationen har skett med myndigheternas riktlinjer och rekommendationer som grund. Gällande kontakterna med media beskriv det ha fungerat där det övergripande inom kommunen funnits en tydlighet gällande vem som ska uttala sig i kommunens namn och den lokala tidningen beskriv ha varit varit behjälpliga med att gå ut med aktuell information när kommunen bett om det.

Initialt ringde de dagligen och hörde om vi fått in smitta. Det har varit klassisk mediasrapportering. När något inte varit bra. Har en god relation ned media i kommunen och det har inte varit jättemycket negativt (Hearing, Sektor Socialtjänst)

Relationer till externa aktörer

Kommunens strategi med att betona vikten av att följa linjen kan ses i ljuset av att kommunen främst vänder sig inåt i organisationen, istället för att primärt söka efter samverkanspartners externt. Att organisationer sluter sig i krishantering för att kunna släcka sina egna bränder är inget unikt för Stenungsund utan ett fenomen som under pandemin setts såväl nationellt som internationellt.

I pandemin har Regeringen, Folkhälsomyndigheten, Skolverket Arbetsmiljöverket och andra myndigheter påverkat kommunen i stor utsträckning även om det snarare handlat om att anpassa kommunen och dess verksamhet i enlighet med de rekommendationer och direktiv som getts ut än någon egentlig samverkan. Här lyfts det fram att även om man klarat av att hantera det, har det varit en påfrestning när nya rekommendationer till exempel kommer ut en söndagskväll och ska börja gälla morgonen därefter. Det beskrivs också som en utmaning när det har kommit många och ibland något oklara eller motsägelsefulla budskap och vägledande information från myndigheter och regeringen, inte minst när de förväntas föra information vidare. Gällande skyddsstopp och skyddsutrustningen finns det en efterfrågan om tydligare och förstärkt kommunikation och kontakter från Arbetsmiljöverkets sida.

Det framhålls att någon kommunövergripande funktion inte fanns vilket medförde att kommunerna inom regionen utvecklade sina egna sätt för att hantera pandemin och dess konsekvenser. Den externa samverkan som har skett beskrivs ha präglats av redan existerande samverkansrelationer där relationen mellan aktörerna beskrivs överlag ha varit god.

Västra Götalandsregionen (VGR) lyfts fram som en central samarbetspartner under hanteringen av pandemin. Regionen har bland annat tolkat om rekommendationerna på nationell nivå till den regionala, här beskrivs samordningen ha blivit bättre allt eftersom där expertkunskaper varit stödande. Ett nyhetsbrev med information direkt från regionen etablerades vilket underlättat. Viktiga aktörer inom regionen har varit företrädare inom Smittskydd och Vårdhygien. Vårdhygien tog fram rutiner för vård- och omsorg som kommunen sedan beslutade om som huvudman. I vissa fall där Folkhälsomyndigheten eller Hälsomyndigheten har gått ut med nya rekommendationer som inte Smittskydd och Vårdhygien har börjat följa direkt i Västra Götaland så har kommunen gått före.

Vi införde visir i princip direkt när Folkhälsomyndigheten sa att man kunde göra det. Det kan vara en risk att ha för mycket skyddsutrustning på sig om man inte har de grundläggande rutinerna på plats. Men vi ansåg att vi har de grundläggande rutinerna på plats så för oss kan det bli en extra säkerhet. Då beslutade vi om det innan Vårdhygien, det tog några veckor innan de beslutade om det, men vi gjorde det snabbare. (Intervjureferat, respondent, F)

Ur vård- och omsorgs perspektivet har kommunen haft kontinuerlig kontakt med en och samma sjuksköterska på Vårdhygien som ansvarat för kontakten mot kommunerna. Den kontakten beskrivs som god med en möjlighet till att ställa frågor och bolla saker för att få återkoppling från Vårdhygien och Smittskydd.

Någon samordning kring inköp av skyddsutrustning fanns inte inom regionen men en medvetenhet om den knappa tillgången och sjukhusens prioritet gav först uppfattningen om att det skulle fördelas. Kommunen stod aldrig utan skyddsutrustning men man var restriktiv med att dela ut den skyddsutrustning som man lyckades upphandla och få på plats då det fanns leveranser som aldrig kom. Gällande skyddsutrustningen tog man hjälp av Västkom som byggde upp ett lager som fördelas mellan kommunerna och av Sveriges kommuner och Regioner som gjorde upphandlingar med OneMed vilket beskrivs som två orga-

nisationer som kommunen kunnat luta sig mot. Ett visst samarbete har funnits med Lilla Edet kring skyddsutrustningen

Om vi köpte in 100 000 munskydd till Stenungsund och Lilla Edet kommer någon veckan senare, då får de låna 20 000 för att täcka behovet. (Intervju-referat, Respondent, G)

Ett nära samarbete sedan tidigare med närvårdssamverkan SIMBA där framför allt de medicinskt ansvariga sjuksköterskorna haft kontakt med varandra beskrivs ha intensifierats under pandemin.

Den regionala samverkan belyses med framför allt positiva delar men en del utmaningar fanns mellan kommunen och regionen när kommunen valt att säkra upp i den egna organisationen. När kommunen fick in smitta på sina korttidsboenden valde man att stänga dem för sjukhusen som blev fast med sina patienter. Stängningen gjordes eftersom det dels inte ansågs säkert att ta in nya klienter dels eftersom det var ett personalbortfall. De beslut som togs för den egna organisationen påverkade även de externa aktörerna.

När korttids fick smitta stängde vi och det blev inte sjukhuset glad över. Vi hade en agenda till varför vi gjorde det. Vi har tagit beslut som påverkat andra för att skydda vår egen organisation. Vi skulle kunnat kontakta smittskydd i dessa fall. (Hearing, Sektor Socialtjänst)

Sektor utbildning menar att Smittskydd till en början inte fungerade optimalt då det initialt saknades strukturer för samverkan vilket ledde till att enskilda medarbetare på skolorna ringde till Smittskydds enskilda tjänstemän. Under hösten (år 2020) inrättades en expertgrupp som hade direkt kontakt med Smittskydd och kontakten samordnades via säkerhetssamordnaren och medicinskt ledningsansvariga (MLA) vilket uppges vara en god lösning. Det uppges blivit bättre allt eftersom med mer stringent tydlig information som underlättat för framförhållning och beslutsfattande inom kommunen. När smittspridningen ökat har sektorn haft täta och väl fungerande möten med Smittskydd.

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) bestående av sina 13 medlemskommuner tas också upp som en viktig partner under pandemin för samordning och gemensamma nätverksträffar inom de olika sektorerna. För kommunledningen har det bland annat i nätverket skett vad som beskrivs som viktiga avstämningskonferenser gällande krislägesavtal, gemensam informa-

tion har gått ut till GR:s chefsnätverk och flertalet konferenser med kommunledning och kommunalråd har genomförts.

Även om man inom kommunens olika sektorer anser att samordning och samarbetet inom GR:s nätverket fungerat väl, framhålls det att medlemskommuner inom GR är alla överens om att bättre samordning går att åstadkomma. Så som det såg ut under pandemin beskrivs av en sektor:

Nätverkandet har, där det fungerat, varit betydelsefullt. Det har dock inte fungerat på samma sätt för alla verksamheter och inte för hela sektorn. (Självvärdering, Sektor utbildning)

Det lyfts att GR skulle kunna varit en ännu bättre samordningspart genom att man effektivt kunde samordnat kommunerna. Att GR tar en mer samordnande roll i praktiska frågor anses underlätta och vara hjälpsamt för kommunerna som då hade kunnat hantera situationerna mer likartat vilket skulle kunna varit en fördel för invånarna som rör sig mellan kommunerna. Matlådor till elever på distans, stängning av bibliotek och/eller idrottshallar ges som exempel på områden där kommunen önskat mer samverkan inom nätverket.

Med Länsstyrelsen har kommunen haft veckovisa avstämningar, eller oftare när situationen krävt. Avstämningarna beskrivs ha haft olika inriktningar såsom skola och socialtjänst med bland annat jurister eller kommunikatörer. Vissa utmaningar och otydligheter konstateras ha funnits initialt när kommunens sektor för samhällsbyggnad tog över trängselkontrollerna på caféer och restauranger kopplat till pandemin. Här lyfts även Livsmedelsverket som ett stöd i frågan.

Även med externa parter har samarbetet utvecklats där kommunen upphandlat exempelvis lokalvård i samtliga särskilda boenden. Vissa meningsskiljaktigheter uppstod med Samhall kring skyddsutrustning då parterna hade olika uppfattningar om användningen av denna. Samhall gjorde bedömningen att personal skulle ha på sig skyddsutrustning när de utförde städ på kommunens äldreboenden. Kommunens bedömning var vid denna tidpunkt att skyddsutrustning endast skulle bäras i brukarnära kontakter. I den mån städ kunde utföras utan att vara nära brukare skulle skyddsutrustning inte användas.

Problem har uppstått när Samhall på företagsnivå bestämt att alla medarbetare ska ha munskydd, medan socialtjänsten i kommunen bedömt att det finns risker förenade med detta. (Självvärdering, Sektor Stödfunktioner)

Tjänstemän i kommunen har haft viss kontakt med kollegor som sitter på motsvarande position i andra kommuner för att få inspiration gällande hur man skulle gå framåt, vilket beskrivs som redan etablerade och goda kontakter. Kommuner som nämns är bland annat grannkommunerna inom LOTS (Lilla Edet, Orust, Tjörn och Stenungsund), SIMBA (Kungälv, Ale, Stenungsund och Tjörn) kommunerna, SOLTAK (Stenungsund, Orust, Lilla Edet, Tjörn, Ale och Kungälv), där pandemin uppges ha skapat goda grunder för samverkan.

Men till exempel möjligheten att göra ett snabbspår in till kommunen, att göra en intresseanmälan utifrån bopositionen. En sådan ospecificerad annons till de som är intresserade av jobb här och nu. Det var något som vi hämtade från en annan kommun som hade gjort det, då sa vi att det gör vi hos oss också. (Intervjureferat, Respondent, D)

Kommunen har också haft kontinuerliga kontakter med Företagarna och Business Region Göteborg via bland annat digitala frukostmöten och att man tillsammans har samordnat företagsbesök. Till detta så uppges man även kontakt med Svenska kyrkan genom månatliga avstämningar där det bland annat handlat om att samverka för inköp av mat till gruppen 70 + som isolerades. Kommunen har även samverkan med Sveriges kommuner och regioner samt olika föreningar så som FUB, pensionärsorganisationer och brukarorganisationer.

Krisen som förändringskraft

Det är tydligt att pandemin tvingat Stenungsunds kommun att tänka om och arbeta på nya sätt. Det finns en stolthet över att omställningen gått smidigt och många anser att det beror på att medarbetare, chefer och man själv varit kreativa och villiga att ta ansvar och tänka om. Många reflekterar också över att krisen i sig, såväl som deras och andras erfarenheter av densamma, inte är en tillfällig störning, utan förmodligen kommer att påverka samhället, dem själva och organisationen under lång tid framöver.

Jag tänkte med en gång när det pratades om att jobba hemma i Stockholm att jag kommer aldrig sitta och jobba heltid på kommunhuset, eller när jag gick hem då förstod jag att nu har de fattat beslutet som inte går att backa. Det var nog också det som de höll på så länge med att fatta beslutet, för om man släpper hem folk hur ska man då få tillbaka dem? Det var nog ett hu-

vudbry tror jag och det som gjorde att det drogs ut på. (Intervjureferat, respondent, B)

De förändringar som krisen föranlett upplevs till del positiva, som att kunna arbeta hemma när man har långa resvägar, men bitvis också ansträngande. Det verkar vara en allmän uppfattning att mycket av det planerade utvecklingsarbetet har lagts åt sidan under pandemin, vilket dock inte betyder att utvecklingen stått still. Krisen har inneburit en stor förändring som varit handgriplig och präglad av problemlösning. Utmaningarna har varit flera, förutsättningarna har förändrats snabbt, ofta från en dag till en annan, och nya lösningar har testats utan att först planeras så som är brukligt. Flera använder begrepp som "learning by doing" för att beskriva hur de har arbetat och reflekterat över hastigheten i omvandlingen och att lärandet har gått i "expressfart" under pandemin med snabba återkopplingsloopar. Förändringsprocesser som i vanliga fall kan ta år att planera och genomföra, eller som rent av setts som omöjliga (som att ha digitala möten), har påskyndats av pandemin.

Organisationen har lärt sig att leva i ständig förändring. Allt går i expressfart... Vi har haft learning by doing. Vi har inte haft möte för att just lära - det har skett successivt. (Hearingprotokoll, Sektor Utbildning)

Vidare ter det sig som att det funnits många möjligheter för medarbetare och chefer att dela erfarenheter med varandra, och goda exempel såväl från den egna organisationen som från andra kommuner har spridit sig snabbt, vilket kan exemplifieras med hur sektor socialtjänst vid ett kommunledningsmöte talade om hur deras MAS var involverad i arbetet vilket gav inspiration för sektor utbildning att ta in sin motsvarande funktion MAL i sitt arbete.

Det har också pågått ett omfattande arbete med att utbilda personalen i färdigheter de behöver relaterade till pandemin. Utbildningarna har handlat om exempelvis hur man bedriver digitala möten, hygienrutiner och metoder för distansundervisning. Denna kompetensutveckling är enligt många en investering som kommer kunna vara användbar även när krisen är över.

Vi har pratat om digitalt utanförskap och att det är synd att det ska till en kris för att verksamheten ska bli digital. Nu är alla där och kan Teams även i stället och bland vaktmästare till exempel. Vi har fortfarande till del ett digi-

*talt utanförskap, men nu är det ett bättre utgångsläge att göra förändringar.
(Hearingprotokoll, Sektor Stödfunktioner)*

Trots att det spontana, praktiskt orienterade lärandet varit stort under pandemin ser vi dock få exempel där verksamheter aktivt har försökt skapa strukturer för att lära av pandemin mer långsiktigt medan den pågår. Med strukturer för långsiktigt lärande menar vi dels att samla in och dokumentera erfarenheter löpande, dels arenor för medarbetare och chefer att tillsammans reflektera och skapa kollektiv mening i det som de är eller har varit med om, och dels processer för att omsätta den nya kunskapen i ett mer organisatoriskt minne i form av exempelvis nya prioriteringar, befattningar och organisatoriska enheter, riktlinjer, rutiner och utbildningsmaterial. Förklaringen till att lärandet inte har varit systematiskt är enligt underlaget framförallt att krisen tagit så mycket kraft att det inte funnits tid eller utrymme att belasta organisationen och dess medarbetare med fler uppgifter och mer arbete i form av exempelvis dokumentation och möten, än mindre be dem tänka på och planera för framtiden.

När det gäller dokumentation poängterar flera att de varit noga med att föra protokoll på möten och att de fört beslutsloggar delvis med en tanke om att materialet kan komma att vara värdefullt för framtida utvärdering och lärande. Vidare är det flera som pekar på att de ser föreliggande studie som ett tillfälle för reflektion och att det varit värdefullt att tillsammans göra en självvärdering och diskutera den på en hearing.

*Jag hoppas att vi har förarbetat med det vi skickade in till er och kan ta till oss det vi får reda på. Den stora farhågan är att vardagens krav tar över.
(Hearingprotokoll, Sektor Samhällsbyggnad)*

Vi kan också notera flera exempel där erfarenheter från pandemin redan omsatts i ett mer organisatoriskt lärande. Exempelvis har lärdomar från pandemin omhändertagits av ordinarie kvalitets- och förbättringsrutiner inom socialtjänstens arbete med patientsäkerhetsberättelser eller i det återkommande arbetsmiljöarbetet. Det finns också många tankar om andra sätt att ta tillvara erfarenheterna från pandemin mer strukturerat. Ett uppenbart sätt som flera planerar att göra är att uppdatera pandemi-, kris- och beredskapsplaner av olika slag.

Självsfattningen visade att vi gjort väldigt bra saker. Den vägen vi valde är en framgång och nästa gång ska vi följa det om det blir en kris. Konceptet har varit väldigt framgångsrikt. Vi har lagt många timmar på detta. Vi ska gå tillbaka och inte skapa något nytt. (Hearingprotokoll, Sektor Socialtjänst)

Ett annat sätt som nämns är att tillvarata erfarenheter i framtida lokalplanering, exempelvis av kommunhuset. En uppdaterad policy för hemarbete är ett annat exempel på struktur som flera efterfrågar.

Jag tror absolut att vi har förändrat hur vi reser, hur vi har utbildningar och hur vi har möten. Nu är det att föredra att sitta hemma om man har många möten på en dag, så var det inte förut. De var de dagarna man behövde åka till jobbet. Det är helt självklart en skillnad. (Intervjureferat, Respondent, A)

Materialet visar slutligen att det finns flera föreställningar om vad som är viktigt för framtida läroprocesser. En sådan tanke är att det kommer att bli lättare att planera för framtida kriser nu när organisationen har en gemensam och stark upplevelse av en kris. En annan återkommande reflektion är att det är angeläget att inte vänta för länge med att samla ihop erfarenheter av pandemin. Minnet hos många är enligt erfarenhet kort och flera ser risker med att "allt återgår till det "gamla" efter krisen.

Vad tar man med sig i framtiden? Vi har inte hunnit med att fundera kring det. Allt det som vi hyllar är ju viktigt och då ska det inte falla i glömska. Jag tror nog att vi i kommunledningen behöver sätta upp ramar för vad som är okej och inte okej. Vi måste tvinga oss att utvärdera detta nu. (Hearingprotokoll, Sektor Utbildning)

En insikt som framförts av några är slutligen att mycket av det förändringsbehov och möjligheter som pandemin uppmärksammat ligger utanför den egna organisationens rådighet och kräver samverkan med andra organisationer eller rent av ny lagstiftning för att förändras. Ett bra exempel är att distansundervisning visat sig framgångsrikt för vissa elevgrupper, men att sådan undervisning inte är tillåten enligt nuvarande lagstiftning och således inget som en enskild kommun kan införa på eget initiativ.

Lärdomar om krisledning och beredskap

Vidare har självfallet pandemin inneburit viktiga insikter vad gäller krisledning. För det första pekar många på att de fått erfara vikten av att agera tidigt och snabbt i en kris inledande fas och att det är angeläget att snabbt etablera en krisledningsfunktion med rätt kompetens, en strukturerad arbetsgång och ett tydligt mandat. När det gäller kompetenser lyfter flera fram att det i pandemin har varit särskilt viktigt att knyta personer inom kommunikation, HR och smittskydd (Exempelvis MAS/MLA) till krisledningen.

En andra lärdom rör krisorganisationens uthållighet och vikten av att planera för många olika slags kriser. De flesta trodde inledningsvis att pandemin skulle vara över på några månader vilket inneburit att krisen har hanteras ”en vecka eller månad i taget”. I takt med att pandemin fortgått och tröttheten både i ledningsgrupper och bland personalen ökat har också en insikt om att det är viktigt att säkerställa att krisledningen är robust över tid vuxit fram. Ett sätt att skapa en mer uthållig krishantering skulle enligt flera ha varit att dubblera roller och att lyfta bort andra uppgifter från dem som hanterar frågor relaterade till själva krisen.

Lärdom: Skapa uthållighet i nyckelpositioner. Vi gjorde successionsordning för chefsleden, men nästa gång kanske vi ska göra dubbel förstärkning direkt i nyckelfunktioner. Vi gick aldrig in i skarpt läge i krisledningsorganisationen med parallellorganisation, eftersom scenarierna hela tiden var att hålla ut några veckor till. (Självvärdering, Krisledning)

För det tredje är det flera som lyfter fram vikten av att krisarbetet sker i linjen, det vill säga följer ordinarie strukturer för ansvarsfördelning och arbetsledning, och att krisledningen både centralt och i sektorerna hjälper till att planera och prioritera vad organisationen behöver göra, och vad som kan läggas åt sidan, för att säkra att verksamhetens uppdrag kan genomföras trots de påfrestningar som krisen innebär. Detta handlar enligt underlaget om att tidigt skapa en helhetsbild av krisen sett ur flera olika perspektiv, att analysera vilka eventuella konsekvenser den kan få och göra krisplaner och riskanalyser av olika slag. I detta sammanhang lyfter också flera vikten av att ha ”is i magen” och inte fatta förhastade beslut. När det gäller planer finns det en samstämmig bild att det varit värdefullt att göra exempelvis bemanningsplaner, samtidigt som det också finns en viss skepsis kring huruvida dessa verkligen skulle fungerat i ett skarpt läge. En viktig lärdom för flera är därför att bemanningsplanering även behöver

omfatta någon slags förberedelse för att öka mottagarkapaciteten hos de arbetsplatser som kan komma att snabbt behöva ta in mycket oerfaren personal.

För det fjärde är verkar de flesta vara överens om att snabb, samstämmig och tydlig kommunikation gentemot medarbetare och brukare är avgörande för krisarbetets utfall. Dels handlar kommunikationsarbetet om att stilla oro och i detta sammanhang har det varit angeläget att följa experters rekommendationer, dels om att få medarbetare och brukare att agera i linje med fattade beslut och intentioner.

Kommunikationen är avgörande viktig, både den interna och externa kommunikationen. Viktigt med samordnad kommunikation – linjen är olika lång och informationen riskerar därför att spridas olika snabbt. Kommunikationen måste gå fort, i rätt ordning men självklart också vara saklig och korrekt. Kommunikatörerna har en självklar plats i en framgångsrik pandemihantering där många olika parter är inblandade och allt sker extra fort. (Självvärdering, Stödfunktioner)

För det femte har många lyft fram värdet av god samverkan i kris, både inom den egna organisationen och med fackliga organisationer, som med externa parter på regional och nationell nivå. En samverkan som flera poängterar som särskilt värdefull vid en kris som har så stor påverkan på personalens säkerhet som pandemin har haft är den med de fackliga organisationerna. En god samverkan med dessa har dels bidragit till kreativa lösningar på problem, dels stillat oro och motverkat missnöje hos personalen. Det är också många som lyfter fram att en lärdom är att samverkan tar tid och att det kanske hade varit bra att ha en särskild pandemisamordningsgrupp med uppdrag att koordinera och samordna frågor över sektorsgränser. Samtidigt är det också flera som pekar på risker med en sådan samordning.

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

Lärdomar om omsorg, smitta och hygien

Omsorgen har utgjort ett epicentrum för krisen och även när det gäller lärande enligt lämnade beskrivningar. Såväl nationellt som i kommunen har det under pandemin blivit tydligt att den kommunala hälso- och sjukvården fått ta en större plats där dess inverkan och betydelse uppmärksammats. Inte minst ses detta som en lärdom om den framtida hälso- och sjukvården.

Man pratar om det här paradigmskiftet och att vi ska ha omställning till en god och nära vård, då är det här jätteviktigt. Jag tänker att vi har gett en snabb skjuts till det. (Intervjuresferat, Respondent, F)

Beskrivningarna visar att pandemin inneburit en ny insikt och ett lärande vad gäller smitta och basala hygienrutiner som färskvara ska premieras. Kommunen startade tidigt upp utbildningar med extra betoning på de basala hygienrutinerna och att personal med symtom inte ska arbeta. Tillsammans med utbildningssköterskorna togs det fram utbildningsmaterial i form av filmer, bildspel och affischer kopplat till rutinerna. Att arbeta på ett smittskyddssäkert sätt är som flera påpekar egentligen alltid viktigt, och pandemin blev anledning till ett kunskapslyft och möjlighet till att öva praktiskt. En första central lärdom är att basala hygienrutiner fungerar och är viktiga. Detta är ingen nyhet, men genom pandemin har kopplingen mellan att följa hygienrutiner och smittspridning blivit väldigt påtaglig.

I samband med pandemins initiala skede uppmärksammades de basala hygienrutinerna som tidigare inte haft någon naturlig del utanför sektor socialtjänst, även bland de andra sektorerna för att bidra till minskad smittspridning. Utbildning om basala hygienrutiner hölls därmed för bland annat medborgarservice och andra grupper utanför vård och omsorg som berördes.

Där man själv var nere vid kommunhuset och inser att det kanske är bra att ha handsprit vid kaffemaskinen även på kommunen. (Intervjuresferat, Respondent, C)

MAS-funktionen har också visat sig mycket värdefull i arbetet och flera menar att den medicinska kompetensen behöver stärkas inom äldreomsorgen, men också anpassas efter de kommunala förutsättningarna. I Stenungsunds kommun var deras medicinskt ansvariga sjuksköterska med i socialtjänstens sektorsledning redan innan pandemin, vilket inte är en självklarhet i alla kommu-

ner. MAS etablerade roll i ledningen lyfts fram som en bidragande faktor till goda förutsättningar genom en redan etablerad struktur och plattform.

Pandemin synliggjorde betydelsen av det nuvarande ledarskapet för att kunna fånga upp medarbetarna funderingar men också för att nå ut och få en följsamhet i nya arbetssätt. En viktig lärdom som lyfts fram är att vikten av att inte ta chefernas kunskap om hälsosjukvården för givet. Att erbjuda utbildning och göra cheferna bättre rustade för att möta frågor från vård- och omsorgspersonalen i sitt närvarande ledarskap ses som en utvecklingsmöjlighet.

Digitaliseringens möjligheter, utmaningar och baksidor

Pandemihanteringen hade sett väldigt annorlunda ut utan de digitala verktyg som finns idag. Berättelser om digitaliseringens intåg och det ”språng” som organisationen gjort vad gäller digital vana och mognad återkommer i alla självvärderingar, hearingar och intervjuer.

Vinsterna med digitaliseringen upplevs vara flera. Framförallt anses de digitala mötena vara effektiva. Tidskrävande resor behöver inte göras i samma omfattning som tidigare, både privat till och från arbetet och mellan möten i tjänsten. Fler kan också nås av information och enkla moment som att boka ett möte kan automatiseras. Dessutom innebär enligt flera att möjligheten för personalen att arbeta mer på distans kommer göra Stenungsunds kommun till en mer attraktiv arbetsgivare och underlätta rekryteringen av experter.

De digitala mötena lyfts också fram som bättre än att mötas fysiskt för vissa grupper. Exempelvis upplever skolan att det blivit möjligt att nå elever som kommit att bli så kallade ”hemmasittare” på ett helt annat sätt när undervisning på distans möjliggjorts. Vidare pekar flera på att den sociala dynamiken i dysfunktionella arbetsgrupper och klasser ändras när möten sker digitalt och till exempel ordet fördelas på ett annat sätt och maktrelaterad och kränkande kommunikation via kroppsspråk blir svårare än vid fysiska möten.

Vi kommer att hitta arbetssätt som gynnar hemmasittare. Autism och Asperger har svårt för den nära kontakten. (Hearingprotokoll, Nösängsgymnasiet)

Samtidigt finns det en samstämmig uppfattning att arbetsmoment av mer kreativt slag som exempelvis att analysera omvärlden, utveckla verksamheten och planera för framtiden är svårt att göra på ett tillfredsställande sätt genom digitala möten. Vidare ser många att möjligheten att skapa en känsla av samhörighet och god gruppdynamik är svårare digitalt, särskilt när fler än en handfull

medarbetare träffas. Flera lyfter också fram att blandade möten där några träffas fysiskt och några är med via digitala medier är den typ av möten som fungerar bäst. Sammanfattningsvis förmedlar beskrivningarna att de flesta menar att såväl delar av distansundervisningen och de digitala mötena är här för att stanna, men att det är viktigt att de i framtiden används för rätt ändamål, eftersom de i vissa sammanhang inte kan ersätta de värden som skapas när människor träffas ”på riktigt”.

Det har varit svårt att jobba över verksamhetsgränser när alla arbetar på distans. Man vet inte längre vem som börjar och slutar och känner inte kollegor i andra grupper. (Hearingprotokoll, Sektor Samhällsbyggnad)

Flera lyfter också fram att distansarbete gör det svårare att ta ett arbetsmiljöansvar och att det är viktigt att kunskapen om hur man leder medarbetare på distans utvecklas. Vidare finns också farhågor att en ökad digitalisering ökar sårbarheten.

Mer distansarbete kan leda till problem – inte alla personer som klarar av det. Hur fångar man upp och kontrollerar de som inte klarar detta? Man bygger in en sårbarhet om samhällets funktioner förutsätter en stabil tillgång till internetuppkoppling, elförsörjning m.m. Även frågor om informationssäkerhet. (Sjävvärdering, Sektor Samhällsbyggnad)

Generella insikter om Stenungsunds kommuns organisation

I en kris ställs mycket på sin spets och flera vittnar om att krisen även har gett värdefulla insikter om Stenungsunds kommuns organisering som sådan, vid sidan om erfarenheter som är specifika för krishantering. Nästan alla lyfter fram att organisationen varit mer förändringsbenägen än vad man hade trott och att de lärt sig att det går att få mycket gjort om alla fokuserar mot samma mål. Detta upplevs som värdefullt för andra förändringsprocesser och ett förhållningssätt som man tänker att man skulle kunna försöka bibehålla även när det inte är kris.

Har lärt oss massor och gett oss självförtroende att vi på två dygn kan ställa om organisationen till ett helt annat arbetssätt. Har visat oss själva och omvärlden att inte skolan är trög att utveckla. Vi kan göra mycket på kort tid. (Hearingprotokoll, Nösnäsgymnasiet)

Att prioritera så hårt som man behövt göra under pandemin har haft en pedagogisk effekt enligt flera och synliggjort vad som ”verkligen är viktigt”. Det upplevs som värdefullt och något man vill ta med sig när pandemin är över.

Vi har gjort omprioriteringar och fokuserat på det som är viktigast. Vi gör det vi ska men på ett annat sätt och det kommer vi bibehålla när detta börjat klinga av. (Hearingprotokoll, Sektor Stödfunktioner)

Linjestyrning är en dominerande princip i Stenungsunds kommun, vilket de flesta verkar tycka är positivt. Samtidigt har pandemin blottlagt att allt inte kan lösas i linjen och samverkan och förmågan att se och tänka på helheten upplevs ha utvecklats och förstärkts under pandemin. Dialogen såväl vertikalt (i linjen) och horisontellt mellan sektorer och med omvärlden har intensifierats och bidragit till en bättre förståelsen för förutsättningarna på olika nivåer i organisationen och hos olika verksamheter. Vidare har distansarbetet och de digitala mötena inneburit att det blivit lättare att möta verksamheter som är geografiskt spridda, men också gjort att fler kan medverka på möten som annars hålls i mindre kretsar av tids och platskäl. Samtidigt har den digitala omställningen också visat tydligt att en organisation och dess medarbetare är beroende av relationer och socialt samspel för att fungera över tid.

Samverkanslärdomen är jätte viktig, från början var det inte lika smidigt samarbete. Det har varit en stuprörsorganisation som vi utvecklat tack vare pandemin. (Hearingprotokoll, Sektor Utbildning)

För flera har krisen också synliggjort och utmanat rådande normer. Det tydligaste exemplet gäller förmodligen synen på distansarbete och hur det påverkar sättet som arbetet organiseras, lokalutformning, ledarskap mm, men även normer kring olika yrkesgruppers status eller normer relaterade till hur krasslig man får var när man går till arbetet, skolan eller förskolan har synliggjorts. Vidare menar flera att synen på äldre har påverkats, och kanske inte minst hur man ska förhålla sig till smitta.

Normen var att jobba hemma en dag i veckan men nu vet vi att det funkar med mer, men man behöver en tydlighet att vi behöver jobba ett antal timmar och vad som förväntas av en. (Hearingprotokoll, Sektor Samhällsbyggnad)

Analys och reflektioner

Självvärderingarna, hearingarna och de enskilda intervjuerna har gett en rik bild av Stenungsunds kommuns styrning och ledning under pandemin. Det finns också många intressanta tankar och analyser som gjorts av deltagarna som kan utvecklas och sättas i perspektiv. I detta kapitel ger vi våra analys av och lyfter fram några reflektioner som vi gjort utifrån den teoretiska ram som presenterats tidigare. Dessa handlar om både pandemin som sådan och Stenungsunds kommuns hantering specifikt.

Covid 19 – kris eller långdragen omställning?

En första observation rör krisens utbredning över tid. Två faser kan primärt observeras. Den första som sträcker sig från början av våren 2020 till sommaren kännetecknas av oro och viss förvirring. Ledningen för Stenungsunds kommun följer inledningsvis utvecklingen och mobiliserar organisationen på olika sätt för att akut kunna möta den oro och de krav på omställning av verksamheten som spridningen av covid -19 innebär. Den andra fasen kännetecknas av ett större lugn och högre grad av ordning och koordinerat agerande. Insikten finns nu om att pandemin kan komma att pågå länge och att det inte finns någon självklar slutpunkt. Om den första fasen handlar om akut respons på en kris handlar den andra fasen om ett nytt temporärt normaltillstånd i form av planering och organisering under en kris.

En andra iakttagelse rör hur ojämnt pandemin bredd ut sig och hur stark mediabilden varit. Även om smittspridningen var relativt låg i Stenungsunds kommun under våren 2020 förmedlade media och myndigheter dramatiska berättelser om hur smittan spreds och slog mot äldre och svaga, vilket krävde stora kommunikativa insatser för att dämpa oro hos kommuninvånare, brukare och personal. Samtidigt är vissa verksamheter och brukarföreträdare mer sårbara än andra, och kraftfulla åtgärder kring skyddsutrustning och stärkta hygienrutiner fokuserades. För andra sektorer kom prövningarna senare, inom skolan exempelvis blir snarare den andra fasen mer påtaglig med mer långtgående övergång till distansundervisning. För ytterligare andra har verksamheten

i stort fungerat som vanligt, bortsett från att den har bedrivits på distans, med alla de utmaningar som det innebär för personal och chefer.

En tredje iakttagelse rör utvecklingens gäckande karaktär. Delvis handlar det om den ojämna utbredningen, men också om tvära kast i förutsättningar och kunskapsläge. Detta gör det svårt för aktörer att förstå vad som händer. Det talas ibland i krissammanhang om att starka reaktioner ska följa på svaga signaler (Weick & Sutcliffe, 2007). Vad som kännetecknat pandemin är en uppsjö av signaler, ofta motstridiga, vilket givetvis skapar utmaningar i sortrande kring vad som är mest centralt att agera på. I ena stunden uppfattas någon som en alarmist, i den andra som en rimligt avvägd kunskapsbaserad strateg. Kunskapsutvecklingen kring hantering av covid-19 gällande hygienregler är ett tydligt exempel på utmaningen i bemötandet av pandemin. Nya rön och instruktioner har löpande förts fram.

En fjärde iakttagelse är att det inte går att mäta och förstå pandemin och hur den har hanterats av olika aktörer utifrån några på förhand uppställda parametrar. Dessutom är det inte enkelt att fastslå i vilken utsträckning ett bra utfall är kopplat till ett bra agerande. Sektorer och enheter har drabbats i olika utsträckning och har därmed fått svara mot väldigt olika utmaningar, dessutom i olika skeden av en lärandecykel. Till detta kan läggas att både orsak-verkan-sambanden mellan olika åtgärder och antal döda, såväl som pandemins långsiktiga effekter, ännu är okända, vilket gör att diskussionen om vad som varit tillräckligt handlingskraftigt agerande och lämpliga strategier kommer att fortgå och därmed över tid gissningsvis också ändra måttstocken för vad som anses vara god pandemihantering.

Under året har Stenungsunds kommun på olika sätt hanterat ovan beskrivna händelsedrivna utmaningar, och de överlappande processer genom vilken det strategiska arbetssättet växte fram och omsattes i olika riktade handlingar tecknas i nästa avsnitt. Vi ser det gångna året som ett kontinuerligt upprepan- de förlopp i vilken en händelsedrivna utveckling tillsammans med en växande mängd ledningsbeslut åstadkommer både anpassning och utveckling i olika ömsesidigt förstärkande processer.

Kommunens strategiska hantering av pandemin

I samhällsdebatten kring covid har begreppet strategi varit vanligt förekommande, inte minst kopplat till nationell nivå. Strategibegreppet har där använts för att beskriva både mer övergripande inriktningar att bekämpa covid och för mer detaljerade åtgärder som till exempel teststrategier. Även inom ramen för

gjord studie talar våra respondenter både direkt och indirekt om olika strategier i form av medel och vägval i relation till olika mål som kommunen och olika sektorer satt upp för sin verksamhet i förhållande till covid. För kommunen handlar det övergripande målet om att minska smittspridningen, och medel har varit såväl inköp av skyddsutrustning som att löpande ta till sig information och rekommendationer från såväl nationell myndighetsnivå som från regionala sjukvårdsföreträdare. Inledningsvis under våren 2020, när ovissheten var stor om smittspridning, dess konsekvenser och eventuella åtgärder, bearbetades ny information på daglig basis i olika möteskonstellationer. Utrymmet i media ägnades enbart åt covid, många upplevde en spretig mediabild och konfliterande budskap och oron var påtaglig och spreds på arbetsplatser. En viktig ledningsåtgärd blev därför att försöka reducera tvivel. Kommunikation gjordes till ett strategiskt verktyg för cheferna. Att linjen ska gälla har varit ett sätt för krisledningen att skapa tydlighet kring kommunikationen, inte minst för frontlinjepersonal inom drabbade verksamheter och berörda brukare, vårdnadshavare och anhöriga.

Kommunen har likt merparten av offentlig verksamhet i Sverige ställt om snarare än ställt in. Inom olika sektorer konkretiseras sedan krisledningens arbete med att undvika smittspridningen där verksamma medel varit tillgång till skyddsutrustning av olika slag, rekommendationer om hur de ska användas, följa rekommendationer om nedstängning av kommunal skolverksamhet och omställning till distansundervisning, mötas via teams samt uppmana och underlätta för hemarbete. Vid sidan om skyddsutrustning har digitalisering varit framträdande i kommunens omställningsarbete. I förhållande till kommuninvånare samt företrädare för civilsamhället och näringslivet har kommunens arbete handlat om att dels informera om behovet av att reducera smittspridning, dels ge råd och stöd av olika slag för att minska verksamhetsrelaterade konsekvenser.

Vår övergripande bedömning är att Stenungsunds kommun har genom nämnda strategiska aktiviteter inte bara hanterat pandemin på ett ändamålsenligt sätt, utan även hållit ihop organisationen. Kommunen har inte haft någon utbredd smittspridning. Den har hanterat faktiska och befarade påfrestningar och störningar och samtidigt behållit kommunal funktionalitet tämligen intakt. Arbetet med och under pandemin har också enligt våra sagespersoner skapat en större förståelse för varandras verksamhetsbetingelser, som flera upplever varit till gagn för löpande krisarbete under året. Några menar att denna kommunala orienteringsförmåga också kan tjäna kommunen väl framgent inom

andra utvecklingsområden. Strategin ter sig så här i backspegeln ha varit att följa nationella och regionala råd och rekommendationer och agera tidigt och framförallt samstämmigt, för att skapa stabilitet och trygghet i ett annars osäkert och svårbedömt läge. "Att sova på saken", "följa linjen" och "att löpande upprätta och revidera olika planer" är utsagor om principer som flera återkommer till som vägledande för krisarbetet, likväl som att ta ansvar för helheten, intensifiera samarbetet och hjälpas åt att lösa de problem och utmaningar som uppkommit längs vägen.

Krisledning och linjestyning

Kris som företeelse handlar till stor del om att det inte föreligger någon beredskap. Covid som oväntad, plötslig och konsekvensfylld händelse har det gångna året skapat och förstärkt en krismedvetenhet lokalt. I Stenungsund skapade covid ett händelsedrivet utvecklingsförlopp där förmågan att improvisera fram bra responser på uppkommen information och händelser varit och är fortfarande av betydelse. Hög mötesfrekvens och tätt samarbete kring konkret problemlösning har flera nämnt som bärande ingredienser i detta arbete. Det handlar inte bara om aktiviteter kopplade till att reducera virusspredning utan har under året också handlat om alltifrån hur nya arbetsbetingelser ska organiseras till digitalisering som teknik.

I början visste man inte så mycket om viruset och hur det eventuellt skulle slå i Stenungsund. Krishantering har haft lite olika rytm, under den inledande våren och under senare delen av hösten, och man har därför jobbat utifrån olika möjliga scenarios. Inledningsvis visste man inte så mycket om viruset och man hade inget förväntat händelseförlopp. Ny information kom ibland på dagsbasis från olika håll och aktörer (FHM, MSB, smittskydd) som gjorde att man upplevde bristande samstämmighet samt att man hade att förhålla sig till ny information hela tiden. Allvaret och kortsiktig problemlösning prioriterades inledningsvis. Skyddsutrustning måste på plats och eventuell smittspridning i samhället måste hejdas, men man diskuterade även implikationer på annan kommunal verksamhet, uppkomna problem i det lokala näringslivet och hur väl brukargrupper och kommuninvånarna följer rekommendationer och om de kan aktiveras i frivilligarbeten av olika slag.

Den som har ansvar för en offentlig verksamhet under normala förhållanden har det också om det uppstår kris. Krisledningen är den centrala arenan och ansvarig för att samordna krishantering och de beslut om övergripande aktiviteter som kommunen genomför. Detta sker parallellt och samtidigt som

löpande kommunal verksamhet ska upprätthållas vad gäller effektivitet, kvalitet och likvärdighet, där delegerat ansvar är vägledande.

Som framgått i beskrivningarna ovan har denna handlingsberedskap inom kommunledningen till delar övats upp både den hårda och lätta vägen, dels genom tidigare tragiska olyckshändelser i kommunen, dels en i tiden turligt väl-tajmad totalförsvarsövning. Så om kommunen inte var förberedd på en pandemi så var kommunledningen beredd och hade en basal handlingsberedskap att reagera på det oväntade och gjorde inledande prioriteringar som man följt rörande kommunikation och åtgärder kring att minska smittspridningen. Denna förmåga bedömer vi har utvecklats över året och spridits i hela kommunens ledningsorganisation. De löpande samordningsmötena mellan olika sektorer, verksamheter och enheter har bidragit till den ökade förmågan.

På samma sätt som nationens blickar har varit riktade mot Folkhälsomyndighetens TV-utsändningar kl 14.00 och "Anders Tegnell", har blickarna i kommunen varit riktade mot krisledningen och en förväntan om motsvarande vägledning kring kommunens olika verksamheter. "Att hålla linjen" har flera återkommit till. I långa stycken har det varit med betoning på linjens övre ände, där det ena vägs mot det andra och övergripande beslut fattas. Argument för tilltagande centralisering, det vill säga behovet av överblick parad med förmåga att fatta snabba beslut och styra organisationen i en viss riktning är vid kriser stor, även i Stenungsund. Flera återkom till vikten och betydelsen av att kommunikationen måste upplevas som tydlig. Lägesbeskrivningar togs därför fram kontinuerligt och kommunicerades internt i organisationen.

Men att följa linjen kan bli trögt och mindre flexibelt och därför har man parallellt arbetat för samverkan mellan sektorer och verksamheter, vilket storleken på kommunens ledningsorganisationen möjliggör. Att vara chef är att vara mötesarbetare, chefer ingår i mötestäta sammanhang, det har inte minst Covid visat och förstärkt behovet av. Även omställning till digitala möten har bidragit till att öka mötesfrekvensen men också bidragit till att hålla samman organisationen i tider med social distansering. Många återkommer i gjorda hearings till alla de regelbundna digitala möten som också har möjliggjort lokal anpassning, där man som ledning på olika nivåer lagat efter läge och försökt skapa sig en bild tillsammans med sina medarbetare av vad som eventuellt kan "hända runt hörnet". Tydlig kommunikativ linje har genom regelbundna avstämningar kunnat kombineras med lyhörd lokal anpassning. Att hålla linjen betyder sålunda inte en linjär uppifrånstyrd anpassning och utveckling. Vårt intryck är att delaktig-

het uppmuntrats samt att utrymmet underifrån att utifrån lokala kontextuella villkor påverka och omtolka varit stor.

Planera snarare än att finna optimala krisplaner

Allteftersom den initiala oron bedarrade under våren kom krisledningen att alltmer handla om koordinerat agerande och sektorssamordning. Ett medel i denna samordning har varit olika typer av planer. Den löpande revideringen av olika planer har nog inte styrt framförvarande handlingar, som man vanligtvis uppfattar att planer ska göra. Snarare har planerandet blivit en anledning att kontinuerligt mötas för att i mer delegerad form inom olika sektorer ta del av och på ett strukturerat sätt bearbeta ny information som på olika sätt berör verksamhetens praktiska förutsättningar. Det har handlat om regelbunden revidering av smittspridning, bemanningsläge, om skyddsutrustning, om att jobba hemifrån, etc. Genom att löpande mötas har ledningen på olika nivåer sammanfört olika perspektiv för att få en bättre bild av de situationer kommunens verksamhetsområden ställs inför. Flera vittnar om att i det avseendet har covid faktiskt också varit bra, för flera menar att det varit för mycket ”stuprör” och för lite samordning sektorerna emellan.

Krisarbetets tydliga fokus på att minimera smittspridning och hantera uppkomna konsekvenser för olika kommunala verksamheter har dessutom inneburit att man oavbrutet under dryga ett års tid diskuterat alternativ om hur man kan gå tillväga rörande vardagliga aktiviteter, problem och möjligheter. Även i de fall det rör sig om komplexa beroendeförhållanden, rutiner och system för intern och extern samverkan är vår bild att arbetet varit sakinriktat mot att lösa upplevda konkreta problem. I det arbetet har man också uppmärksammat behovet av att ta tillvara olika medarbetares kompetenser, och man har identifierat vilka experter man har och hur deras användningsområde kan vidgas (MASen) och vilka man är i behov av (covidsamordnare). Härigenom fick olika chefer och medarbetare en god överblick inte bara över olika verksamheters förutsättningar under covid, utan också om generella verksamhetsbetingelser som olika sektorer verkar under.

Flera talar också om att man fått en ömsesidig insikt i och respekt för legitimiteten i andras roller och uppdrag. Hearingarna ger en tämligen samstämmig bild att ledningsorganisationen tillsammans ökat förmågan att läsa av vad som händer, relatera till andra och skapa mening samt om inte förutse så i alla fall uppbåda en känsla av att ha kontroll och inflytande över den egna arbetssituationen. Det har över tid bidragit till att förutom skapa som man själv säger mer

ändamålsenliga rutiner inom olika sektorer, även skapat en trygghet i ledningsorganisationen, säkert till gagn för verksamheten där det till tider funnits en oro kring arbetsförhållanden om smittspridningen ökar.

Under flera år har man i kommunsverige talat om behovet av tillitsbaserad styrning. Utredningar, workshops och seminarier har väglett detta arbete, men särdeles mycket har väl kanske inte hänt. Covidåret med ett starkt fokus på att hantera sakinriktade frågeställningar och problem under stor händelsestyrd osäkerhet har som vi visat lett till en enighet i ledning där man i ökad grad förutses lita på varandra. Flera återkommer och lyfter också fram att man inom ledningen arbetat efter en idé om det nära ledarskapet, att vara tillgänglig och lösa konkreta problem. Huruvida ett tillitsbaserat arbetssätt genomsyrar kommunen låter vi vara osagt, men nog finns det fog att tala om ett tillitsbaserat arbetssätt på ledningsnivå.

Ledningen har på olika nivåer successivt värderat och vägt samman händelse driven ny information med många olika synpunkter och erfarenheter från olika sektorer. Strategin i Stenungsund växer på så sätt gradvis fram utifrån gemensamt framtagna verklighetsbilder som iscensätts och påverkar handlingsval inom olika sektorer. Den kommunala organisationen i Stenungsund är också lagom stor så att både chefer och medarbetare på olika nivåer inte bara kan sin egen verksamhet utan också har möjlighet att bilda sig en uppfattning om vad som sker i andra delar av kommunorganisationen.

De flesta som vi har talat med är nöjda med hur Stenungsunds kommun har hanterat pandemin och lärdomarna är många. Pandemin upplevs ha förstärkt redan bra sidor i organisationen, svetsat samma ledningsgrupper och bidragit till bättre samordning mellan verksamheter. Samtidigt är ingen organisation bättre än dess svagaste länk, och pandemin har också synliggjort brister och gett viktiga insikter om förbättringsmöjligheter både vad gäller den egna organisationen och kring betydelsen av samverkan med andra aktörer. Det talas dels om vikten av att stärka statusen för dem som jobbar inom omsorgen, dels om betydelsen av en välfungerande interorganisatorisk samverkan, inte minst för en expanderande kommun, kris eller ej.

Samverkan med andra – om att styra eller bli styrd

Kommunens samverkan med externa aktörer beskrivs ha utvecklats över året utifrån de behov som uppstått. Den har både varit inriktat mot både stordriftsfördelar och kompletteringsfördelar, men i allt väsentligt handlat om att delge information och kunskaper om rådande smittläge. I huvudsak har kommunen

använt etablerade samverkansparter och kända samverkansformer för att hantera det som pandemin fört med sig. Fastän krisledningsarbetet inte främst varit inriktat mot samverkan med externa parter har samverkan ändå varit en viktig del av arbetet med att hantera pandemin. Inledningsvis vad inköp och distribution av skyddsutrustning i fokus. Den är till stor del institutionellt styrd av den regionala och kommunala organiseringen av vård och omsorg, där vård initialt prioriterades före omsorg vilket bidrog till ökad oro bland medarbetare inom äldreomsorgen. Här har kommunen i första hand följt och kunnat nyttja redan befintliga avtal, vilket också inneburit att kommunen agerar inköpscentral för grannkommuner såsom Lilla Edet. I det fallet har det funnits en dialog kring inköp och behov där inköpsenheten har säkerställt båda kommunernas behov av skyddsutrustning.

Inom omsorgen har samverkan med primärvård och sjukhus av självklara skäl fått ett intensifierat fokus under året och kommunen tillsatte bland annat en covidsamordnare för att underlätta kontakten med de externa aktörerna. Det har varit regelbundna kontakter med smittskydd och vårdhygien inom VGR men också inom befintliga samverkansnätverk såsom SIMBA (samverkansorganisation för hälsa och den nära vården i Ale, Kungälv, Stenungsund och Tjön) och GR, (Göteborgsregionens kommunalförbund). Periodvis har kontakterna varit mycket intensiva, främst inledningsvis. I huvudsak har kontakterna skett via kommunens MAS, som även har haft en kollegial avstämning med övriga MAS:ar i de kringliggande kommunerna för att få klarhet kring kunskapsläget, händelseutveckling och hur riktlinjer och rekommendationer ska tolkas samt leda till konkreta insatser.

För omsorgsverksamheten har samverkan med externa parter varit nödvändig. Den är i första hand sprungen ur professionernas behov av att utveckla en gemensam erfarenhetsbas om pandemins utveckling och behovet av insatser och pandemin har påskyndats behovet av kunskapsuppdatering och snabb uppföljning kring vilka insatser som har effekt. Den har också till tider präglats av en viss utsatthet då omsorgen varit beroende av andra aktörers agerande, vilket speglar existerande status och maktförhållanden mellan omsorg och medicinsk vård. Det gäller exempelvis i kontakten med vårdcentraler avseende läkarkontakter. Här fanns inledningsvis inte fungerande samverkansformer ej heller framtagna rutiner för hur smittskyddet i samverkan skulle hanteras. Kommunen hade således inte själv rådighet över situationen och det tog också ett tag att utveckla ändamålsenliga samverkansform.

Inom andra verksamhetsområden har kommunen sedan tidigare en interkommunal samverkan i bolagsform, Soltak AB, framför allt kring olika administrativa stödfunktioner. Denna samverkan berör främst 4 kommuner (Stenungsund, Kungälv, Tjörn och Lilla Edet). Våra sagespersoner beskrev att kommunernas kontakter med Soltak AB präglats av ett visst misstroende, men i och med kommunens behov att under pandemin se över IT-stödet fick samverkan med Soltak en annan prägel. Fokus på att lösa konkreta kommun-gemensamma problem, inte minst för kommunens administrativa verksamhet, att möjliggöra hemarbete samt IT lösningar för skolan för distansundervisning, bidrog till att utveckla ett bättre samarbetsklimat och kommunikationsformer. Digitala mötena har också underlättat arbetet att hålla regelbunden och tät kontakt med externa aktörer, inte minst under perioder där mötesintensiteten fordrar vara stor eftersom information, rekommendationer och riktlinjer då uppdateras ideligen.

Flera har alltså påtalat utmaningen med att det är flera olika aktörer som har ansvar och beslutsmandat för olika områden i en rådande kris. Arbetsrutiner och regelverk skiljer sig åt, frågan om makt och mandat gör sig gällande samt inte minst att samverkanssituationen förändras beroende på pandemiförloppet. Det finns alltid ett antal principiella och konkreta överenskommelser som behöver göras för att samverkan ska fungera. Samtidigt har vi hört hur uppfattningen om situationens allvar också konvergerat olika viljor, att det nära samarbetet i vardagen gjort att tillit till varandras intentioner och insatser blivit alltmer framträdande. Tillit räcker dock inte alltid vid formellt organiserad samverkan mellan parter med olika perspektiv och lagrum. Erfarenheter visar att när det är flera huvudmän involverad och fördelning av genomförande och beslut präglas av ett visst mått av oklarhet blir det inte heller uppenbart vem som tar ansvar för vad och att det samlade ansvaret kan behöva ett överkommunalt helhetsperspektiv. Eftersom pandemin varit en mer omfattande och långvarig situation har den rest behov av en fördjupad samverkan på delregional nivå, att aktörsrepresentanter möts mer kontinuerligt och driver olika sakfrågor kring lägesbild och analys samt kommunikationssamordning. Organisering och styrning av samverkan ställer också krav på fungerande linjeorganisationer bland ingående parter. Det räcker inte att ledningsstrukturer för krisledning inrättas. Den behöver även vinnlägga sig om att ta ansvar på ett sätt som gör att det för både medarbetare och medborgare inte råder något tvivel om hur ansvaret för samhällsinsatser i pandemitider fördelas. Ett ansvar som inte endast kan bäras av Stenungsunds kommun, utan faller på olika huvudmän. Dock har kommu-

nerna det yttersta ansvaret för sina kommuninvånare, vilket gör att de behöver kunna lita på att få det stöd och den hjälp som de behöver, såväl från regionalt som statligt håll.

Ett år av lärande

Smittan kom relativt sent till Stenungsund och kommunen hör inte till de hårdast drabbade. Detta kan å ena sidan ses som ett kvitto på att kommunen gjort rätt. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det särskilt i pandemins inledande faser inte var känt hur, eller i vissa fall ens att, smittan spreds och hur hårt man drabbades låg därmed inledningsvis i stor utsträckning utanför den egna organisationens kontroll. Dessutom innebär krisens unika karaktär att ingen riktigt kunnat planera för eller förbereda sig tillräckligt. Tur och tillfälligheter spelar därför också in, vilket inte minst materialet i Stenungsund vittnar om, exempelvis det faktum att man haft en totalförsvarsövning i början av året som en lycklig omständighet. Vidare pekar flera på att enskilda medarbetares expertkunskaper, personliga egenskaper och tidigare erfarenheter varit värdefulla på ett sätt som man inte kunnat förutspå, eller att tidigare kompetenslyft vad gäller digitalisering visat sig ovärderliga när verksamheten skulle bedrivas på distans, inte minst inom skolan.

Detta kan å ena sidan ge en bild av att krisberedskap inte var utvecklad, men kanske snarare ska ses som ett tecken på förmåga att anpassa sig, ta tillvara de resurser man har och ha en förmåga att lära. Samtidigt gör det också att det är lätt att tro att man gjort tillräckligt, då planer, arbetsätt med mera faktiskt inte stresstestats i skarpt läge. Det finns en insikt om detta i Stenungsunds kommun när det gäller bemanningsplaneringen, som flera ifrågasätter om den skulle fungerat i praktiken. Men det finns säkert fler delar i krisplanerna som aldrig behövde utlösas, och som man således egentligen inte vet om de fungerade. En sådan fråga skulle kunna vara vad som hade hänt om smittspridningen varit mer omfattande i kommunen och dess olika verksamheter eller om många i kommunledningen hade blivit sjuka samtidigt.

Pandemin har ställt stora krav på förmåga till omställning och inneburit ett snabbt lärande för de flesta i samhället, både som individer och som organisationer. Mycket av det förändringsarbete som görs i organisationer i vanliga fall är planeringsdrivet, men under pandemin har omställningen snarare varit händelsestyrd och framtvungad av förlopp och beslut bortom många gånger den egna organisationens kontroll. Pandemin har dessutom tvingat kommunen att genomföra förändringar på kort tid, utan tillgång till kunskap och har inne-

burit att både arbetssätt och fysiska och tekniska lösningar behövt förändras, mer eller mindre radikalt. Det faktum att pandemin varit en så långvarig och genomgripande störning har också gjort att många uppmärksammats på och haft tid att reflektera mer på djupet över hur samhället, offentlig sektor och inte minst den egna organisationen fungerar. Det gäller till exempel synen på olika personalgruppers status, äldreomsorgens förutsättningar och statens kontra kommunens roll. Många verkar också ha ställt sig mer existentiella frågor om den egna arbets- och livssituationen, exempelvis vad gäller värdet av att kunna arbeta hemifrån och de sociala behov som arbetsplatsen fyller.

Även för Stenungsunds kommun har pandemin inneburit ett intensivt lärande. När arbetssätt förändras är alltid personer involverade och vi har sett hur ledningen på olika nivåer tagit initiativ till och genomfört förändring för att reducera smittspridning i bred bemärkelse. Nu när vaccineringen kommit på plats är det dags att dra lärdomar av gjorda förändringar. Vad har varit bra och, inte minst, vad har varit mindre bra – man kan ju som bekant också lära sig fel saker?

Vår bild är att det är några olika exempel av problemformuleringar, analyser och insikter från året med pandemin som återkommer i självvärderingarna och samtalen, både allmänna och verksamhetsspecifika, vilket tyder på att krisarbetet inneburit ett kollektivt meningsskapande i kommunens ledningssfär. Erfarenheterna är många och föregående kapitel, den empiriska sammanställningen, visar på lärdomar av skiftande karaktär inom vitt skilda områden. Det handlar såväl om kunskap som behövs för att omedelbart lösa problem som kunskap som kan komma till användning senare. Vad kommunen minns får betydelse vad den framgent gör. Social distans har paradoxalt nog också inneburit att nivåer och sektorer kommit varandra närmare, både samarbets- och verksamhetsmässigt, skapat en känsla av tillhörighet. Pandemin har vidare gett värdefull kunskap om krisledning specifikt, men också många generella insikter om den egna organisationens styrkor och svagheter vad gäller ledning, styrning och samverkan som är värdefulla även när det inte är kris.

Sett ur ett kommunalt perspektiv har pandemin fört med sig flera utvecklingsfrågor som är av mer fundamental karaktär med stor påverkan på framtiden. De två kanske viktigaste handlar om äldreomsorgens roll, resurser och organisering, och om digitaliseringens möjligheter och risker. Lärdomarna inom dessa områden är flera i Stenungsund: Inom omsorgen påtalade vi ovan arbetet med skyddsutrustning, och upplevd omsorgsskuld. Utmanande har också varit behovet att komplettera en rådande omsorgslogik med behovet av en förbätt-

rad vårdlogik där basala vårdrutiner varit vägledande för vad morgondagens omsorgsarbete behöver bli bättre på. Rutiner kring bemanning av vikarier har setts över och riktade utbildningsinsatser gentemot befintlig omsorgspersonal har genomförts. Arbetet med att vidareutveckla omsorgen är påbörjad och kommer enligt flera beröra arbetet kring olika typer av gränser och samarbeten, kring profession och bemanning, relationen till primärvård samt sjukvårdens arbete med den nära vården. Digitalisering har möjliggjort att ställa om kommunal verksamhet och möten, rådgivning, hemarbete, utbildning har tack vara digitalisering kunnat ske på distans. Överlag är vårt intryck att merparten ansett att den här omställningen gått förvånansvärt lätt, visst det finns teknikstrul, men på det stora har man kunnat upprätthålla löpande verksamhet utan alltför många kvalitetsförluster.

Skuldbegreppet används inom utbildning och omsorg, och visst ger man också uttryck för en oro att elever inte får den utbildning de behöver och har rätt till och att motsvarande också gäller för omsorgstagare. Vårt intryck är emellertid att denna oro varit produktiv, att man talat om det och härigenom gjort sig observant på att så inte ska ske. Efter dryga året ger också fler uttryck för att man längtar tillbaka till sin arbetsplats, men att man också vill ta med sig nya insikter in i ”det nya normala”. När alltfler vaccineras och smittspridningen lättar och restriktioner på befolkningsnivå tas bort kommer nya överväganden att bli aktuella, och ledningen kommer också ställas inför svåra ställningstaganden. Att ge upp hemarbete är till exempel inte nödvändigtvis efterlängtat. Och flera covid-rekommendationer handlar om hur vi samspelar med andra på våra arbetsplatser och då ställs vi inför att olika personer har olika uppfattningar och rädslor om en eventuell återgång, i synnerhet om vi också ser exempel på lokala utbrott. Sannolikheter och konsekvenser på befolkningsnivå kan man räkna på, men vilka bedömningar som ska göras utifrån specifika enskilda fall är svårare. Återgången kommer därför säkert gå i olika takt.

Vänder vi blicken mot iakttagelser som rör lärande kring krishantering lyfts ett flertal exempel fram i de empiriska beskrivningarna som här sammanfattas. Vikten av att ha en välfungerande utvecklad organisation och kunna mobilisera en krisledning var kunskap som fanns. Vad det inte fanns kunskap kring var kriser som breder ut sig över tid. Krisledningsövningar, planer och erfarenheter hade främst varit inriktade på i tid avgränsade händelser. En långvarig kris ställer andra krav på uthållighet visar de erfarenheter som rapporteras. För krisledningen innebär det en insikt om vikten av att skapa en bredare krisledning med exempelvis flera personer som kan täcka upp för varandra. Det handlar

också om att skapa förutsättningar för uthållighet genom att avlasta, vilket kan möjliggöras av en omfördelning av arbetsuppgifter, att roller dubbleras och att några får i uppdrag att koordinera kritiska frågor, som inköp av skyddsutrustning. Ytterligare en lärdom som återkommer i materialet är vikten av övningar, planering och utarbetande av olika scenarier. Det förefaller vara av vikt att i dessa övningar och planerandet utgå från etablerande av en tydlig grundstruktur för krishantering där det i ett tidigt skede av en kris är viktigt att skapa en helhetsbild utifrån olika perspektiv och möjliga utvecklingsvägar.

Förutom lärande kring krisberedskap observerar vi ett lärande kring hantering av drift och operativ verksamhet som kan ligga till grund för en långsiktig utveckling av verksamheten när saker återgår till det normala. Ett sådant lärande som det genomgående återkommer exempel på rör utnyttjandet av digitaliseringens möjligheter. Över en natt kunde personal och även elever i skolan skickas hem för distansarbete vilket för de flesta fungerat alldeles utmärkt. För framtiden innebär det att arbetssätt kan förändras med ökade inslag av växelarbete, men också att möten som förutsätter resor kan effektiviseras. Många exempel ges också på hur bedrivandet av verksamheter som exempelvis skola och tillsyn även framöver kan dra nytta av de erfarenheter som gjorts. Inom alla sektorer, men framförallt inom omsorgen, har det också skett ett lärande kring hygienrutiner och bedrivande av verksamhet på ett smittskyddssäkert sätt. Det förra handlar inte så mycket om att ny kunskap tillkommit som att vikten av att beakta befintlig kunskap tydliggjorts. Även inom andra verksamheter beskrivs det hur ett lärande skett kring bedrivandet av verksamheten. Inom skolan har den digitala undervisningen på distans lett till reflektioner kring hur problematiken med så kallade "hemmasittare" kan hanteras uppmärksammas. Sammantaget går det att peka på en rad områden där ett lärande skett både avseende krishantering och avseende den operativa driften av verksamheten. Det senare gäller både hur den kan bedrivas i kristider, men också hur en framtida utveckling av verksamheten kan ske. Det konstateras också i beskrivningarna att mycket lärande skett efter hand. När andra och tredje vågen slog till fanns en mycket större beredskap och förmåga att hantera situationen.

Att bibehålla positiva förändringar och anpassa organisationen till nya förutsättningar efter pandemin

Organisationer kan genom att lär sig av andra och av sina egna erfarenheter bli bättre och effektivare. Då förbättras förutsättningarna för framgång och för att verksamheten ska klara sig på sikt. Men organisationer kan lära sig fel saker, och

chefer måste vara observanta på detta. De kan blanda ihop viktigt och oviktigt eller ta hand om sina erfarenheter på fel sätt.

Pandemin har inneburit ett tillfälle för kraftsamling i kommunen. Organisationslärande förutsätter att ny kunskap för det första identifieras och fångas upp och att det för det andra kan kommuniceras inom kommunen. Men på samma sätt som kommunen varit tvungen att prioritera under en extraordinär covid-period kan det under ordinära förhållanden vara svårt att avsätta tid eller energi att genomföra alla förändringar. Löpande verksamhet kräver all uppmärksamhet, vilket kan förstärkas om uppfattning råder att man har att ta igen olika skulder. Vidare kan befintlig arbetsfördelning leda till att några anser att några andra har ansvaret för att förhållanden ändras. Ansvaret kan uppfattas ligga inom någon annan del av kommunen eller i det vidare ekosystem av organisationer som viss verksamhet är beroende av. I organisationer kan man på så sätt vara överens om problem och missförhållanden utan att för den skull kunna göra något åt dem. Det kan förvisso vara tillfredsställande att veta att verksamheten kan upptäcka problem, men också demotiverande att inte kunna hantera dem.

Ovan beskrevs att lärdomarna kan förenklat delas in i två kategorier. Organisationen kan å ena sidan bearbeta den kunskap man redan har och sprida den till andra tillämpningsområden, det vill säga kvalitetsförbättrande och å andra sidan upptäcka och pröva nya möjligheter och ta risker, det vill säga utvecklingsorienterade. De kvalitetsförbättrande lärdomarna som är mer anpassningsinriktade och rutinmässiga kan länkas till det förbättringsarbete som redan bedrivs inom olika sektorer, inom utbildning talade man exempelvis om om det systematiska kvalitetsarbetet. Det utvecklingsorienterade arbetet som handlar om lärdomar om att förändra metoder och innehållet i arbetet behöver också integreras och förankras. Problem är emellertid att tidshorisonterna i arbetslivet tenderar att hämma ett utvecklingsorienterat lärande. Avkastningen på de kvalitetsförbättrande lärdomarna är snabbare och mer överblickbart, medan avkastningen på de utvecklingsorienterade lärdomarna är mer långsiktiga. Aktivt ägarskap från ledningens sida är därför en viktig förutsättning för att samordna gjorda utvecklingslärdomar med kommunens strategiska utvecklingsarbete, att balansera utnyttjandet av den kunskap man redan har med sökandet efter ny kunskap. Det ledningsstöd och fokus på att organisera för kunskapspridning, tillgång på tid och arenor för reflektion, som innevarande projekt möjliggjort är en grund i det fortsatta arbetet att kommunicera och vidareutveckla gjorda lärdomar, kanske i några strategiska utvecklingsprojekt.

En observation vi gör är att pandemin har skapat ett gynnsamt ”klimat” för lärande och tränat organisationers förmåga att förändras. Istället för att som brukligt arbeta planerat och med god framförhållning i en förhållandevis stabil tillvaro har mycket av arbetet under pandemin varit händelsestyrt och skett under stor osäkerhet, vilket i sin tur gjort att det blivit viktigt att kunna improvisera och hjälpas åt. Lärandet har därför präglats av praktisk problemlösning och många har fått möjlighet att öva på viktiga, men till del ovanliga färdigheter, exempelvis hur man arbetar med skyddsutrustning, vad det innebär att hygienståda, hur man stillar en orolig personalgrupp, hur man organiserar sin arbetsdag under stort eget ansvar på distans eller gentemot olika elevgrupper. Om man betraktar pandemiåret lite mer översiktligt framträder ett antal omständigheter eller faktorer som stimulerar en organisations omställningsförmåga. Dessa är kända i teorin, men genom pandemin har många fått erfara dem praktiskt. Den mest uppenbara erfarenheten är hur effektivt en yttre chock stimulerar förändring. När alla nås av samma budskap om fara läggs meningsskiljaktigheter åt sidan och fokus blir att handlingskraftigt lösa uppkomna problem. Det har också blivit tydligt att man kan förändra och få mycket gjort när man som organisation gör tuffa prioriteringar och arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål. Vidare har pandemin synliggjort att medarbetarnas kreativitet är viktig vid omställning. Ledningen kan förvisso skapa förutsättningar och resurser för förändringen, men om medarbetarna förstår varför något är viktigt och ges tillåtelse bidrar de i förändringsprocessen med nya lösningar, ansvarskänsla, engagemang och omställningsförmåga. Den allmänna uppfattningen har dessutom varit att offentlig sektor behöver bära pandemins kostnader, vilket gjort att många fått erfara det uppenbara faktum att det är lätt att agera kraftfullt och genomföra stora förändringar om ekonomin inte sätter gränser. Till detta kan läggas att pandemin har gjort att många tvingats att testa och utvärdera nya lösningar i ett skarpt läge, vilket ökat utvecklingstakten avsevärt, men också lett till insikter om värdet av experiment och att ”lära genom att göra”. Samtidigt behöver man inte alltid uppfinna hjulet själv. Pandemin har också visat för många att omvärldsbevakning och att kopiera andra är smarta sätt att snabbt lära sig något nytt.

Men hur bibehålls detta förändringsbejakande tillstånd och hur säkras de förbättringar som uppnåtts när pandemin klingar av och vardagen tar över? Det finns ju som bekant ofta starka strukturer som leder tillbaka till hur saker gjordes före pandemin, till exempel rutiner, den kompetens som arbetats upp under decennierna och fysiska investeringar anpassade för den situationen som rådde före pandemin. Ett svar på frågan är att det är viktigt att arbeta medvetet och explicit

med att ta tillvara erfarenheterna av pandemin om de inte ska falla i glömska. Organisatoriskt lärande börjar förvisso med att en eller flera individer ifrågasätter nuvarande praktik, men kräver sedan att organisationen internaliserar den nya kunskapen genom att skapa strukturer och incitament som gör att förändringarna upprätthålls även när förändringstrycket och nyhetens behag lägger sig. Hur detta går till beror på vilka erfarenheter som ska tas tillvara och vilka förändringar som ska bibehållas. Enkla förändringar kan kanske fås till stånd genom att incitamentsprogram, utbildningar och regler förändras. Andra kanske kräver att den fysiska miljön utvecklas eller att nya tekniska hjälpmedel införs. Ytterligare sätt att befästa nya kunskaper är att förändra organisationen genom att exempelvis inrätta nya tjänster eller organisatoriska enheter, men också genom att rikta uppmärksamheten mot det som ska förändras med hjälp av mål, riktlinjer, planer m.m., eller genom att tillföra mer ekonomiska eller personella resurser till ett område. Att vara resultatriktad i sitt lärande beror på många saker, vem som gör bedömningen, när bedömningen görs, hur den görs och var den görs och med vilket syfte. Ett sätt att tänka kring hur man som organisation kan arbeta strukturerat med förändringsledning skulle kunna vara att utifrån gjorda självvärderingar och denna sammanställning ställa sig följande frågor:

Vem ska lära? Är det enskilda individer, t ex experter, en yrkesgrupp eller ledningen? Inom en sektor eller i mellanrummen? Eller kanske behöver lärandet omfatta även grannkommunerna, underleverantörer, brukare, Västra Götalandsregionen eller kollegorna inom regionalförbundet?

Varför lära? Vilka drivkrafter finns? Gör vi detta för att erbjuda bättre service och höja ambitionerna? För att effektivisera och spara pengar? För att bli en bättre arbetsgivare? För att lagen tvingar oss?

Vad lära? Single eller double loop learning, det vill säga effektivitetshöjande kring det vi redan gör eller kreativitetshöjande lärande kring nya hot eller möjligheter? Små konkreta förändringar, eller komplexa frågor som kräver samverkan med andra?

Hur, när och var lära? Vilka processer och sammanhang är bra arenor för att få till stånd förändringen? Finns det nyckelpersoner som ansvarar för viktiga instrument som möjliggör förändring, exempelvis utvecklingsledare, krissamordnare, MAS-ar? Ska förändringen befästas genom projekt, utbildningar eller som en del i det ordinarie kvalitetsarbetet? Behöver vi skriva om rutiner, planer eller liknande? Eller handlar det snarare om att sätta upp mål som stimulerar organisationen till nytänkande?

Slutsatser och rekommendationer

Den här rapporten sammanfattar hur Stenungsunds kommun har hanterat covid-19 och vilka lärdomar som kan dras av arbetet. Vi har konstaterat att händelseförloppet varit komplext och långdraget. Flera kommunsektorer har påverkats, om än i mycket varierande grad. Arbetet har i allt väsentligt handlat om att minimera negativa konsekvenser för både individer och lokalsamhället. Vi har i rapporten talat om ett händelsestyrt förlopp, där koordinering såväl internt i kommunen som kommunens samverkan med externa parter har varit av stor betydelse för vidtagna åtgärder. Det är en månghövdad aktörsgrupp med olika ansvar och roller som ska samspela, ofta under tidspress. Mycket av ledningens arbete har handlat om att samla in, värdera och dela information för att härigenom löpande uppdatera gemensamma lägesbilder, men också om att samordna och koordinera budskap till såväl medarbetare som brukargrupper så att verksamheten kan fortlöpa om än med delvis annan form, styrka och inriktning.

Sammantaget är vår bild att Stenungsunds kommun har lärt mycket av pandemin och redan står starkare och bättre rustad att möta liknande och andra kriser, men att utrymme finns för fortsatt utveckling och förbättring. Det som skiljer denna kris från många andra är ju att trots all bedrövelse så finns också en potential i det lärande som verksamheterna tvingats in i. Pandemin har reviderat förgivettagna föreställningar och ändrat perspektiv. Det kan handla om att utmana synen på äldreboenden som hem och inte sjukvård, förändra sättet vi betraktar kontoret som arbetsplats eller att befintlig just-in-time-ordning får sig en törn. Perspektivskiften av detta slag tror vi är viktiga att identifiera och vara medveten om på strategisk nivå, eftersom de kan driva på stora förändringar i verksamheten, oavsett man vill eller inte.

På det stora hela är kommunledningen nöjda med hur Stenungsunds kommun har hanterat pandemin och lärdomarna är många. Pandemin har både förstärkt det bästa i organisationen och hos enskilda medarbetare, svetsat samman ledningsgrupper och bidragit till bättre samordning mellan verksamheter.

Samtidigt är ingen organisation bättre än dess svagaste länk, och pandemin har också synliggjort brister och gett viktiga insikter om förbättringsmöjligheter både vad gäller den egna organisationen och om samverkan med andra aktörer.

Kommunens alla sektorer är mer eller mindre drabbade. Vid en sammanvägd bedömning framträder fyra rekommendationer som centrala att beakta i det kommande arbetet. De beskrivs i styckena nedan. De två första som handlar om en öppenhet mot det oväntade har kommunen själv till stor del rådighet över då det främst handlar om det interna arbetet. De två senare rekommendationerna handlar om relationsmönster som kommunen har med externa parter. När kris uppstår är det inte konstigt att kommun- och verksamhetsföreträdare vänder sig inåt och utgår från den egna kommunens och verksamhetens behov. Men en risk är då att man inte observerar och undervärderar de insikter som andra samhällsaktörer gör. Att samverka för att utveckla både stordriftsfördelar och kompletteringsfördelar är av stor vikt när man står inför en snarlik övergripande utmaning. Vi menar att det finnas anledning att lyfta blicken och orientera sig hur andra samhällsaktörer hanterar liknande utmaningar. För när restriktioner lättar finns inte bara de stora kommunala samhällsutmaningarna som man planerade och tog höjd för innan pandemin, såsom en åldrande befolkning och sviktande skattekraft, utan nu även konsekvenser av genomlevd pandemi i form av skulder av olika slag. De behöver förvisso hanteras lokalt men fordrar också en vidare samhällsdiskussion.

Förvalta erfarenheter och lärdomar aktivt

Det är lätt att vardagen tar över och de flesta glömmet fort. Vi vill därför som första rekommendation peka på att det vilar ett ansvar på kommunens ledning och chefer att skapa förutsättningar för ett medvetet och strukturerat lärande så att erfarenheter och insikter som Coronaåret inneburit ska kunna tas tillvara och bidra till en utvecklad organisation och förbättrad krisberedskap. Det organisatoriska lärandet kan ske på flera sätt, genom dialog på exempelvis chefsdagar eller arbetsplatsträffar, genom att justera planer och policydokument, genom det ordinarie kvalitets- och arbetsmiljöarbetet, vid anpassning av lokaler eller andra större investeringar eller som specifika insatser, exempelvis riktade utvecklingsprojekt.

Vi vill också lyfta fram vikten av att hitta organisationens kritiska röster och tänka i termer ”vad hade hänt om” när erfarenheterna från krisarbetet ska tas tillvara. Det finns en uttalad stolthet i kommunen över hur pandemin hanterats. Som vi ser det är denna självaktning ett tecken på att Stenungsunds kommun

både som organisation och samhälle tagit sig igenom pandemiåret 2020 utan större svårigheter. Det är på många sätt imponerande och hedervärt, men vi vill ändå kommentera denna positiva samsyn och lyfta ett varningens finger. I kris behöver man av förklarliga skäl hålla ihop och berättelser om framgång höjer moralen, både hos sig själv och bland dem man är satt att leda. Positiva upplevelser är också viktiga för att utveckla nya beteenden, framgång föder framgång. Men det är också misstagen, felen och misslyckanden som leder till utveckling. Att aktivt och prestigelöst söka efter dessa tror vi därför är viktigt.

När det gäller lärande kan samtalen som påbörjats i den här utvärderingen med fördel utgöra en grund för lärandet, men vi tror att det är angeläget att involvera fler i processen, så att erfarenheter och förda resonemang som legat till grund för denna rapport inte stannar i bland personer i ledande ställning. Utvärderingen visar att de som arbetar i den operativa verksamheten, fackliga organisationer med flera har viktig kunskap, goda idéer och är en viktig resurs vid förändring. Ett sätt att säkerställa ett bra lärande kan därför vara att relativt omgående identifiera såväl pågående och planerade processer som gjorda erfarenheter kan vävas in i, som medarbetare med strategiska roller och uppdrag av vikt för det fortsatta lärandet.

Krisplan 2.0

Vår andra rekommendation handlar om synen på kriser och hur erfarenheter-na av pandemin kommer påverka framtidens krisplanering och föreställningar om beredskap. Det är uppenbart att ingen riktigt var beredd på en pandemi, och frågan är om man egentligen kan vara förberedd i detalj på oförutsedda händelser – då är de ju knappast oförutsedda eller kriser längre. Istället tror vi att det är viktigt att ta fasta på några av de lärdomar som flera lyfter fram: Nämligen att organisationer som fungerar bra i normala fall även fungerar bra i kris och att alla övningar och krisplaner som gjorts förvisso varit bra, men att det som varit avgörande för organisationens förmåga att hantera krisen snarare har varit medarbetares och chefers förmåga att hitta på, hjälpas åt och lära snabbt, samt goda relationer både inom den egna organisationen och med externa samarbetsparter. En viktig komponent i det arbetet är kommunikation för att tillgodose såväl medborgare och brukares informationsbehov som den egna verksamhetens anseende och förtroende. Med andra ord tror vi att det är angeläget att vid sidan av krisplaner och smarta beredskapslager också tänka på hur organisationens verksamhet genom kommunikation kan bli ännu bättre

på att improvisera för att öka en flexibel beredskap. Nästa kris är kanske inte är av epidemisk art men likväl med krav om att vara beredd att agera omgående.

Fortsätt ha fokus på äldreomsorgens systemsvagheter

Vår tredje rekommendation handlar om omsorgen som system. Pandemins epicentrum har till stor del handlat om att minska smittspridningen och skydda sköra äldre. I coronakommissionens delbetänkande (SOU 2020: 80) konstaterades att äldreomsorgen stod oförberedd och att den var illa rustad för en pandemi, och att det råder strukturella brister. Även vittnesmål från Stenungsund visar att äldreomsorgen i inledande skeden inte uppmärksammades och ej hade adekvat skyddsutrustning, utan att sjukhusvården prioriterades. Mycket fokus har också lagts på att förbättra de lokala villkoren vad gäller såväl skyddsutrustning och besöksförbud som utbildning i basala hygienrutiner. I det fortsatta arbetet behöver givetvis fokus fortsättningsvis vara på den interna omsorgsorganisationen för att härigenom uppgradera omsorgsarbetet med mer medicinsk kompetens. Det handlar också om bemanning och arbetsförhållanden. Arbetet behöver även vara inriktat på kommunens samverkan med andra företrädare i det vidare omsorgssystemet, med privata vårdgivare, aktörer inom primärvård och hälso- och sjukvård, samt statliga myndigheter som Socialstyrelsen och IVO å ena sidan och å andra sidan kommunens relation med metaorganisationer som kommunalförbund och Sveriges Kommuner och Regioner som har möjlighet att samordna den kommunala argumentationen regionalt och nationellt. Kommunens ansvar för omsorg och regionens ansvar för vård illustrerar det problem som uppstår när två huvudmän samtidigt bär ansvar för sköra och äldre i vid mening, och kunskapen om detta fragmenterade system är ingalunda okänd. Ett stärkt system förutsätter en bättre förståelse och kunskap om varandras olika logiker och förutsättningar.

Den mellankommunala överhörningen behöver utvecklas

Det handlar också om att se den enskilda kommunens agerande i skenet av vad andra kommuner gör. Vår fjärde rekommendation handlar om att adressera en diskussion om vad kommunen ska ta ansvar för i kristid, i synnerhet om krisen som nuvarande pandemi inte är lokalt avgränsad men upplevs lokalt. Kommuner har gjort olika bedömningar, samtidigt som de har ett stort ansvar när en kris inträffar. Medborgare som bor i en kommun, arbetspendlar till en annan och har eventuellt gymnasieungdomar i en tredje och äldre anhöriga i en fjärde kan möta delvis olika rekommendationer och åtgärder beroende på kommun.

Råd och rekommendationer har tolkats på delvis olika vis. Huvudprincipen är att den som har ansvar under normala förhållanden också har ansvar under kris. Det kommunala självstyret som tradition är starkt även under kristid. Varje kris har förvisso sin speciella utformning därför kanske man inte ska röra vid övergripande principer om ansvar. Men man får inte gömma sig bakom ansvarsprinciper när läget också kräver ökad flexibilitet. Ansvar för utförande och ansvar för råd om styrning och ledning kan separeras, och råd kan samordnas på annan nivå, men det förutsätter även här god kännedom om varandras delvis olika förutsättningar och logiker, för annars kan som nu upplevd flernivåstyrning i ett organisatoriskt landskap med flera administrativa och legala gränser skapa både otydlighet och bristande effektivitet.

Referenser

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571.
- Boden, D. (1994). *The Business of Talk. Organizations in action*. Cambridge: Polity Press
- Boden, D., (1994) Business of talk: Organization in action. Cambridge, Polity.
- Cregård, A., Berntson, E., & Tengblad, S., (2018) (red.) Att leda i en komplex organisation. Utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet. Natur & Kultur: Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten. (2020). Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/> (Hämtad 2021-08-23).
- Freedman, L. (2015). *Strategy: A history*. Oxford University Press.
- Heide, M. & Simonsson, C. (2016). *Krisen inifrån*. Lund: Studentlitteratur.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243.
- Huxham, C., & Vengen, S., (2002) *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Klijn, E. H. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

- Kolada. (2020). Invånare 65 +, andel (%). Stenungssund och Riket. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=22975&years=30197,30196,30195&municipals=16672,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad 2021-08-23).
- Kolada. 2020¹. Arbetslöshet 18–64 år, årsmedelvärde, andel (%) av bef. Stenungssund och Riket. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=166004&years=30197,30196,30195&municipals=16672,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad 2021-08-23).
- Levinthal, D. A., & March, J. G. (1993). The myopia of learning. *Strategic management journal*, 14(S2), 95-112.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC, in eds, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391-410. In A. G. Cafruny och G. G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond* (European Community Studies Association) (Vol. 2, pp. 391-410). Boulder: Lynne Rienner.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Montin, S., & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? In G. Hedlund & S. Montin (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Odén, T., Djerf-Pierre, M.; Ghersetti, M. & Johansson, B. (2016). *Kriskommunikation 2.0. Allmänhet, myndigheter och medier i det digitala medielandskapet*. Stockholm/Karlstad: MSB.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15, 241-265.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?*

Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge.

Schwartzman, H. B. (1989). *The Meeting: gatherings in organizations and communities*. New York: Plenum Press.

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

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

Socialstyrelsen. (2020). Dödsfall per kommun i covid- 19. <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistik-om-covid-19/statistik-over-antal-avlidna-i-covid-19/dodsfall-per-kommun-covid19/> (Hämtad 2021-08-23).

SOU 2020:80 Äldreomsorgen under pandemin. Delbetänkande av Corona-kommissionen. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Statistiska centralbyrån, SCB. (2020). Kommuner i siffror. <https://kommunsiffror.scb.se/?id1=1415&id2=null> (Hämtad 2021-08-23).

Statistiska centralbyrån, SCB. (2020¹). Antal pendlare per län och kommun. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/pong/tabell-och-diagram/antal-pendlare-per-lan-och-kommun-2019/> (Hämtad 2021-08-23).

Stenungsunds kommun. (2020). Årsredovisning.

Stenungsunds kommun. (2020¹). Kommunens organisation. <https://www.stenungsund.se/webbsidor/huvudmeny/kommunpolitik/kommunensorganisation.4.28516d14131acbb255c80003086.html> (Hämtad 2021-08-23).

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

Torfig, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18 (2), 9-25.

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

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected*. San Francisco: Jossey-Bass.

Bilaga 1

Till ansvariga för självvärderingar i utvärderingen av Stenungsunds Kommuns hantering av coronapandemin

Kommunforskning i Västsverige har fått i uppdrag att utvärdera Stenungsunds 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 KomCo - Kommuner i Coronatider där även Västra Götalandsregionen, Göteborgs Stad, Mölndals Stad, Tanums kommun och Borås Stad ingår.

Vem gör utvärderingen?

Utvärderingen i Stenungsund kommer att genomföras av en utvärderingsgrupp bestående av forskare på Kommunforskning i Västsverige. Utvärderingsgruppen består av Jessica Algehed, Christian Jensen och Mikael Löfström.

Hur görs utvärderingen?

Utvärderingen bygger på självvärderingar som sex utvalda grupper inom Stenungsunds kommun skriver. Dessa är:

1. Krisledning (Kommunledning + säkerhetssamordnare)
2. Sektorsledning Stödfunktioner
3. Sektorsledning Socialtjänst
4. Sektorsledning Utbildning
5. Sektorsledning Samhällsbyggnad
6. Verksamhetsledning Gymnasiet

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

intervjuer med ytterligare personer inom Stenungsunds kommun som kan ge kompletterande perspektiv.

Efter genomförda självvärderingar, hearingar och intervjuer kommer vi i utvärderingsgruppen att göra en samlad bedömning av Stenungsunds kommuns hantering av coronapandemin. Analysen sammanställs i en rapport som presenteras i maj 2021.

Anvisning för självvärderingar

Självvärderingarnas 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 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 12 mars.

Inför hearingar

Hearingarna för respektive självvärdering kommer att genomföras 22 mars till 31 april och sker digitalt via Microsoft Teams. För att kunna föra en god dialog bör antalet representanter vara 3-5 personer vid dessa möten. Meddela vem som ska bjudas in till er hearing genom att skicka en deltagarförteckning med namn, befattning och e-postadress till viveka.nilsson@kfi.se senast 26 februari.

Boka datum för hearing på följande länk:

https://doodle.com/poll/9qs2dy4skvhwwbns?utm_source=poll&utm_medium=link

I länken kan endast ett möte per nyckelaktör bokas. Om ingen av de tider som finns passar kontakta viveka.nilsson@kfi.se så hittar vi en annan tid.

Vi skickar därefter en kallelse med teamslänk till samtliga deltagare.

Viktiga datum

26 februari	Sista dag att boka tid för möte/hearing och inkomma med kontaktuppgifter till deltagare
12 mars	Sista dag att lämna in självvärdering
22 – 31 mars	Möten/hearingar

Bilaga 2

Anvisning för självvärdering av Stenungsunds kommuns arbete under coronapandemin

Självvärderingen ska omfatta tidsperioden mars 2020 fram till inlämning (senast den 12/3). Arbeta med självvärderingen i grupp. Omfattning max 10 000 ord.

A. Inledning - den övergripande bilden

- Hur uppfattar ni att Stenungsunds 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 ska 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 arbetsätt.
- 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

Bilaga 3

Mall vid hearingar och intervjuer

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 Stenungsunds 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
www.kfi.se