

Utvärdering av Mölnbals stads hantering av Covid-19-pandemin

Jessica Alghed, Christian Jensen, Bengt Johansson
och Caroline Leppänen

Utvärdering av Mölnbals stads hantering av Covid-19-pandemin

Jessica Algehed, Christian Jensen, Bengt Johansson
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 105

ISBN 978-91-87454-87-5
© KFi tillsammans med författarna 2021
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	6
Introduktion	10
Metod	13
Teoretiska utgångspunkter.....	16
Att hantera målkonflikter inom ramen för formella organisationer.....	16
Samverkan och flernivåstyrning.....	20
Kriskommunikation.....	21
Organisatoriskt lärande	22
Mölnalds stad hantering av pandemin	24
Kort om Mölnalds stad och pandemins lokala förlopp:.....	24
Pandemins olika faser och kommunens krisberedskap	26
Kritiska moment inom verksamheterna och viktiga beslut	29
Samspel mellan politik och förvaltning	34
Kommunikation och medier.....	36
Intern samordning och extern samverkan	41
Lärande och framtiden	46
Lärdomar om krisledning och beredskap.....	51
Lärdomar om omsorg, smitta och hygien.....	52
Analys och reflektioner.....	55
Covid – kris eller långdragen omställning?	55
Olika former av kommunikativ samverkan.....	57
Covid som en meningsskapande process.....	62
Strategier för att hantera Covid	65
Ett år av lärande.....	70

Att bibehålla positiva förändringar och anpassa organisationen till nya förutsättningar efter pandemin.....	73
Slutsatser, rekommendationer samt förslag på konkreta åtgärder ..	77
Förvalta erfarenheter och lärdomar aktivt.....	79
Krisplan 2.0	80
Kommunikativ legitimitet.....	81
Fortsätt ha fokus på äldreomsorgens systemsvagheter	82
Den mellankommunala överhörningen behöver utvecklas	83
Den tillitsbaserade styrningens år	83
Referenser	86
Bilaga 1	90
Bilaga 2.....	93
Bilaga 3.....	96

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 händelsedrivet för många verksamheter, även för förvaltningar som inte direkt berörts av coronavirusets 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 en digital mötesplats. Kommuner, regioner och myndigheter har varit tvungna att komplettera vedertagen robust planeringslogik med att löpande svara an och agilt parera för händelse-sammanhang och konsekvenser som inte lätt kan förutses. De har därmed gjort lärdomar som ökar deras beredskap att leda nytänkande, såväl inom den egna organisationen som externt i relation med andra. Lärdomar och erfarenheter är självfallet den största tillgången, men också ett hinder. Spårbundenheten 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 pandemins mest kritiska skede är över och olika verksamheter har krav på normal effektivitetsutveckling.

Den här rapporten sammanfattar hur Mölndals stad 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 förvaltningar 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 att pandemin är över. Studien är en del av ett större forsknings- och utvärderingsprogram KomCo (kommuner i coronatider) vid Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av pandemin. Utvärderingen har gjorts un-

der 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 av.

Vår övergripande bedömning är att Mölndals stad 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 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 osäkert och svårbedömt läge.

Kommunens alla förvaltningar är mer eller mindre drabbade. Vid en sammanvägd bedömning framträder sex rekommendationer som centrala att beakta i det kommande arbetet. De beskrivs kortfattat nedan och mer utförligt i vår slutsatsdiskussion. De tre första som handlar om en öppenhet mot det oväntade, vilket kommunen själv till stor del har rådighet över då det främst handlar om det interna arbetet. De två därpå följande 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 därmed 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. 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, inte minst behöver politiken involveras. Vår sista rekommendation som mer tar formen av en reflektion handlar just om politikens roll under året och en undran om hur en återgång till mer tydlig politisk styrning kommer te sig.

- Förvalta erfarenheter och lärdomar aktivt. Det är lätt att vardagen tar över och de flesta glömmer 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 fungerade och vad som inte fungerat och lära 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. Vad pandemin tydliggjort är att från ett kommunalt perspektiv är kriser mångdimensionella. Konsekvenserna kan slå mot många kommunala verksamheter och även om nästa kris inte blir en så allomfattande samhällskris, måste medvetenheten finnas om att flera olika kommunala verksamheter kommer att drabbas, åtminstone indirekt. Nästa kris är kanske inte av epidemisk art men likväl med krav om flexibel beredskap och att kunna improvisera omgående.
- Kommunikativ legitimitet. Ur ett kommunikativt perspektiv är det också viktigt att påpeka att legitimiteten inte bara handlar om att kunna hantera konkreta krisåtgärder. En stor del av legitimitetsskapandet rör också att kunna berätta, förklara och försvara de åtgärder som vidtagits. Man måste vara trovärdig som kris-hanterare, vara förberedd och framstå som det samt också vara redo att ta ansvar för de åtgärder som vidtas. För kommunens räkning är det med andra ord en dubbel uppgift, dels att hantera krisen på ett framgångsrikt sätt med kommuninnevärnarnas bästa för ögonen, men också att framstå som en legitim aktör, att medborgarna har förtroende för kommunen under kommande kriser.
- Fortsätt ha fokus på äldreomsorgens systemsvagheter. Pandemins epicentrum har till stor del handlat om att minska smittspridningen och skydda sköra äldre, och vår fjärde 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 femte 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.

- Den tillitsbaserade styrningens år. Frånvaron av politiken är väldigt tydlig i vår kontakt med den kommunala organisationen under pandemin. Det har inte varit en politisk styrning av pandemin, snarare en expertstyrning. På så sätt kan man säga att den svenska krishantering genomfört hela samhällsorganisationen. Nu ska organisationen tillbaka till en situation där dels politisk styrning blir en realitet igen, dels att prioriteringar måste göras på ett annat sätt än under pandemin. Vi har inga riktiga paralleller sedan tidigare hur en sådan återgång ser ut. Kanske sker det smärtfritt eftersom krisen var en sorts undantagstillstånd. Kanske blir det spänningar, när delar av organisationen fått uppleva hur en mer tillitsstyrd organisering av verksamheten fungerat relativt väl.

Introduktion

Att lära i och av en kris är viktigt. Den här rapporten sammanfattar hur Mölndals stad har hanterat spridningen av covid-19 och vilka lärdomar som kan dras av arbetet. Rapporten är till för Mölndals stads utveckling och lärande, men också ett bidrag till den mer generella kunskapsbildningen kring kommuners hantering av covid-19 och kommunsektorns roll i Sveriges krisberedskap. Utvärderingen har gjorts under våren 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 smittan kanske snart klingar av och pandemi byts mot endemi.

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 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. Restriktioner och rekommendationer har inneburit stora omställningar för alla. Utbildningen på gymnasier och universitet har bedrivits mer eller mindre på distans under tre terminer, många arbetar hemifrån sedan mars 2020 och får indikationer om att de förväntas göra så även hösten 2021, kollektivtrafiken är tömd på resenärer, och många företag har pressats 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 där mycket finns att göra för att reducera upparbetad vårdskuld. Detta gäller även inom många andra samhällssektorer som också har olika typer av "skulder", 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 Mölndals stads organisering, styrning och ledning av arbetet med den samhällskris som covid 19-pandemin inneburit och de utmaningar som den fört med sig för Mölndals stad som organisation. Fokus och studieobjektet har således i första hand legat på kommunens ledning och chefer och deras upplevelser, iakttagelser och lärande vad gäller arbetet med att organisera och leda Mölndals stads krisarbete under pandemin. I regel utgår en utvärdering från en tydlig måttstock i form av ett beslutat mål, en plan eller ett ideal som kan utvärderas kritiskt. Men eftersom pandemier (än så länge) får betraktas som ovanliga och extraordinära händelser finns det inte någon sådan självklar utvärderingsmodell att tillgå. Uppfattningen om vad som är god hantering av pandemin ändras under resans gång och styrs av vilka värden som bedöms som mest angelägna av den som framför kritiken. Det visar ju inte minst den globala diskussionen som förts i nyhetsmedier om huruvida den "unika svenska strategin" varit framgångsrik eller inte. Syftet med den här utvärderingen är därför inte att granska Mölndals stads 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.

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 praktiska handlingar, snarare än teorier om ideala situationer. Studiens analys har strukturerats utifrån grundläggande teorier om kommunal styrning och organisering, strategisk ledning, samverkan, kriskommunikation och lärande. Rapporten beskriver och klargör med dessa perspektiv och be-

grepp 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 (KFi), ingår förutom Mölndals stad även Borås Stad, Göteborgs stad, Stenungsunds kommun 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 teorierna 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

Här nedan beskriver vi mer i detalj hur utvärderingen har genomförts och avgränsats. Metoden som har använts bygger på ett aktivt deltagande i kommunorganisationen och innebär att såväl forskare som kommunrepresentanter lär av utvärderingen. I utvärderingssammanhang brukar ett sådant angreppssätt refereras till som interaktiv forskning.

Utvärderingen av Mölndals stads hantering av pandemin har gjorts av en grupp forskare knutna till KFi:s forskarnätverk bestående av Jessica Alghed, Kommunforskning i Västsverige, Christian Jensen vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Bengt Johansson vid JMG vid Göteborgs universitet samt Caroline Leppänen, masterstudent vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, och praktikant på KFi under våren 2021. Utvärderingsarbetet har även stöttats av Viveka Nilsson (administration). Avsikten är att utvärderingen ska stödja ett kommande förbättringsarbete 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.

Underlag till utvärderingen har samlats in på flera sätt och ambitionen har varit att datainsamlingen i sig ska stimulera ett lärande kring verksamheten, genom att den möjliggör för medverkande chefer att strukturera 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 Mölndal sammanställde åtta 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 (Stadsledningsförvaltningen)
- Serviceförvaltningen
- Kultur- och fritidsförvaltningen

- Vård- och omsorgsförvaltningen
- Social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Utbildningsförvaltningen
- Skolförvaltningen
- Miljöförvaltningen

Varje enhet som gjorde en självvärdering genomgick också en hearing vid vilken de som skrivit självvärderingen och andra för verksamheten viktiga personer medverkade, i de flesta fall 3–6 personer, se bilaga 2. Under hearingen ställde utvärderingsgruppen fördjupande och breddande frågor kring de teman som är centrala för utvärderingen. De teman som berördes i självvärderingar och sedan under respektive hearing var: Inledning - den övergripande bilden, Beslut - åtgärder och kritiska moment inom verksamheten, Samordning och samarbete, Andra aktörer, Lärdomar och framtid. Hearingarna genomfördes på distans via Microsoft Teams och deltagarnas diskussioner antecknades. På hearingarna medverkade också en representant från kommunledningen som bisittare. Bisittarnas roll var att lyssna på kollegornas samtal och reflektera över vad som sades på hearingen. På så sätt skapades ett kollegialt lärande och en fördjupad analys.

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

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

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

Studien har ett uttalat ledningsperspektiv. Vi har tagit del och diskuterat med ledningar på olika nivåer hur de uppfattar arbetet under pandemin och vad de tagit för mått och steg för att förhindra smittspridningen. Hur man styr och hur man säger att man styr behöver inte vara samma sak.

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, man kan alltid göra mer men aldrig nog. Politiska, administrativa och professionella logiker förekommer samtidigt och numera också krav om ökad brukarmedverkan. Därtill har flera parallella styrideal över tid utvecklats, 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 förvaltning, en enhet) ska realisera och kanalisera sin inriktning och målmedvetenhet. Det kan vara ambitioner som är riktade mot möjligheter, men även mot att hantera hot, besvärliga lägen och problem, där egna förutsättningar, både styrkor och svagheter, måste beaktas. Tre kontextuella faktorer framstår som avgörande för huruvida en situation upplevs som strategisk: osäkerhet om vad det är för situation som råder, komplexitet i fråga om hur denna situation ska tolkas och förstås samt interna meningsskiljaktigheter mellan dem som fattar beslut och de som påverkas av dem. Strategi blir en fråga om de medel som används för att nå eftersträvsvärda mål, och en medelsdiskussion handlar alltid om att göra prioriteringar både rörande befintliga resurser i form av pengar, uppmärksamhet, kompetens och tidsanvändning, och vilka motsvarande resurser man ser behov av att utveckla. Man tänker sig ofta strategier som framåtsyftande, att de ska fungera som vägledning vid olika handlingsval, att strategier ska styra strukturer men lika framträdande inom strategiforskning är att strategier är något som konstrueras i efterhand som om ledningen har agerat efter en uttänkt plan, och att befintliga strukturer även innefattande kultur snarare styr valet av strategi. Frågan om formulering och implementering av strategier är ytterligare ett stort forskningsfält inom offentlig förvaltning. För denna studies vidkommande där kris och det oväntade styr kan det finnas anledning att uppmärksamma den kritik som framförts mot alltför planeringsinriktad strategi (Mintzberg, 2000). Framtiden är svår att förutsäga och därför ska man inte överbetona analys framför handling och tro att formella procedurer leder till framgång. Snarare borde samspelet mellan handling och lärande, och särskilt hur handlingar och experiment på verksamhetsnivå bidrar till organisationens lärande och bild av sig själv, lyftas fram.

Men strategi är ingalunda bara avsett som begrepp för att hantera yttre hot som covid. Strategibegreppet används också för att formera och organisera befintliga resurser och kompetenser. Utifrån ett strukturellt perspektiv är en central organiseringsstrategi att komma samman och fördela arbetsuppgifter för att också se till att dessa arbetsuppgifter tillsammans bidrar till det syfte eller uppdrag som organisationen har, i det här fallet den kommunala förvaltningen.

Särskilt utmärkande är hierarki och att det finns några som bestämmer, i synnerhet kring principer för arbetsfördelning och hur specialiserade enheter och funktioner ska samordnas. I formella organisationer är det positionen som är avgörande för vilka befogenheter en person har. Hur verksamheten ska organiseras beror i sin tur på hur de olika delarna eller enheternas uppdrag ska begränsas och hur de ska 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. Detta är också något som uppmärksammas inom forskning om krishantering, då framgång i en kris ofta handlar om att arbeta med en kombinerad förmåga att planera och improvisera (Boin et al., 2017). Vissa talar i bilder av jazzmusiker som improviserar, men inte gör detta slumpmässigt utan från att vara extremt kompetenta ifråga om musikaliska regler och struktur.

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 standardisering av kunskap för arbetet i fråga tydliggörs. Samordningen kan också ske genom uppställda åtråvärda målvärden för verksamheten, exempelvis kan det vara kring ekonomi, kvalitet eller brukarnytta. Inte att förglömma är de samordningsmekanismer som sitter i väggarna i form av informella normer och värderingar. Kultur samordnar mer än vad vi tror, och inte för inte finns uttrycket "kultur åter 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 problem som uppkommit 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 vilka 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 förvaltningsvärden 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 medier kopplat till pandemin eftersom frågor kring lagerhållning av skyddsutrustning aktualiserats. Kritiken har handlat om att med allt för stort fokus på effektivitet och "slimmade" organisationer har lagerhållningen, som för med sig en kostnad, minskats i för stor 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 upphandling har fått stryka på foten. Annan kritik har gällt journalister som menat att kommuner brustit mot offentlighetsprincipen

i att inte lämna ut information om spridning och omfattning av smittan inom äldreomsorgen inom kommunerna.

Samverkan och flernivåstyrning

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

När det uppstår en kris eller extraordinär situation prövas den kommunala ledningens förmåga att samordna resurser för olika insatser som går utöver den ordinarie verksamhetens villkor. Det ställer krav på att hantera såväl horisontell som vertikal styrning. Den horisontella styrning som i vardagstal benämns som samverkan brukar även kallas för interaktiv samhällsstyrning (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 dem 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 som 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.

Mölnads stad hantering av pandemin

Detta kapitel beskriver perspektiv och synpunkter på Mölnads kommuns hantering av pandemin som framkommit i självvärderingar, vid hearingar och i intervjuer med enskilda tjänstemän och refereras till som det insamlade materialet. Det är ett rikt material med många detaljer och nedanstående beskrivning har som ambition att aggregera dessa till en samlad berättelse.

Kort om Mölnads stad och pandemins lokala förlopp

Till stor del har kommuner reagerat likadant på pandemin. Samtidigt ser vi flera lokala skillnader mellan de kommuner som medverkar i KomCo-programmet. Dessa kan förklaras både av hur kommunen är organiserad, styrs och leds, men också av faktorer som kommunens storlek, demografi, geografi och lokalisering, näringslivsstruktur och hur och när smittan nådde kommunen. Vi börjar därför redogörelsen av Mölnads arbete under pandemin med en kort beskrivning av de lokala förutsättningarna.

Mölnads stad är en till ytan relativt liten kommun med 69 901 invånare (Statistiska centralbyrån, 2020), vilket gör staden till den tredje folkrikaste kommunen i Västra Götalandsregionen. Kommunen har starka kopplingar till Göteborg då kommunen utgör en del av tätorten. Mölnadal har också kopplingar till de närliggande kranskommunerna Kungsbacka och Härryda som arbetsmarknad och bostadsort betraktad, men är också orienterad mot övriga kommuner i den södra delen av Västra Götalandsregionen och de norra delarna i region Halland. Arbetskraften i kommunen tillgodoses främst av cirka 30 450 inpendlare från andra kommuner och av omkring 12 100 egna invånare. Samtidigt som drygt 25 300 av dess invånare pendlar ut ur kommunen till sina arbeten (Statistiska centralbyrån, 2020¹). Demografiskt sett har kommunen en ökande befolkningstrend och en majoritet (81,6 %) är födda i Sverige (Statistiska centralbyrån, 2020). Kommunen har en något lägre andel som är 65 år eller äldre jämfört med rikets medelvärde (15,6 % mot 20,1 %) (Kolada, 2020a) och

arbetslösheten i kommunen är 4,4 procent i förhållande till riksgenomsnittet 7,2 procent (Kolada, 2020b).

Kommunorganisationen har runt 5200 anställda varav runt 240 är anställda på chefspositioner (Mölnads stad, 2020; Mölnads stad 2019). Tjänstemannaorganisationen består av kommundirektören och de tio förvaltningarna: kultur- och fritidsförvaltningen, miljöförvaltningen, serviceförvaltningen, skolförvaltningen, social- och arbetsmarknadsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, stadsledningsförvaltningen, tekniska förvaltningen, utbildningsförvaltningen samt vård- och omsorgsförvaltningen. Antalet anställda är störst i skolnämnden med omkring 2 000 anställda följt av vård- och omsorgsnämnden med runt 1 490 anställda. Kommunen har 41 förskolor, 22 grundskolor, 6 äldreboenden samt 33 särskilda boenden. Kommunen har även två gymnasieskolor och en gymnasiesärskola. Dessa omsätter tillsammans 1 042,8 miljoner kronor (Mölnads stad, 2020a).

Den politiska organisationen utgår från kommunfullmäktige som består av valberedningen och kommunrevisorerna. Kommunstyrelsen i sin tur består av arbetsutskottet, arbetsgivar- och organisationsutskottet, lokalstrategiska utskottet, plan- och exploateringsutskottet samt sociala hållbarhetsutskottet. I kommunen finns också tolv nämnder som speglar förvaltningsorganisationen: kultur- och fritidsnämnden, miljönämnden, servicenämnden, skolnämnden, social- och arbetsmarknadsnämnden, byggnadsnämnden, tekniska nämnden, utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden samt de tre obligatoriska krisledningsnämnden, valnämnden och överförmyndarnämnden (Mölnad stad, 2020b). Den styrande politiska ledningen består av en grönblå samverkan mellan Moderata samlingspartiet, Liberalerna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet det Gröna (Mölnad stad, 2020c). Under kommunstyrelsen finns det två olika rådgivande organ Folkhälsorådet och Brottsförebyggande rådet. Till detta har kommunen elva helägda bolag samt två dotterbolag och är delägare i bolaget Förbo AB som ägs av kommunen tillsammans med de närliggande kommunerna Härryda, Kungälv och Lerum. Kommunen är också en av 13 medlemskommuner i kommunalförbundet Göteborgsregionen (GR).

Covid-smittan nådde redan den 9 mars 2020 ett av Mölnads stads äldreboenden. Sedan dess har kommunen fram till den 23 mars 2021 haft totalt 5 945 konstaterade covid-19 fall (1 093 fall per 10 000 inv.) (Västra Götalandsregionen, 2021), vilket placerar kommunen på 39:e plats vad gäller smittspridning i Sverige och på 7:e plats i Västra Götaland. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffra i Göteborg varit cirka 1145 konstaterade fall per 10 000 inv.

(med viss variation inom stadsdelarna) och i Tanums kommun 781 konstaterade fall per 10 000 inv. (Folkhälsomyndigheten). I Mölnadal stad har 71 personer avlidit i sviterna av Covid-19 vilket kan jämföras med 803 i Göteborg och 13 i Tanums kommun (v.18 2021) (Socialstyrelsen, 2020).

Pandemins olika faser och kommunens krisberedskap

Den övergripande bilden som återges i det insamlade materialet är att staden har lyckats väl med att hantera pandemin. Det var i Mölnadal stads fall aldrig nära kapacitetsgränsen, även om det varit en hög belastning har staden haft en hanterbar situation. Flera av självvärderingarna tyder på att man känner sig stolt över hur man tillsammans har hanterat situationen och över att Mölnadal stad fattat kloka beslut i syfte att ställa om utifrån de förändringar och rekommendationer som kommit löpande.

Vi uppfattar att Mölnadal stad har hanterat konsekvenserna av coronapandemin på ett bra sätt och verkligen tagit situationen på allvar. (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

Smittspridningen kom som framgår av ovanstående beskrivning redan tidigt till ett av stadens äldreboende. Det beskrivs då ha funnits ett skarpt fokus mot att skydda de äldre och svagaste men också de medarbetare som arbetade nära dem. Här lyfts det fram att staden var snabb på att erbjuda möjligheter för medarbetarna att testa sig med hjälp av en e-tjänst. Allt eftersom tiden gick adderades nya målgrupper och ett ökat fokus riktades mot medarbetare, både till dem som av arbetets karaktär var tvungna att vara på plats och de medarbetare som kunde arbeta på distans.

En krisledningsorganisation på central nivå tillsattes tre dagar efter det första konstaterade fallet den 12 mars 2020 där förvaltningarna fick inkludera utvalda nyckelpersoner. Redan veckan innan (den 2 mars) hade ett första möte med kommunalråd och förvaltningschefer ägt rum där det informerades om coronaviruset, tänkbara scenarier samt en presentation av stadsdirektörens inriktning för den fortsatta krishantering. Vid det första mötet påbörjades också arbetet med att ta fram en gemensam pandemiplan.

Sedan tidigare hade kommunen påbörjat ett arbete kring krisorganisering och en totalförsvarsövning hade genomförts vilket medförde att många delar redan fanns på plats och snabbt kunde aktiveras.

Styrkan med krisledningsorganisationen är att den följer den ordinarie organisationen och bemanningen består av personer som arbetar med likartade frågor i normala fall. Skillnaden mot ordinarie organisation är att vi, vid samhällsstörningar, utökar ledningskapaciteten genom att tillsätta en stab som har till uppgift att ta fram beslutsunderlag till stadsdirektören och övriga chefer samt att samordna stadens åtgärder och informationsinsatser. Staben leds av säkerhets- och beredskapschefen eller någon av hennes medarbetare. (Självvärdering, Stadsledningsförvaltningen)

Initialt fanns det vissa oklarheter kring vilka som skulle ingå i krisledningen centralt, där exempelvis inte serviceförvaltningen kallades. De inkluderades dock en kort tid därefter och strukturer för krisledningen växte fram. Den för staden övergripande krisorganisationen underlättade för samordningen mellan de olika förvaltningarna och bedöms ha fungerat på ett övergripande plan. Särskilt kring pandemins inledande fas då kunskapen om det nya viruset var låg, oron stor hos så väl medarbetare som brukare, beskrivs det som värdefullt med en central krisledning. Parallellt startades också krisarbetet upp på förvaltningarna, vilka skapade egna krisledningar.

Något som uppmärksammas är att pandemin påverkade förvaltningar och verksamheter i olika hög grad, på olika sätt och vid olika tidpunkter, vilket medför 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 förvaltningar främst har behövt lägga om verksamheten till distansarbete, men i övrigt arbetat vidare med sina ordinarie uppdrag.

Olika påverkan i staden vilket till en början inte gav full förståelse för de som hade det tuffare, kunde ha varit snabbare avhjälpt om vi hade hjälpts åt. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Här belyses att stadens gemensamma nätverk i form av chefernas 20-grupper och stabsorienteringarna har varit en värdefull grund för den goda samverkan och förståelsen för varandras verksamheter som utvecklades och stärktes mellan förvaltningarna under pandemin.

Det har funnits ett konstruktivt och gott samarbetsklimat inom staden under omställningarna under pandemin, något som lett till ett ökat sam-

arbete och som verkligen varit en styrka. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Principen för krishantering har genomgående karakteriserats av en strävan efter att åstadkomma enhetlig och tydlighet i linjen för att minska oron. En central krisledningsplan fastställdes av kommunstyrelsen i december år 2019. I Mölnads stad fanns det redan framtagna kriskommunikationsplaner och risk- och krisplaner, däremot ingick inte pandemi som scenario. Det skrevs istället fram under våren 2020 efter att staden beslutat att samtliga förvaltningar skulle ta fram en pandemiplan med avstamp i en gemensam mall. Det fanns också en äldre pandemiplan kopplad till svininfluensan år 2009 inom vård- och omsorgsförvaltningen. De nya pandemiplanerna uppges inte ha använts i någon större utsträckning som checklistor i krishantering, men de uppges ha varit ett stöd genom att det inledningsvis lades mycket tid på att skapa olika scenarion som senare gav trygghet i hur de skulle agera om något av scenarierna realiserades. Pandemiplanerna lade framförallt fokus på hur ett stort personalbortfall skulle hanteras, något som inte blivit särskilt kritiskt.

Kommunorganisationen har sedan tidigare viss kriserfarenhet av bland annat flyktingkrisen 2015, och även om den krisen var av helt annan karaktär så hade man med sig en del viktiga lärdomar gällande struktur. Framförallt framhålls det att Mölnads stad hade tillräckligt med kunskap och resurser i organisationen för att flexibelt kunna hantera de utmaningar som uppstod.

Förvaltningen har övat krishantering men självklart var vi inte helt förberedda för en pandemi. Vi har tillräckligt med kunskap och resurser för att hantera akuta problem. (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

En medvetenhet om att ingen visste vilka beslut som var rätt eller fel i det initiala skedet medförde att det fördes noggranna loggar kring vilka beslut som fattades och vilka åtgärder som vidtogs. Ovissheten i krishantering gjorde att det ansågs viktigt att kontexten kring när beslut fattades dokumenterades. Detta eftersom kunskapsläget förändrades i rask takt.

Initialt fanns en oro över den ekonomiska utvecklingen, där politiken tillförde 10 miljoner för att kunna hantera pandemins oväntade kostnader.

KS avsatte tidigt 10 mkr till covid. Ta in vikarier om ni behöver. Det ska inte vara en budgetfråga. Det var en trygghet i det. (Hearing, Skolförvaltningen)

Det beskrivs ha funnits en ekonomisk medvetenhet men med ett lösningsorienterat fokus där ekonomin blev underordnad. Det infördes rutiner för att dokumentera de kostnader som uppstod för verksamheterna kopplat till pandemin.

Fasen som följde efter vårens initiala krisarbete beskrivs överlag som lugnare. En av de viktigaste skillnaderna under andra vågen som lyfts fram är att förvaltningarna gått från att vara i ett akut krisläge till att hantera uppkomna situationer på ett mer strukturerat sätt eftersom läget hunnit stabiliseras. Frågor såsom skyddsutrustning beskrivs ha samordnats bättre av staden på en övergripande nivå och förvaltningarna hade fått mer kunskap samt en vana för att snabbt ställa om. Krisledningsarbetet kom snabbt igång igen under hösten när andra vågen startade och då fanns rutinerna redan på plats. Förvaltningarna hade tydliga resurser avsatta för att hantera pandemin och parallella arbetsgrupper hade bildats för att direkt kunna omhänderta de utmaningar som dök upp.

Många erfarenheter som användes från den första vågen. Inte lika mycket oro från medarbetarna att hantera vid den andra vågen. Krisen har blivit lite av en vardag. (Självvärdering, Social- och arbetsmarknadsförvaltningen)

Men påfrestningen i organisationen är fortsatt höga och utmaningen är nu att orka hålla i och hålla ut. Även om medarbetarnas oro beskrivs ha lugnat sig betydligt efter första vågen lyfts det fram att personalen är mycket tröttare nu. Särskilt eftersom den speciella karaktären på krisen påverkat så väl medarbetarnas arbete som deras privatliv.

Kritiska moment inom verksamheterna och viktiga beslut

I mars 2020 fattade stadsdirektören beslut om en övergripande inriktning för stadens arbete som sedan legat fast under pandemin. De stora huvuddragen för inriktningen tar avstamp i att staden ska följa samverkande myndigheters rekommendationer och agera samordnat inom staden, hålla medarbetare, politiker, bolag, fackliga organisationer och kommuninvånare informerade, ha en förmåga att snabbt ställa om verksamheterna utifrån nya förutsättningar, säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan bedrivas även vid stort personalbortfall samt att arbeta utifrån krisledningsplanen. På det stora hela beskrivs staden har lyckats med att följa den fastställda inriktningen med en god förmåga att möta omställningar.

Organiseringen har varit kunskapsinhämtande, flexibel och lösningsfokuserad och fått laga efter läge. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

En av de svåraste övergripande frågorna beskrivs ha varit kopplad till arbetsmiljön där det fanns en oklarhet kring vilka skyddsåtgärder som var lämpliga och att staden beskrivs ha fått olika signaler från Arbetsmiljöverket och Folkhälsomyndigheten. Brukarnas behov fått vägas mot medarbetarnas arbetsmiljö.

Svårigheten att väga verksamheter (dvs brukares behov) kontra arbetsmiljöfrågor respektive att minimera smittspridningen. (Självvärdering, Social- och arbetsmarknadsförvaltningen)

Fokus lades på att minska smittspridningen genom att säkerställa avstånd och därefter komplettera med skyddsutrustning i de fall där avstånd inte kunde garanteras. Inledningsvis var det en utmaning att fastställa vilket behov av skyddsutrustning som fanns i verksamheterna och vilken tillgång staden hade till utrustning. Staden hamnade i en situation där det fanns en risk att tillgången på skyddsutrustning inte kunde säkerställas och fick då hjälp av Socialstyrelsen och deras skyddsutrustningslager. Efter sommaren samordnades inköpen centralt och en lista över vilka verksamheter som skulle prioriteras vid en bristsituation togs fram. Dessutom fastslogs riktlinjer för när och hur utrustningen skulle användas. Stadens inbyggda strukturer kring samverkan mellan olika funktioner och fackliga parter har skapat otydliga beslutsvägar vid samverkan, vilket ibland inneburit en viss utmaning.

En utmaning under våren var att vi som arbetsgivare följde Folkhälsomyndighetens och Smittskyddets rekommendationer medan de fackliga följde Arbetsmiljöverkets rekommendationer gällande skyddsmaterial. Detta gjorde att trots vi hade samma ambition så fick vi lägga tid på att komma överens. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Det har funnits en stor oro bland personalen, främst inom skolan och vård- och omsorgen där de fackliga beskrivs som representanter för medarbetarnas oro.

De [fackliga representanterna] blev ändå bärare av den stora rädslan så de kunde inget annat heller än att förmedla den och ha sina krav. Jag tror ändå att kommunikationen, dialogen och samverkan mellan förvaltningen och

ombuden har varit bra. Sedan var det en jobbig tid, säkert lika jobbigt för dem såklart. Det var tufft för alla. (Intervjufigurant, F)

Genom täta möten har de fackliga representanterna getts möjlighet till att få uttrycka sin oro och känna sig hörda. I relationen till facket framhålls transparens och tydlighet varit extra viktigt under pandemin. Från stadens sida försökte man stötta upp för att få det så tryggt som möjligt under rådande omständigheter.

Det handlade mycket om att uttrycka sin oro och känna att någon lyssnade, det handlade inte jättemycket om att få svar. Det var mer att vi är oroliga över det här, har ni sett det, vad tänker ni framöver? Ibland hade vi inte svar. (Intervjufigurant, D)

Den övergripande bilden som återges är att samverkan med facken varit god även om man inte alltid varit överens, men också tidskrävande. Särskilt frågan gällande munskydd och visir var en springande punkt. Där följde staden till en början Folkhälsomyndighetens och Smittskydds rekommendationer men tillmötesgick fackföreningarna och följde sedan Arbetsgivarverkets rekommendationer.

Med hjälp av Sveriges kommuner och regioner (SKR) har HR haft olika steg i anpassningarna för personal som tillhört riskgrupper. Mölnads stad har utifrån ett HR-perspektiv försökt hålla en linje för att undvika att det uppstår känslor av orättvisor bland personalen. Det har också krävts anpassningar utefter det individuella fallet.

Staden förberedde sig inför tillfälliga större omflyttningar av personal mellan verksamheter. Detta blev inte aktuellt i den utsträckningen man förmodat och de förflyttningar som gjorts har kunnat genomföras på frivillig basis. Ett exempel på att frivilliga omflyttningar varit tillräckliga blev synligt när ett särskilt covid-boende skulle öppnas mellan maj – september där kunnig vård- och omsorgspersonal i staden efterfrågades. Varje enhetschef gick ut på sin enhet och frågade om någon frivilligt kunde tänka sig att arbeta på covid-boendet. Personalens ordinarie tjänster täcktes upp av personal via stadens snabbspår för intensivutbildning.

Akuta problem har kunnat hanteras där såväl chefer som medarbetare har gjort sitt yttersta för att snabbt kunna ställa om i verksamheterna. Många har varit kreativa för att hitta lösningar men våren 2021 betonas att det finns en

stor trötthet bland medarbetarna och en längtan efter att få komma tillbaka till arbetet och träffa kollegorna för dem som arbetat hemma.

När en kris drabbar alla förvaltningar är det här med ork över tid en stor fråga...Nu är alla jättetrötta. (Hearing, Stadsledning och Krisledning)

Det uppmärksammas att långsiktigheten i arbetet till viss del fått stå tillbaka och att konsekvenserna av pandemin på sikt, till exempel kopplat till sociala risker, inte riktigt har kunnat analyseras ännu. Resurser har styrts om från utvecklingsinsatser och nedprioritering av löpande arbete för att hantera de akuta problemen och säkerställa krisledningsorganisationen, där inrättandet av covid-samordnare lyfts fram som ett exempel. För verksamheterna har det övergripande handlat om att ställa om och inte ställa in för att minska de negativa effekterna som en nedstängning av verksamheter innebär.

Tidigt beslutade kultur- och fritidsnämnden att förvaltningen skulle undvika att stänga mötesplatser/anläggningar/kulturinstitutioner men satsa på att ställa om...och corona-säkra så vi kunde hålla igång så mycket som möjligt. Detta med vetenskapen om att de negativa effekterna av att stänga ner en meningsfull fritid och sociala sammanhang innebär stora problem både på kort och lång sikt, inte minst för barn och unga. (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Vård- och omsorgsförvaltningen som tidigt fick in smitta agerade kraftfullt redan från början där det infördes besöksbegränsningar inom äldreården. De kritiska momenteten beskrivs ha handlat om personalbristen som uppstod till följd av smittan, vilken avhjälpes med en aktion i form av snabbspår med intensivutbildning. Även strikta regler för användande av skyddsmaterial och hygienrutiner i infördes. Egentestningen tillkom utifrån att staden skulle erbjuda alla anställda ett test (PCR) vilket vård- och omsorgsförvaltningen tog ansvar för och organiserade. Snabbtester infördes för att erbjudas vård- och omsorgspersonal inför varje arbetspass.

Även skolförvaltningen tog tidigt beslut om att "stänga" förskolor och fritidshem för vårdnadshavare, vilket innebar att hämtning/lämning skedde utomhus och att möten genomfördes digitalt. Här uppmärksammades också frågan angående bemanningen. Eftersom det varit en brist på vikarier har man flyttat personal mellan avdelningar och enheter i samband med framtagande av

åtgärder som skulle föregå eventuell stängning. Förvaltningen har även värdjat till vårdhandshavare att hålla barnen hemma om man inte har ett omsorgsbehov och det gör man fortfarande när det behövs.

För utbildningsförvaltningen har fokus legat på att lyckas ställa om verksamheterna till distansundervisning. Detta beskrivs ha gått över förväntan inom både gymnasieskolorna och vuxenutbildningen. I gymnasiet fanns det goda förutsättningar för omställningen där eleverna sedan tidigare har tillgång till laptops och är vana att arbeta i läroplattformen G-sutie. Däremot fanns det en brist på digital utrustning inom vuxenutbildningen som skapade vissa svårigheter i omställningen. Ytterligare en fråga som uppmärksammats för utbildningsförvaltningen har handlat om matersättning till gymnasieeleverna i samband med distansstudier. Eftersom skolpengen inte reducerades beslutade Mölnadal att inte erbjuda matersättning. Här fanns det kommuner som valde att agera i likhet med Mölnadal och andra som valde att erbjuda mat, vilket medfört en diskussion i kommunen. Frågan beskrivs vid insamlingen av materialet fortfarande vara aktuell och har lyfts till stadens politiker vid flera tillfällen.

Mölnadal stad beslutade att inte erbjuda mat till eleverna av flera anledningar. Principfrågan var att matersättningen redan ingår i de medel som tillförs skolan. En annan anledning var att eleverna på något sätt måste hämta maten och transportera sig till den restaurang eller plats där de kunde hämta den vilket innebar att eleverna skulle röra sig i kollektivtrafiken. Distansundervisningen infördes ju bland annat för att begränsa antalet ungdomar som reste kollektivt för att på så sätt reducera risk för ökad smitta. (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

En tredje fråga som uppmärksammats hos utbildningsförvaltningen beskrivs ha varit om gymnasiesärskolan skulle kunna hålla undervisning på plats eller inte. Här uppstod det en diskussion inom såväl verksamheterna, staden och GR. Diskussionerna slutade i att man följde de nationella rekommendationerna där gymnasiesärskolan inte omfattades av restriktionerna på samma sätt som gymnasieskolorna. I samband med att gymnasiesärskolan har kunnat erbjuda undervisning på plats har exempelvis bowlingverksamhet, i samma byggnad, fått stänga ner. Vilket beskrivs ha skapat irritation.

För serviceförvaltningen har viktiga beslut handlat om att säkerställa matleverans till äldre och barn. Även här blev personalbortfall en viktig del i riskanalyserna där förenklade menyer blev en del av lösningen. En anpassning av verk-

samheten har skett utifrån myndigheternas riktlinjer och rekommendationer men också utifrån önskemål från andra förvaltningar. Önskemålen har varit resurskrävande och kan exemplifieras med att förvaltningen under tre månaders tid portionsförpackade all mat, trots att Livsmedelsverket och Smittskydd kunde intyga att covid-19 inte smittade via livsmedel. Inom lokalvården beskrivs utmaningen ha handlat om vilken nivå av rengöring som krävdes för att minska smittspridningen där det också saknades tydliga riktlinjer från myndigheterna.

Inom lokalvård var det oerhört utmanande att veta vilken nivå av rengöring som krävdes för att minska smittspridningen och myndigheterna har inte kunnat vara tydliga med att ge direktiv. (Självvärdering, Serviceförvaltningen)

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen har när det behövs kunnat göra tillfällig förflyttning av personal och det beskrivs ha funnits en god digital mognad i organisationen som möjliggjort en smidig övergång till distansarbete. Utmaningen låg istället på bristande digital vana hos brukarna, vilket gjorde det svårt att använda den nya tekniken. Detta eftersom risken fanns att tappa den målgrupp som borde efterfråga deras tjänster.

För miljöförvaltningen som i samband med pandemin fick ett nytt ansvar gällande trängselkontroller på serveringsställen, krävdes det snabb kompetensutveckling. Det löstes med en gemensam insats, något som sågs positivt för förvaltningens sammanhållning. Det kritiska momentet beskrivs ha varit en brist på skyddsutrustning.

Tillgång till skyddsmaterial som har saknats fram till årsskiftet... Detta har påverkat verksamheten och vi bedriver samhällsviktig verksamhet genom vårt tillsyns- och kontrolluppdrag. Troligtvis hade effekterna kunnat minskas genom tillgång till skyddsutrustning i ett tidigare skede. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Samspel mellan politik och förvaltning

Den bild som framträder av det insamlade materialet är att politikerna under pandemin varit lyhörda, duktiga och snabbfotade i de avseenden där de kunnat stötta och hjälpa till. Även om krisledningsnämnden inte aktiverats har det löpande gjorts bedömningar av behovet av krisledningsnämnden. Dessutom har det hela tiden förts en dialog med kommunens kommunalråd, som vid en akti-

vering av krisledningsnåmnden skulle ingått där. Politiken sågs ha visat mycket tillit till förvaltningarna och dessas arbete som de omsorgsfullt följt.

Ingen har gjort politik i detta. De var mer måna om att höra hur vi mådde. De hade en omsorg om oss. (Hearing, Serviceförvaltningen)

Tidigt fattades ett beslut för att säkerställa att disponibla medel fanns för staden att kunna bekosta de åtgärder som inledningsvis kunde tänkas uppstå. Ett stort engagemang från de lokala politikerna att vilja göra det som de kunde för att underlätta menar förvaltningarna har funnits på en övergripande nivå där politiken beskrivs haft en förståelse för förvaltningarnas resonemang och uppmuntrat deras arbete. Politikerna upplevs också haft överseende med att vissa saker fått stå tillbaka samt att vissa delar av måluppfyllelsen inte har kunnat genomföras under året.

Utmärkt, åtminstone utifrån nämndperspektivet. Nåmnden har stöttat och varit förstående då vissa delar av måluppfyllelsen inte kunnat genomföras men också i det att ta beslut som varit nödvändiga utifrån att minska smittspridningen och skydda de svagaste. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Förvaltningarna framhäver också en förståelse för att det varit betungande för politikerna, som bär det yttersta ansvaret för den kommunala organisationen. Därför har man genom täta avstämningar hållit politiken informerad om hur läget ser ut i respektive förvaltning.

Nåmnden har löpande fått information från nämndsekreteraren och förvaltningschef. Dialog har skett på presidieberedningar och arbetsutskott. Utöver information på skolnåmnden har nåmnden regelbundet fått skriftlig information. (Självvärdering, Skolförvaltningen)

En styrka som lyfts fram är att politiken visat förvaltningarna stort förtroende som därmed kunnat jobba på medan politiken tagit ett halvt steg tillbaka och inte uttryckte ett behov av att medverka i detaljfrågor.

Politiken på stadennivå har varit lite mer osynlig för förvaltningen under pandemin, av förklarliga skål. (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Att förvaltningarna prioriterat att kommunicera och hålla politiken informerad belyses som ett viktigt steg i krishanteringens för att skapa trygghet inom den politiska organisationen.

Krisledningsnämnden har inte behövt aktualiseras och vår upplevelse är att politiken visat stor tilltro till tjänsteorganisationen. Sedan har jag i min roll som stadsdirektör haft regelbunden direktkontakt med politiken i syfte att hålla dem informerade. Min upplevelse är att det skapat trygghet och att det varit lätt för politiken att kunna kontakta mig om frågor uppstått med anledning av pandemin. (Hearing, Stadsledning och Krisledning)

Kommunikation och medier

Att hålla i och hålla ut har under pandemin blivit ett välkänt uttryck som Mölnåls stad har modifierat:

Håll i, håll ut, tvätta händerna och håll kontakten! (Självvärdering, Social- och arbetsmarkandsförvaltningen)

Pandemin har uppmärksammat vikten av kommunikation i ledningsorganisationen så att den ska uppfattas som trygg. Mölnåls stad bedöms generellt ha hanterat den såväl interna som externa kommunikationen under krishanteringens väl men utrymme till förbättringar finns.

Stadens kommunikation, både internt och externt upplevs bra och professionell. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

I mars år 2020 togs beslut av stadsdirektören gällande en gemensam övergripande inriktning för att åstadkomma en enhetlig och konsekvent information gällande stadens arbete. Inriktningen tog avstamp i att följa de statliga myndigheternas rekommendationer och hålla medarbetare, politiker, bolag, fackliga organisationer och kommuninvånare kontinuerligt informerade om stadens arbete samt hänvisa var ytterligare information fanns tillgänglig.

En styrka i vår kommunikation har varit att vi har följt FMH:s rekommendationer och inte gjort egna avsteg. (Självvärdering, Skolförvaltningen)

En struktur för den såväl interna som externa kommunikationen fanns snabbt på plats då en central krisledningsplan fastställdes av kommunstyrelsen i december år 2019 med något äldre tillhörande anvisningar för kriskommunikation. Krisledningsorganisationen som aktiverades centralt samordnade stadens informationsinsatser genom dagliga möten. Den gemensamma inriktningen förmedlades ut via de veckovisa stabsorienteringarna. På mötena har det funnits representanter från varje förvaltning i syfte att hålla sig uppdaterad om nya nationella riktlinjer och rekommendationer samt att samordna åtgärder. Generellt är upplevelsen att staden lyckats hantera kommunikationen väl och där har bland annat stadens medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS) haft en viktig roll. En av de större utmaningarna som återkommande nämns är de snabbt skiftande rekommendationerna och riktlinjerna från statliga och regionala myndigheter som staden varit beroende av. Samtidigt får såväl medarbetare som chefer samma information genom de nationella pressträffarna.

Det kommer mycket besked från början från statligt håll, media och andra aktörer och förväntan från medarbetarna är att vi som chefer ska kunna ge svar på en gång. Svårt att veta vilka svar som ska ges i relation till Folkhälsomyndighetens information i relation till Mölnalds budskap. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Presskonferenser med nya besked har ibland kommit sent på kvällar och helger vilket medfört kort om tid att hinna anpassa organisationen. De muntliga beskederna som lämnas via de nationella presskonferenserna har stundvis saknat mer omfattande och detaljrikt skriftligt underlag, vilket gjort det svårt att veta vad som egentligen gäller. Det påpekas att det inte varit lätt att tolka alla rekommendationer och att det funnits lagar att ta hänsyn till, vilket medfört att inte alla rekommendationer gått att genomföra.

Det beskrivs ha varit ett omfattande informationsflöde från olika håll in i kommunen som krävt omfattande insatser. Över tid har informationsflödet blivit mer strukturerat och samordnat. I framför allt det initiala skedet menar förvaltningarna att man fått jaga information från myndigheter då uppdateringar inte gjordes i samma takt som smittan spred sig. Det lyfts att pandemin krävt att Mölnalds stad agerar snabbt vilket också beskrivs ha krävt en transparens. Det som gäller idag kan ändras imorgon när ny information eller kunskap finns tillgänglig.

Till att börja med var det ett informationsflöde som ej var samordnat, stor mängd fakta kom från flera håll, som krävde omfattande insatser. Nu är informationsflödet mer strukturerat och samordnat, vilket gör det lättare att ha en överblick. (Självvärdering, Serviceförvaltningen)

I det initiala skedet framställs kommunikationen till stor del ha handlat om att lugna medarbetare. Oron som fanns i början förklaras till stora delar ha handlat om en oro ur ett privatpersons perspektiv, vilket blev en fråga om rättigheter kontra skyldigheter för de anställda där det blev svårt att delge de anställda förväntningarna. Frågor och svar publicerades snabbt på intranätet som är tillgängligt för alla medarbetare, där informationen kontinuerligt uppdaterats. Intranätets förvaltningssidor användes för att ta upp de förvaltnings specifika frågorna och informationsmejl skickades ut till all personal. Det blev avgörande att hitta sätt för få ut informationen snabbt, lätt och begripligt.

Vi har fokuserat på kommunikation (skriftlig, digitalt kontaktcenter, hemsidor, skyltning på anläggningarna/mötesplatserna och dialog). (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Förvaltningarna förklarar att de har haft ett ansvar att bevaka både det regionala och nationella läget under pandemin samt att rapportera in till staden som sedan tagit ansvar för den övergripande lägesbilden. En utmaning som återkommande uppmärksammas är hur olika pandemin drabbade och belastade förvaltningarna, vilket medfört att kommunikationen ständigt behövts anpassas till varje förvaltning. Detta i sin tur förklaras ha lett till att väldigt mycket ansvar lades på enskilda personer, något som gjort arbetet både tungt och sårbart.

Det fanns definitivt inte tillräckliga resurser när det gällde kommunikation. Allt ansvar för det praktiska arbetet kring kommunikation låg på en person. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Det är lätt att vara efterklok och se i backspeglarna när det lyfts fram att kommunikationen hade haft nytta av mer resurser när pandemin blev så långvarig. Ett lösningsförslag som ges är att kommunen kunde omfördelat resurser utifrån krisläget så att kommunikatörer från de mindre drabbade förvaltningarna löpande kunde stöttat upp de värst drabbade förvaltningarna. Ett sådant stöd skedde delvis genom avgränsade och tidsbegränsade uppdrag.

Det var sårbart med bara en kommunikatör på vård och omsorg. Det har varit ett högt tryck på kommunikatörer. Vi borde använt pengarna i tjänster. Några har förstärkt med covid-samordnare och man lär sig efter hand. (Hearing, Stadsledningsförvaltningen)

Inom vissa förvaltningar uppmärksammas en utmaning i att lyckas nå ut med information gällande nya åtgärder eller arbetssätt till medarbetarna längst ut i verksamheterna. Inte minst beroende på bristande kommunikationsvägar då många av medarbetarna inte går att nå digitalt. Här blev kommunikationen avhängig att chefer muntligt förde informationen vidare och enhetschefer beskrivs ha fått ett stort ansvar.

En andra utmaning som uppmärksammats kring den interna kommunikationen mellan förvaltningar är när en förvaltning gjort större förändringar som påverkat en annan. Då har inte alltid informationsflödet nått hela vägen. På liknande sätt beskrivs ibland svårigheter med att samtidigt få ut information i olika linjer. Ett sådant exempel är när medarbetare på måltid hamnade i kläm mellan informationen från sin förvaltning och den som gått ut till skolans pedagoger och rektorer trots att ledningen från skolförvaltningen och serviceförvaltningen varit överens.

För att underlätta för enhetschefer har staden strävat efter att det ska finns ett övergripande ansvar för kommunikationsinsatser på förvaltningarna för att avlasta verksamheterna i en redan pressad situation. Det konstateras att det ibland har varit svårt att lyckas nå ut och få efterlevnad av de rekommendationer och riktlinjer som utfärdats där man i vissa fall upplevt en ovilja eller nonchalans från anhöriga och/eller vårdnadshavare.

Vi har trots allt lyckats väl med att nå ut till elever och vårdnadshavare men också till medarbetare. Att skapa förståelse för beslut har varit en stor utmaning då det funnits mycket åsikter om såväl skolförvaltningens beslut som den nationella strategin. (Självvärdering, Skolförvaltningen)

Då pandemin med sina snabba svängningar ställt höga krav på god kommunikation har man haft anledning att prioritera ner annan kommunikation eftersom alla kritiska moment, frågor och prioriteringar krävt kommunikation, internt eller externt. Den interna kommunikationen uppges ha varit så omfattande att den externa kommunikationen i viss mån drabbades med hänvisning till bristande resurser. För att nå ut till medborgarna med de uppdateringar

som gjorts använde sig staden av sin hemsida och olika former av skyltningar ute i verksamheterna. På hemsidan har det funnits aktuell information om vad som gäller för tillfället men också vilka åtgärder som har gjorts under pandemins gång. I det insamlade materialet finns en uppfattning gällande att även om information funnits tillgänglig på hemsidan har den bitvis varit svår att hitta. Kommunikationen med bolagen skedde initialt via särskilda möten som senare ersattes av de ordinarie ägardialogerna. Mölnåls har också använt sig av sociala medier under hela pandemin, även om det inte alltid funnits resurser för att hinna besvara och bemöta alla inkomna frågor och kommentarer.

Vi har jobbat i våra vanliga kanaler och mycket digitalt. Vi hamnade i ett läge där vi inte hann besvara frågor i sociala kanaler. (Hearing, Stadsledningsförvaltningen)

Internt har den dagliga kommunikationen, där möten sker naturligt i korridoren eller fikarummet i samband med distansarbete, ersatts av kalenderbokade möten vilket förklaras till viss del ha försvårat effektivt beslutsfattande i de mindre frågorna samt gett andra förutsättningar för det nära ledarskapet. Det digitala sättet att mötas för att kommunicera och informera beskrivs dock även ha underlättat och möjliggjort en ökad tillgänglighet och effektivitet i andra avseenden. Pandemin har tydligt synliggjort vikten av kommunikation och kommunikationen via intranätet beskrivs fungera betydligt bättre nu än innan pandemin.

Kommunikationen är viktig och det har blivit insikter i hur vi ska jobba med det. Det vi gjort nu kan komma oss långt. Det finns mycket vi kan vidareutveckla i kommunikationen och minimera hur mycket frågor som kommer till oss. (Hearing, Skolförvaltningen)

En lärdom inför kommande kriser är att information behövs på flera språk för att säkerställa att samtliga målgrupper kan ta till sig den. En annan lärdom som belyses är vikten av kommunikation i krishantering och redan på möten koppla kommunikation till beslut och planerade aktiviteter. Ytterligare en lärdom är att det i det initiala skedet fanns en bristfällig information om hur man skulle organisera sig inför en sådan kris som pandemin inneburit. Ett behov av samordning mellan kommuner och regionen har funnits men kommunikationsvägarna har varit otydliga. En möjlig lösning återges i form av regelbundna regi-

onala övningar och förberedelse inför kommande kriser, i syfte att förtydliga kontaktvägarna.

Kommunikationen med lokala medier uppges ha fungerat, men med vissa förbehåll. Framförallt ifrågasätts att medier ibland letat efter någon uppseendeväckande nyhet av negativ karaktär som bidrog till en ökad oro och minskad trovärdighet till Mölnåls stad, så väl som den nationella strategin. Den ökade oron krävde i sin tur ökade kommunikativa insatser från kommunens sida för att lugna och trygga, här lyfts det fram att utrymme till förbättring finns genom förstärkta kommunikativa insatser. I övrigt har den lokala dagstidningen – Mölnåls Posten - hämtat mycket information direkt från stadens egen hemsida eller vid större förändringar kontaktat berörda chefer för att få svar på hur verksamheten ställer sig till dessa förändringar.

Det hade varit önskvärt om de visat större förståelse för situationen och de svårigheter vi alla stod inför. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

När andra vågen kom fanns det en större tilltro till cheferna och staden samtidigt som oron minskat då krisen blivit lite av en vardag. Men ett stort behov av kommunikation fanns fortfarande eftersom riktlinjer och rekommendationer hela tiden förändrats. En av de större förändringarna vid andra och tredje vågen beskrivs vara att hålla i kommunikationen och lyckas hantera den corona-trötthet som finns.

Intern samordning och extern samverkan

Stabens veckovisa möten där närvaro varit obligatorisk framställs av förvaltningar redan från pandemins initiala fas ha varit en trygghet. De har bidragit med tydlig information och möjlighet till att lyssna in varandras verksamheter. Förvaltningarna gavs också utrymme att beskriva lägesbilden utifrån sitt perspektiv. Stabsorienteringarna bidrog till struktur, kontinuitet, omvärldsbevakning och samordning över staden.

Stadens stabsmöten en gång i veckan har varit utmärkta och bidragit till viktig input såväl som samsyn kring behov och prioriteringar. (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

På staborienteringarna förmedlades den av stadsdirektören beslutade gemensamma inriktningen och frågor kunde lyftas för beslut. I stora drag har det funnits en samsyn gällande hur frågor bör lösas.

Stadsdirektörens inriktning har varit tydlig och vi har alla varit överens om den och arbetat för att uppnå. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

En utmaning uppges ha funnits i att förstå i hur olika grad pandemin påverkade de olika förvaltningarna, vilket medförde att det initialt inte fanns en full förståelse för de förvaltningar som hade det besvärligare. Detta uppges ha förbättrats under pandemins gång, med samordning över hela staden som nu beskrivs ha ett väl strukturerat arbetssätt och en tydlig ansvarsfördelning.

Vi har löst saker tillsammans och varit villiga att bistå med resurser. Prestigelöst. Förmågan och viljan till samarbete påverkas även av hur stor påfrestningen på den egna verksamheten är. (Självvärdering, Stadsledningsförvaltningen)

Det förs fram att innan krisen har förvaltningarna samverkat och hjälpt varandra när någon lyfter frågan men att det inte är något som skett reflexmässigt. Den extraordinära händelse som pandemin medfört har underlättat för förvaltningarna att samordna sig och arbeta gemensamt mot ett mål. Men det uppmärksammas också ha varit en viss utmaning i att komma över den kommunala ”stuprörsorganisationen och lyfta blicken, särskilt i kristider där belastningen varit hög.

Man har sett till sitt eget behov för att släcka sin egen eld, vi i vår förvaltning behöver det här, så då har man sett till sitt eget. Lite stuprörstänk istället för att man tittat lite vertikalt. (Intervjufigurant, E)

Viljan till samarbete återges som god och ambitiös men utmaningen i att arbeta över stuprören kan exemplifieras genom att serviceförvaltningen ibland glömts bort när det skett förändringar i andras verksamheter som påverkat serviceförvaltningens arbete.

Exempelvis att det fanns smitta på boenden, där vi hade vår personal på samma ytor som lokalvårdare mm. (Självvärdering, Serviceförvaltningen)

Det finns också goda exempel på hur förvaltningarna har hjälpts åt där vård- och omsorgsförvaltningen ansvarade för och organiserade staden övergripande egentester (PCR). Ett annat exempel som lyfts fram är när kultur- och fritidsförvaltningen tvingades stänga ner verksamheter och då erbjöd hjälp i form av skolvårdar till utbildningsförvaltningen.

Även mellan förvaltningarna inom kommunen har vi sett ett gott samarbete och en god ton. Exempelvis så har kultur- och fritidsförvaltningen genomfört en omställning när ordinarie verksamhet har fått stänga igen. Då har de bland annat erbjudit skolvårdar vilket har varit väldigt positivt för utbildningsförvaltningen. (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

Den bild som återges är att svårigheterna med stuprören framför allt fanns initialt för att sedan bli bättre allt eftersom. Det upplevs våren 2021 finnas en större förståelse och en bättre relation mellan förvaltningarna. Vilket medför att det är lättare att hjälpas åt, även med saker som ligger utanför det egna huvuduppdraget. En del i lösningen att se över stuprörsorganisationen var bland annat att det tillsattes covid-samordnare.

Då krisen var en kris med sitt ursprung fanns det en viss otydlighet på vilken nivå frågor såsom ansvar för smittspårning, skyddsutrustning och snabbtester skulle tas, det vill säga om det var en fråga för verksamheten, staden eller regionen. Som ett sätt att hantera detta bildades det olika samordningsgrupper.

Det fanns ingen färdig plan över grupperna och det har vuxit fram under tiden. Har funnits en ambition att bidra och hitta lösningar. Det har varit bra representation på mötena. (Hearing, Vård och omsorgsförvaltningen)

Mölnåls stad har anpassat verksamheten efter nationella rekommendationer och riktlinjer från regeringen, Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket. Dessa har självklart varit centrala aktörer för kommunen under pandemin, även om det inte kan sägas handlat om en direkt samverkan. Den samverkan med externa aktörer som funnits framställs överlag fungerat väl för Mölnåls stad. I många fall bygger samverkansrelationerna på redan etablerade nätverk som har intensifierats. Pandemin har möjliggjort och tvingat fram en mer givande och tätare relation med NOSAM (primärvården) som beskrivs ha varit viktig för att nå ut till vårdcentraler och regionen där samverkan berört många frågor kopplat till pandemin.

Västra Götalandsregionen (VGR) lyfts också fram som en central samverkansaktör. Där har kommunen varit beroende av besked som kommit från den nationella nivån via regionen till kommunen. Upparbetade rutiner för den regionala samverkan beskrivs ha funnits sedan tidigare vilket lyfts fram som en fördel. Även god samverkan med Region Halland och Länsstyrelsen fanns sedan tidigare. Inom regionen har Smittskydd och Vårdhygien uppfattats som centrala aktörer i relation till kommunen. Smittskydd beskrivs som ett stöd för hur man skulle hantera smittan på Mölnadal stads äldreboenden samtidigt som det i andra förvaltningar uppfattas ha kommit in som en aktör under andra vågen där det till en början fanns många frågetecken kring vem som ansvarar för kontakten. Kontakten med Smittskydd underlättades även av att det tillsattes en tjänst som covid-samordnare, med ansvar för dialog och samverkan.

Smittskydd VGR. Här har vi en nära dialog – samordning har skötts via vår covid-samordnare. Vår covid-samordnare har varit avgörande i detta sammanhang. Tjänsten tillsattes under hösten när det andra utbrottet kom och nya rutiner från VGR om smittspårning med mera som ställde högre krav på oss som huvudman och våra rektorer. (Självvärdering, Skolförvaltningen)

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) som består av 13 närliggande kommuner framhålls som en viktig samverkanspartner till kommunens olika förvaltningar. Det beskrivs ha funnits en önskan inom nätverket att kommunerna skulle gå i takt med varandra men i de fall där kommuner gått före kunde resterande rådfråga och få ta del av rutiner. I de fall där Mölnadal stad gått före har kommunen delgivit sin information och fått god feedback. En bra översyn kring vad som händer i GR-kommunerna med en möjlighet till kunskapsutbyte och stöd lyfts fram som värdefullt. Inom nätverket har man haft löpande avstämningar, där man diskuterat hur olika direktiv skulle tolkas. Där det funnits en samsyn inom nätverket gällande hur nationella direktiv ska tolkas beskrivs det ha underlättat den externa kommunikationen, vilket varit värdefullt i bland annat frågor som rör bland annat föreningslivet och anläggningar eller praktikplatser inom skolan.

Det som varit stödande har varit just samarbetat med GR, särskilt för vuxenutbildningen. På detta sätt har vi kunnat försäkra oss om att regionen tänker likadant kring ämnen såsom praktikplatser (APL, LIA) och att eleverna

inte påverkas av olika restriktioner om de praktiserar i en annan kommun än där de studerar. (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

En utmaning som uppmärksammats i relation till nätverkanet är att det ibland kan vara svårt för kommuner att hinna samverka när det varit många frågor i den egna kommunen att hantera. Till viss del ses också utmaningar i de fall då kommunerna inom GR valt att agera olika, exempelvis gällande matersättningsfrågan för gymnasieleverna under distansundervisningen. I praktiken innebär det att elever som är bosatta i exempelvis Göteborg eller Alingsås har erbjudits mat medan elever bosatta i Mölnåldal, Kungsbacka eller Lerum inte gjorts det.

Mölnåldal stad har också kunnat dela information och kunskap med andra kommuner utanför GR:s nätverk. Det beskrivs ha funnits många goda nätverk för kommunsamverkan, som tillkommit på initiativ från kommunerna själva eller via Länsstyrelsen. Separata nätverk har funnits för till exempel kommunikation, krisledning, juridik, skola, tillsyn med mera.

Andra aktörer som vi har samverkat med är andra kommuner och deras verksamheter i samma situation som oss, där vi löpande har kunnat utbyta erfarenheter. (Självvärdering, Serviceförvaltningen)

För de olika myndigheterna har dess styrkor och svagheter som i normala fall finns blivit tydliggjorda under krisen. Staden fick ibland anvisningar från olika myndigheter som upplevdes motstridiga. Gällande trängseltillsynen som uppstod med anledning av pandemin hade mer centralt stöd varit välkommet. Ett uppdrag om trängseltillsyn lades fram och Länsstyrelsen tog visst ansvar i frågan där kommunerna sedan fick pröva sig fram.

Under hela 2020 fanns inte någon ansvarig myndighet för tillsyn av trängsel i butiker, varuhus etcetera utan det var ett verksamhetsansvar och medborgaransvar. Detta fick vi på miljöförvaltningen en del kommentarer och frågor om. Först under 2021 har staten tagit ansvar och fördelat ett kontrollansvar på dess verksamheter till Länsstyrelsen. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Andra samverkansaktörer som omnämns är SKR där man bland annat en gång i månaden haft möten för alla kommundirektörer, delgivit kommunen information och gjort överenskommelser på nationell nivå.

SKR har varit bra och de kan tolka och vi har fått mycket stöd av dem. Man kan ställa frågor till deras jurister och få svar i mejl. (Hearing, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Samordningen med Västtrafik beskrivs inte haft någon tydlig struktur, där det upplevdes som att ansvaret med att minska belastningen lades direkt på skolorna. Utmaningar gällande att förstå uppgiftsfördelningen lyfts fram som större när rekommendationer kommit från Västtrafik jämfört med rekommendationer från Folkhälsomyndigheten eller Smittskydd.

Business Region Göteborg (BRG) har varit en viktig och god samverkanspartner som baserats på ett strategiskt arbete som har bedrivits även tidigare år. Kommunalförbundet VästKom nämns också utan några större utläggningar kring samverkan.

Lärande och framtiden

Det råder ingen tvekan om att pandemin medfört stora krav på Mölnads stad att tänka nytt och på kort tid lyckats utveckla nya covid-anpassade arbetssätt. Många känner sig stolta över staden och beröm riktas mot alla de uppfinningsrika och kreativa medarbetare och chefer som möjliggjort att verksamheterna kunnat hitta lösningar för att kunna ställa om. Mölnads stad som organisation beskrivs ha präglats av ett kunskapsinhämtande och flexibilitet där man varit lösningsorienterad och fått laga efter läge.

Det finns en stolthet bland personalen att ställa om och lösa problem. Man har hittat kreativiteten och varit lösningsorienterad. (Hearing, Utbildningsförvaltningen)

Återkommande beskrivs det att mycket av det planerade utvecklingsarbetet fått prioriteras ner. Det ska dock inte tolkas som att utvecklingen stått stilla under pandemin, snarare anses krisen har påskyndat utvecklingen inom specifika områden och medfört att nya idéer har vågats testas snabbare. Krisen har inneburit en stor förändring som varit handgriplig och präglad av akut problemlösning. Utmaningarna har varit flera, förutsättningarna har förändrats snabbt, ofta från en dag till en annan.

Kriser påskyndar utvecklingen och nya idéer provas snabbare. (Självvärdering, Social- och arbetsmarknadsförvaltningen)

I förändringsprocesser, så som med den digitala kompetensen har det skett stora framsteg vilka på kort tid blivit inarbetade och väl fungerade. Samtidigt har staden också fått en vana vid att arbeta i en organisation där förändringar kan ske utan någon förvarning. Ett omfattande lärande har ägt rum där personal fått utveckla färdigheter inom de områden som pandemin aktualiserat. Några områden som lyfts fram rör de digitala mötena för såväl tjänstemän som politiker, vikten av basala hygienrutiner och den stora digitaliseringen inom skolan som medfört nya metoder för att bedriva undervisningen på. I pandemin har utvecklingen gått i expressfart och många har tvingats in i de nya arbetssätten.

Digitaliseringen har lett till ökad kompetens och att folk blivit digitala som inte annars hade blivit det. (Hearing, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Återkommande påpekas att många förändringar som gjorts under året knappast är tillfälliga utan att dessa påverkar samhällets utformning likväl som kommunens egen organisering och lokaler mer permanent.

Det tror jag inte att någon skriver på att vi kommer komma tillbaka till samma, utan jag tror att vi som alla andra kör att det är två dagar på jobbet och två hemma. Det ställer andra krav på kollektivtrafik och kontorslokaler. (Intervjufigurant, B)

Vinsterna som ses med digitaliseringen är flera, och många hoppas att de är här för att stanna. Mölnalds stad hade den interna tekniska kapaciteten för att klara omställningen, men nu finns även en god kunskap om användandet av tekniken och de nya arbetssätten.

Det är inte själva tekniken utan arbetssättet. Vi har våra datorer och mobiler. Vi har inte haft så bra kunskap inom Teams (Hearing, Miljöförvaltningen)

Några goda exempel till följd av digitaliseringen är minskad sjukfrånvaro hos både personal och elever, vilket i sin tur lett till ett minskat behov av vikarier samt en utökad möjlighet att nå vissa elevgrupper som annars har svårigheter med att delta i den ordinarie undervisningen. Även en ökad föräldranärvaro vid utvecklingssamtal uppmärksammas när möjligheter för digital närvaro öppnades upp. Inom kultur och fritid och förskolan lyfter man fram en ökad tillgänglighet där digitaliseringen kan ses som ett komplement för att nå ut till

nya brukargrupper. Inom vård och omsorg återges exempel där flera tjänster nu har kompletterats med digitala mötesplatser. Digitala träningspass inom hemtjänsten eller digitaliserade interna möten som tillgänglig gjort stadens MAS funktion är sådana exempel. Omställningen har ibland ställt krav på ny teknik och för säkra digitala möten inskaffades till exempel Ineras inom Social- och arbetsmarknadsförvaltningen. För miljöförvaltningen har digitaliseringen erbjudit nya former av inspektioner och kontroller.

Inte minst anses de interna digitala mötena inom organisationen vara tids-effektiva eftersom inte resor behövs i samma utsträckning, varken till och från arbetet eller under arbetsdagen mellan möten.

Men man har ändå förstått vilken stor effekt det har, man kan ju träffas väldigt många från massa olika ställen som kan samlas på ett möte istället för att åka till varandra. (Intervjufigurant, C)

Flera kan nu på ett effektivt vis nås av samma information och delta på mötet oberoende av fysisk plats. Här uppmärksammas det dock att digitala möten inte passar lika bra för olika typer av möten. Rena informationsmöten lyfts fram som ett lyckat exempel medan man i andra mötesformer saknar ”bordssnacket”. Hybridmöten där några deltagare träffas fysiskt och andra deltar digitalt via länk är den typ av möten som upplevs ha fungerat sämst.

Ska man informera så är det lite lättare, men ska du diskutera och ta beslut, alltså du tappar nyanserna. Du inte ser ansiktsuttrycken hos folk hur de reagerar. Du kan inte känna och ta på stämningen. Det är svårare att jobba på det sättet. (Intervjufigurant, G)

Även möjligheterna för medarbetarna att genomgå digitala utbildningar har fått sig en skjuts under pandemin. Vidare ser många möjligheten till att göra Mölnads stad till en attraktivare arbetsgivare genom en flexibilitet i förhållande till distansarbetet, vilket antas skapa en mer hållbar situation för medarbetare samtidigt som det öppnar för nya möjligheter att tillgodose den kompetens som krävs i kommunen. Synen på vad som är arbete och en arbetsplats anses vara förändrad där man räknar med ett tryck ifrån de anställda som förväntar sig att även i fortsättningen ha möjlighet till att delvis arbeta på distans. En utredning kring användandet av digitala möten och hur staden ska organisera sina lokaler i takt med det ökade distansarbetet har påbörjats.

Alla använder digitala möten. Det kommer nog andra förväntningar där. Hur kan vi ta vara på detta? Det ingår i den utredning som vi gör och kommer ha många medarbetare som förväntar sig att jobba hemma. Det kommer bli en arbetsgivarfråga. (Hearing, Stadsledningsförvaltningen)

Här lyfts flera utmaningar fram såsom att säkerställa en god arbetsmiljö med rätt ergonomisk utrustning eller den psykosociala arbetsmiljön där cheferna får svårare att fånga upp måndesignaler från sina medarbetare. För de medarbetare som inte kan arbeta på distans behöver chefer vara synliga i organisationen och här ser man att digitaliseringen kan medföra såväl fördelar i form av en mer närvarande chef likväl som det motsatta. Ett nytt ledarskap beskrivs ha utvecklats genom att vara chef på distans.

Vi har utvecklat ledarskapet genom att vara chef på distans, genom "learning by doing" här kan vi få mer kompetensutveckling och stöd i det arbetet. (Självvärdering, Miljöförvaltningen)

Ytterligare en utmaning som Mölnalds stad uppmärksammar gällande digitaliseringen är att även om det digitala arbetssättet kan öka tillgängligheten för vissa brukargrupper kan det också försvåra för andra brukargrupper som saknar de digitala verktygen eller mognaden som krävs för att kunna nyttja tekniken.

Något tänkvärt att ta med sig är att digitaliseringen förklaras har gjort förvaltningarna effektivare i sin hantering. Det lyfts fram att digitaliseringen inte är ett självändamål i sig utan att fokus ska ligga på verksamhetsutveckling där effektivitetsvinsterna kan realiseras. I linje med detta har Mölnalds stad med hjälp av konsulter gjort en kartläggning gällande just effektivisering i verksamheterna, där både politiker och kommunledningen är involverade.

För att inte de goda lärdomarna och erfarenheterna ska falla i glömska när pandemin äntligen är över uppmärksammas det att ett aktivt arbetssätt och strategi behövs.

Lätt att återgå i gamla vanor, de positiva förändringarna behöver tas om hand om och arbeta aktivt med. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Utöver det händelsestyrda lärandet som varit mycket stort under pandemin finns det också exempel på hur man i Mölnalds stad redan nu har påbörjat att skapa strukturer för att ta vara på de lärdomar som gjorts ur ett långsiktigt per-

spektiv. Strukturer för långsiktigt lärande innefattar dels att samla in och dokumentera erfarenheter löpande, dels skapandet av olika arenor för medarbetare och chefer att tillsammans reflektera och skapa kollektiv mening i det som de 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. Det betonas också att krisen inte är över än, utan att många förvaltningar fortfarande befinner sig mitt i den. Det medför en viss otydlighet över vilka konsekvenserna av covid-19 är inom kommunen. En risk som uppmärksammas är att många medarbetare är trötta, vilket kan leda till att viktiga erfarenheter inte tas tillvara på, samtidigt som det finns arbete som fått prioriteras ned under krisen som behöver hanteras.

Det finns en risk för att vi inte orkar ta vara på identifierade behov av utveckling för att vi är "kriströtta" och att det finns andra frågor som behövs hanteras. (Självvärdering, Stadsledningsförvaltningen)

Det uppges ha varit viktigt att staden fört loggar och protokoll över de möten och beslut som tagits under pandemin, detta eftersom det är en grund för framtida lärande. Det finns också många tankar om andra sätt att ta tillvara erfarenheterna från pandemin mer strukturerat. Ett uppenbart sätt som flera förvaltningar planerar för är att uppdatera pandemi-, kris- och beredskapsplaner av olika slag.

Viktigt att vi sammanställer våra lärdomar efter pandemin och ser över våra planer för att uppdatera dem utifrån den kunskap vi nu har om en långvarig pandemi/kris. (Självvärdering, Skolförvaltningen)

En insikt finns om att förändringsarbetet och de positiva effekterna som uppmärksammas kräver samsyn hos flera olika organisationer då det ligger utanför kommunens eget ansvarsområde. Ett sådant exempel som lyfts fram är de positiva effekterna för vissa elevgrupper med distansundervisning där samsyn med fackliga organisationer krävs samt en förändring av befintligt regelverk då nuvarande skollag inte tillåter sådan typ av undervisning.

Lärdomar om krisledning och beredskap

Pandemin har även inneburit flertalet viktiga insikter kopplat till krisledning och beredskap. En av de framträdande lärdomarna är att Mölnads stad fått praktisk erfarenhet av värdet i att tidigt starta upp en krisledningsfunktion med rätt kompetenser och beslutsmandat. Här betonas också vikten av ett inarbetat och strukturerat arbetssätt där en framgång anses vara att involvera medarbetare som i ordinarie fall har liknande arbetsuppgifter. Ytterligare en framgångsfaktor uppges vara att krisledningsorganisationen fanns färdig att aktivera när krisen bröt ut. Kopplat till pandemin lyfts kommunikation, säkerhetschef, HR och MAS/MAR som viktiga funktioner att tidigt involvera i krisledningen. Att skapa en uthållig och robust krisledningsorganisation är en viktig erfarenhet. Initialt fanns det en risk för att ett smittutbrott hade kunnat slå ut hela krisledningen, där man i efterhand ser att staden kunde varit snabbare med att införa digitala stabsorienteringar. Ett annat sätt som lyfts för att skapa mer uthållighet är att man tillsätter mer resurser för covid-samordnare eller kommunikation vilket inte gjordes initialt trots att avsatta medel fanns. Detta förklaras med att Mölnads stad, i likhet med stora delar av samhället, trodde att pandemin skulle vara över på några månader.

Vi hade kunnat vara ännu modigare och tillsätta mer resurser till samordning och kommunikation. Vi trodde dock inte att detta skulle bli så långvarigt som det visade sig. (Självvärdering, Stadsledningsförvaltningen)

Ytterligare en lärdom är vetskapen om att en pandemi, eller annan typ av kris kan komma att drabba hela samhället. Att en pandemi skulle inträffa är något som flera beskriver som bortom deras vildaste fantasi och därför fanns det inte med som en fråga i tidigare krisövningar.

Vi har lärt oss att en pandemi kan drabba oss när som helst. Pandemin har inte ens varit en fråga i samband med t.ex. krisövningar. (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att förutse vad nästa kris kommer att handla om och i vilken utsträckning den drabbar förvaltningarna. Därför lyfts en flexibel och anpassningsbar organisation fram som en viktig framgångsfaktor för att kunna hantera omfattande samhällsstörningar, något som man menar att pandemin visat att Mölnads stad kan vara.

Att krisledningen såväl centralt som i förvaltningarna hjälps åt att skapa aktuella lägesbilder över påfrestningar inom staden, samt besluta vilka åtgärder som måste prioriteras och vilket annat arbete som i sin tur kan prioriteras ner anses vara viktigt. En samlad bild över staden där de mindre drabbade förvaltningarna snabbt kan avlasta dem som drabbats i större utsträckning är en lärdom man tar med sig från krisen. Värdet av god samverkan betonas som nödvändigt i krishantering, både i den interna organisationen mellan förvaltningarna där också fackliga organisationer involveras och med externa partner på regional och nationell nivå. Framför allt de redan befintliga informella och formella relationerna lyfts fram som viktiga och stärkta under pandemin.

Vissa frågor löstes bättre tillsammans och då framför allt gemensamma rutiner och samarbete kring inköp av exempelvis skyddsmaterial genom ett stadenövergripande ansvar. (Självvärdering, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Den fackliga samverkan har varit värdefull för att hantera medarbetarnas egen oro, framför allt kopplat till den första vågen när kunskapen om viruset i samhället var låg. Här belyses också vikten av kommunikation som tydliggjorts under krisen där formuleringar vägts på guldvåg. Att följa de utfärdade riktlinjerna och rekommendationerna har varit viktigt för att förhindra att enhetschefer behöver göra egna tolkningar som kan ifrågasättas av medarbetare, brukare eller anhöriga/vårdnadshavare. Vikten av att ha närvarande ledarskap med synliga chefer i verksamheterna betonas vara extra viktigt i krishantering för att minska oron.

Lärdomar om omsorg, smitta och hygien

Omsorgen har utgjort ett epicentrum för krisen och även när det gäller lärande enligt lämnade beskrivningar. Såväl som 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. Det uppges handla om behoven av att stärka hela hälso- och sjukvårdsorganisationen för att tydliggöra dess roll och relevans. Här uppmärksammas personaltätheten i form av heltidstjänster och ett stärkande av personalens kompetens som två kärndelar för lyckas med en god äldreomsorg.

Vi måste och hela Sveriges äldreomsorg måste jobba på ett annat sätt framöver. Vi behöver ställa om mycket nu. (Hearing, Vård- och omsorgsförvaltningen)

I samband med att den första smittan konstaterades på ett av stadens äldreboenden förstärktes de basala hygienrutinerna tillsammans med Vårdhygien. Personalen fick i pandemins initiala skede genomgå utbildningar via Vårdhygien för att ta hygienkörtkort, kunskap man menar att personalen egentligen redan hade men att det är en färskvara som hela tiden behövs uppmärksammas för att inte falla i glömska.

En lärdom som redan noterats mellan första och andra vågen, är att när andra vågen kom fanns det en bättre förankrad förståelse för vikten av basala hygienrutiner och när de basala hygienrutinerna premierades minskade även andra vårdskador så som förkylningar, magsjuka eller influensa. Den goda lärdomen att förhindra smitta, bakterier eller virus vill man ta med sig in i den efterlångtade vardagen.

Mölnåls stad införde hygienombud på alla enheter, där sjuksköterskor fått ett särskilt ansvar för att hålla hygienrutinerna uppdaterade bland personalen. Eftersom enhetscheferna ofta inte har en hälso-sjukvårdsbakgrund uppmärksammas det att de kan dra nytta av stöttning och påminnelser om att de behöver ge sina hygienombud utrymme för att hjälpa sina kollegor med att hålla kunskapen levande. Det lyfts fram att en god organisation som kan stötta och upprätthålla ett gott hälso-sjukvårdsarbete är avgörande. Ett exempel som tas upp är att Mölnåls redan för många år sedan hade hygienombud på enheterna, något som sedan rann ut i sanden för att åtta år senare startas upp igen. Det har medfört att hygienrutiner sedan fem år tillbaka (innan pandemin) hade fått ett större fokus igen hos förvaltningens politiker och chefer med ett återinförande av hygienombud och utbildningar. Det uppmärksammas att de generella hälso- och sjukvårds kunskaperna inom vård- och omsorgsorganisationen behöver stärkas. Då det finns flera mål och viktiga prioriteringar inom den kommunala organisationen uppfattas det som att den kommunala hälso- och sjukvården kanske inte alltid fått den prioritet som krävs.

*Allt är såklart viktigt, men under den här pandemin har hälso-och sjukvården verkligen belyst att vi behöver ha den kunskapen för att förhindra smitta.
(Intervjufigurant, F)*

I verksamheterna försöker man nu hålla i de goda effekterna men det uppges även handla om att förvaltningsledningen och förvaltningschefen måste satsa på hälso-sjukvården. Här belyses det särskilda med den kommunala vården som många gånger riktar sig mot en god och nära vård, med patienten i fokus,

i brukarens eget hem, vilket uppmärksammar balansgången med att bedriva vård i hemmet.

När respondenterna reflekterar över krisen som en förändringskraft uppmärksammas det att en sådan kraft går att efterlikna genom att flytta makten nedåt i verksamheterna och ha en tillåtande förvaltning, där målen får komma från verksamheterna själva.

Det handlar om att ha en tillåtande förvaltning. Makten flyttas ner till där den ska vara. Det spritter och bubblar och är ett stort utvecklingsintresse. Det kommer från vår styrmodell. Nu händer det grejer och det handlar om mandat och befogenheter på rätt ställe. Innan hade vi en styrmodell som baserade sig på styrmål. Målen för verksamheten kommer från verksamheten. (Hearing, Vård- och omsorgsförvaltningen)

Arbetet med den nya tillitsbaserade styrmodellen innebär att förvaltningen efterfrågar resultat där varje enhet har jobbat fram sina mål. Månadsvisa avstämningar sker där de tillsammans kan följa utvecklingen och hjälpas åt att hålla fokus. Här uppmärksammas att den goda samverkan som skett under pandemin, såväl internt som externt, inte får falla i glömska utan att den behöver underhållas och vårdas.

För att kunna ta vara på lärdomar som gjorts under pandemin har Mölnåls stad börjat skissa på strategiska planer för framtiden, även om arbetet inte är helt i land då man fortfarande har en hög belastning inom förvaltningen med anledning av pandemin.

Analys och reflektioner

Självvärderingarna, hearingarna och de enskilda intervjuerna har givit en rik bild av Mölndals stads 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 vår 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 Mölndals stads hantering mer specifikt. Eftersom Covid är något nytt och okänt samt har stora implikationer på kommunorganisationens verksamhet analyserar vi i det andra avsnittet kommunens arbete med kommunikation. Efter det betraktas ledningens arbete som en meningsskapande process, där såväl meningsskapande kring något nytt som att detta sker över tid betonas. Därefter beskriver vi ledningens arbete utifrån begreppet strategi och visar på flera olika strategiska aktiviteter som året med covid givit upphov till. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om att göra systematiska lärdomar av sina gjorda erfarenheter. Men först några inledande iakttagelser kring Covid som kris eller långdragen omställning i Mölndals stad.

Covid – 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 Mölndals stad 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. Då Mölndals stad tidigt under våren 2020 fick in smitta på

äldreboenden 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 personal, brukare och kommuninvånare. Samtidigt är vissa verksamheter och brukarföreträdare mer sårbara än andra, och kraftfulla åtgärder kring skyddsutrustning och stärkta hygienrutiner fokuserades. För andra förvaltningar kom provningarna senare, inom skolan exempelvis blev snarare den andra fasen mer påtaglig med mer långtgående övergång till distansundervisning. För ytterligare andra har verksamheten i stor 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 rimligt agerande. Förvaltningar och enheter har drabbats i olika utsträckning och har därmed fått svara mot väldigt olika utmaningar, dessutom i olika skeden av en lärandecykel. Till detta kan läggas att både orsaks-verkansambanden 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 Mölndals stad på olika sätt hanterat ovan beskrivna händelsedrivna utmaningar, och de överlappande processer genom vilka det strategiska arbetssättet växte fram och omsattes i olika riktade handlingar tecknas i nästa avsnitt. Vi ser det gångna året som ett förlopp i vilken en händelsedrivna

utveckling tillsammans med en växande mängd ledningsbeslut åstadkommer både anpassning och utveckling i olika ömsesidigt förstärkande processer.

Olika former av kommunikativ samverkan

Kommunikation är centralt för att styra en organisation, då stora mängder information kontinuerligt ska bearbetas och distribueras inom och utanför organisationen. I en kris ökar också trycket på organisationens förmåga att hantera kommunikation – både internt och externt. Behovet att kunna sammanställa, koordinera och sprida information ökar dramatiskt, dels eftersom det krävs för att kunna styra organisationen, dels eftersom informationsbehovet ökar hos anställda, brukare, anhängare och kommuninvånare. Dessa relationer kan definieras som en form av samverkan, ett kommunikationsutbyte som syftar till att säkerställa att verksamheten kan fungera på ett tillfredställande sätt.

En central kommunikativ samverkan kan definieras som att fungera *vertikalt nedåt* i organisationen och ett sätt att hantera olika former av *styrning*. Men det finns flera andra samverkansrelationer, som också i stor utsträckning handlar om att kommunicera. I normala fall samverkar en kommun med andra kommuner, dels direkt, dels via samarbetsorganisationer som GR, Västkom, och BRG som i Mölndals fall. Enskilda personer har också egna formella och informella nätverk som upprätthåller denna form av samverkan som i mångt och mycket handlar om informationsutbyte. Även denna samverkansrelation är påverkad under en kris och något man måste förhålla sig till. Den mer horisontella *kommunikativa samverkan* syftar då att hantera olika former av *agerande*, dvs. hur andra kommuners agerande påverkar den egna kommunens handlingsutrymme.

Den tredje kommunikativa samverkansrelationen är *vertikalt uppåt* och handlar under pandemin i första hand att förhålla sig till *information* från Västra Götalandsregionen, men inte minst centrala krishanterande myndigheter såsom Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Men även rikspolitiken och regionpolitiken hör givetvis hit.

De danska kriskommunikationsforskarna Finn Frandsen och Winni Johansen (2017) talar om att det i en kris uppstår ett kommunikativt rum, en retorisk arena där de vanliga reglerna inte riktigt gäller. Situationen präglas av både av *sensemaking*, dvs. att olika aktörer försöker förstå vad som pågår och *meaning making*, som innefattar aktörers försök att definiera situationen. En kamp uppstår mellan olika aktörer om att försöka rama in krisen, hur den ska förstås,

vad som är dess orsaker och vilka konsekvenser den kan få. Röster både inom och utanför organisationen agerar därmed på den retoriska arenan utifrån sina intressen och behov. Det är i denna kommunikationsmiljö som kommunens kriskommunikation ska förstås och i följande avsnitt ska vi med hjälp av tankarna om en retorisk arena och de tre kommunikativa samverkansformerna placera in den bild som tecknas av dessa relationer i Mölndals stad under krisåret 2020–21. Men vi ska börja med att ta ett steg bakåt, att se på vilka förutsättningar det fanns på plats för att hantera krisen kommunikativt.

Inom forskningen talar man ibland om pre-crisis, crisis event och post-crisis (Coombs, 2009). Vi ska börja med post-crisis, dvs. hur förutsättningarna såg ut för krishantering och kriskommunikation. Grundläggande för all fungerande krishantering och även kriskommunikation är att de strukturella ramarna finns på plats. Här finns det flera saker som verkat till Mölndals stads fördel. Det fanns redan långt före pandemin en fastlagd plan för hur kommunikationen generellt sett skulle spridas inom den kommunala förvaltningen, vilket varit till hjälp för kriskommunikationen under pandemin. Dessutom fanns det en uppdaterad krisledningsplan med tillhörande kriskommunikation på plats. Andra saker som varit en resurs är att kommunikationschefen och IT-chefen redan från början funnits med i stabsledningen och dessutom identifierades kommunikationsfrågor tidigt som centrala för krishanteringen. Att krisledningen var organiserad i ordinarie linjen och snabbt kunde aktiveras är också en viktig aspekt att lyfta fram. Det var helt enkelt ingen särskilt lång resa att starta igång krisarbetet. Ifråga om kriskommunikation specifikt fanns det också kommunikatörer i de olika förvaltningarna, vilket också är en förutsättning för att kriskommunikationen skulle fungera. Att resurserna kanske inte räckte då krisen blev så utdragen ska vi återkomma till.

Förutom dessa organisatoriska förutsättningar var också infrastrukturen för IT väl utbyggd. Däremot var inte till en början kompetensen hos alla medarbetare (och brukare) lika väl tillgodosedd. Inte heller var alla medarbetare uppkopplade till digitala kommunikationssystem, vilket gjorde att vissa medarbetare var tvungna att informeras via sina chefer. I hearingar och intervjuer beskrivs det som att det fanns stora klyftor både mellan olika enheter, men även inom enheterna. Lärandet fick i detta avseende ske organiskt, där kollegor fick hjälpa varandra för att höja kompetensen inom förvaltningarna. Detta är inget unikt för Mölndal, men något att tänka på inför andra kriser. Kan man förlita sig på denna form av lärande eller måste mer strukturerade former appliceras?

Vad många pekar på är betydelsen av de veckovisa avstämningarna på stabsledningarna. Dessa upplevdes som helt centrala för kommunikationen, både uppåt och nedåt i organisationen. Det som vi ovan kallade för kommunikativ samordning (vertikalt nedåt). Här kunde de olika förvaltningarna tillsammans med kommunledningen stämma av lägesbilder, dela information och dessutom sprida information vidare. Problemen med organiseringen av förvaltningar i ”stuprör” var dock något som framförallt skavde till en början. Här finns också exempel på att det som beskrevs som *sensemaking*,ⁱ att alla förvaltningar inte upplevde krisen på samma sätt (eller som vi tidigare beskrev som att krisen slog ojämnt). De som var hårdare belastade upplevde krisen som mer akut, än andra som egentligen mest fick hantera konsekvenser av krisen. Här spelar stabsledningarna en viktig roll för att höja krismedvetenheten inom organisationen.

Trots att det finns tecken på att interkommunikationen fungerat tillfredsställande på många sätt, fanns det exempel på *kommunikativa hålrum*, dvs. avdelningar som inte upplevde att deras medarbetare informerats om vilka regler och rutiner som gällde. Vi har redan nämnt att intranät och mail inte användes av alla medarbetare. Men även vissa serviceverksamheter upplevde sig förbisedda i krisens inledning ifråga om information om arbetsplatsrutiner. Verksamheter som inte direkt rör brukare kan alltid riskeras att inte uppmärksammas, vilket är något att ta med sig framöver.

En annan sak som rör intern kommunikation och som ofta förbises är att intern kriskommunikation inte alltid handlar om informationsöverföring. Kommunikation i en kris handlar minst lika mycket om att lugna personal och skapa trygghet. Detta är resurskrävande och kan inte bara ske vid ett tillfälle utan är en interaktiv process av lyssnande och samtal. Den stora belastning som inte minst chefer i verksamheterna ger uttryck för visar att intern kriskommunikation inte bara handlar om att sprida information. Lika viktigt är att sprida lugn och trygghet och det tar både tid och kraft.

I denna form av kommunikativ samverkan finns också relationen till brukare och andra intressenter, inte minst nyhetsmedier. Ofta är det nyhetsmedier organisationer tar höjd för, inte minst i kriser. Medierelationer är centrala för kriskommunikation, både ifråga om att nå ut med information till medborgarna, men också för att förklara och kanske också försvara hur krishanteringen gått till. I fallet Mölndal är det en överdrift att säga att relationen till nyhetsmedier uteblev. Då smitta tidigt konstaterats på ett äldreboende uppstod ett avsevärt medietryck. Men därefter handlade det mest om att lokala medier och

då i första hand den lokala tidningen Mölndals-Posten spred information till medborgarna om hur smittläget såg ut. Det stora kriskommunikativa trycket kom från annat håll. Många vittnar om omfattande och utmattande kontakter med brukare och framförallt anhöriga om hur regler och restriktioner skulle tolkas. I detta ligger också sociala medier, där flera förvaltningar medger att de fick frångå riktlinjerna för kommunikation och stänga sociala mediekanaler då trycket blev för stort. Här visar sig kanske att organisationer, trots att sociala medier funnits i över ett decennium, fortfarande är en kanal som man har svårt att fullt ut hantera i en kris. Inte minst då den kan bli väldigt resurskrävande. Den stora belastningen som kommunikatörer i förvaltningarna utsattes för under lång tid är något som är en lärdom och som ansvariga själva pekar på som något som kunde hanterats genom att allokera resurser med hjälp av den centrala kommunikationsavdelningen.

Kommuner befinner sig i ett interaktivt nätverk av andra kommuner. Det finns många kontakter och man utbyter erfarenheter. Men trots allt beslutar man det mesta själv. Här finns det också en samverkan att ta hänsyn till som både kan vara en resurs men även skapa friktion. Samverkan i detta avseende rör hanterandet av hur de andra kommunerna väljer att agera. I Mölndals stads fall var det exempelvis frågan om skolluncher och om de skulle erbjudas kommunens ungdomar på hemmaplan under pandemin, trots att kommunen redan betalat de kommuner inom GR där eleverna ifråga gick. Sådana exempel visar hur den horisontella kommunikativa samverkan påverkar kommunen och som i nästa skede också blir en kommunikationsfråga i relation till eleverna och deras vårdnadshavare. Det finns även exempel på när kommunerna inom GR lyckats med att åstadkomma samsyn i frågor, exempelvis när kultur- och fritidsförvaltningarna samverkande inom GR för att förhindra att olika kommuner tolkade de nationella direktiven på olika vis. Samsynen underlättade på så vis för den externa kommunikationen med föreningslivet.

Annars beskrivs framförallt GR som en viktig resurs. Här har informationsutbyte skett framgångsrikt och även om kommunerna inte alltid agerat på exakt samma sätt har forumet kunnat utnyttjas för att utbyta erfarenheter. Att dessa kontakter redan finns upparbetade var en viktig framgångsfaktor. Som så ofta tidigare visar det sig att både upparbetade formella och informella kontakter är helt centralt för att samverka med organisationer och aktörer i ens omvärld ska fungera i en kris. Det är svårt att skapa dessa under brinnande kris. Förberedelse är allt. En lärdom att ta med är att kanske i förväg inventera vilka nätverk

organisationen har så att dessa snabbt kan identifieras som resurser för organisationen när krisen slår till.

Som redan nämnts var det uttalat att kommunen skulle följa de riktlinjer som framförallt Folkhälsomyndigheten tog fram. Att förhålla sig till den information som produceras ifråga om politiska beslut och rekommendationer är alltid centralt, men blir givetvis ännu mer i fokus under en samhällskris. Informationen som kommer från nationellt eller regionalt håll ska hanteras, sorteras och också anpassas. Här handlar det också om koordinering. Under en kris som pandemin, där direktsända presskonferenser var den centrala kommunikationsplattformen blev det en utmaning för hela organisationen att hantera. Direktiv och rekommendationer nådde i stort sett hela befolkningen samtidigt. Men exakt hur tillämpningar och lokal anpassning skulle ske fanns det nästan ingen tid till att implementera. Dessutom var ofta den första informationen som kom ut ganska allmän. Att information på detta sätt inte är koordinerad skapar otydlighet inom organisationen och lägg därtill att det också ofta kom nya besked. Detta är ett generellt problem som också lyfts i Mölndal. På flera ställen i självvärderingar, hearingar och intervjuer nämns detta som en faktor som var tvungen att hanteras. Det handlade dock inte bara om att förstå och applicera information som kom från nationell nivå. En konsekvens av att alla fick information samtidigt var att medborgare och brukare satte extra tryck på förvaltningar och förväntade sig besked om vad som gällde vilket också skapade ett kommunikationstryck från medborgarna. I intervjuerna ges det uttryck för en viss frustration över att informationen inte varit mer koordinerad, eftersom det skapade mycket merarbete i att jaga information och klargöranden. Ytterligare komplikationer är när myndigheter på nationell nivå gör olika tolkningar av rekommendationerna. Mycket tid och kraft gick åt till att hantera det faktum att Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket inte var överens om vilka regler som skulle gälla angående skyddsutrustning.

Tidigt bestämdes också centralt att följa Folkhälsomyndighetens råd. På så sätt kunde lokala avvikelser och tolkningar minimeras. Men mycket resurser gick åt till att anpassa och även till viss del få tag på information från ansvariga myndigheter. Att bevaka vad som skedde nationellt och regionalt låg i den decentraliserade organisationen som Mölndals stad har till stor del på förvaltningarna själva. Kommunens roll centralt var att skapa en gemensam lägesbild baserad på den kunskap som samlats in i förvaltningarna. Här finns det också en spänning mellan *vad* och *hur mycket* av arbetet som kan centraliseras och vad som ska skötas mer lokalt. Risken finns att det blir tungrott med för stor

centralisering och risken finns att enskilda medarbetare som inte har tillräckligt stöd får ta för mycket ansvar.

Covid som en meningsskapande process

Covid har som vi visat ställt Mölndals stad inför en rad besvärliga situationer. Vad göra i händelsestyrda situationer, vad är kloka reaktioner och hur utvecklas lärandet över tid? Då kommunen bedriver en heterogen verksamhet inom en rad olika områden som dessutom har drabbats mer eller mindre omfattande av pandemin är det också viktigt för kommunen att göra avvägningar och bedömningar kring vilka områden som insatser ska prioriteras, i vilken omfattning och med vilken uthållighet. Samtidigt upplever alla verksamhetsföreträdare att pandemins krav om social distansering påverkar verksamheten på ett mycket påtagligt sätt. Ändå har kommunen lyckats upprätthålla merparten av sin verksamhet, även om man förlorat en del av den dynamik och nyansrikedom som bara kan åstadkommas i mötet människor emellan.

Det har på så sätt varit ett händelserikt år för Mölndals stad, och det är det fortfarande. Övergripande kan skeendet liknas vid en kollektiv och meningsskapande process (Weick, 1995) där viruset utsatt ledning och medarbetare för ständigt nya intryck och tryck om att agera. Weicks teori tar upp individuellt och organisatoriskt meningsskapande, men vi begränsar vår tillämpning till olika ledningsgrupperingar då vårt fokus i studien främst varit på hur ledningen uppfattar och agerar under Covid.

Viruset innebär att något avviker från vad som uppfattas vara normalt, och genom att uppmärksamma dessa signaler kan ledning och medarbetare genom de ledtrådar signalerna ger successivt tolka och förstå det nya i situationen. Att uppmärksamma signaler är som vi visat lättare sagt än gjort. Signaler är information och ledtrådar som många olika aktörer tolkat fram. Det är officiell information från olika myndigheter baserad på (kliniska) studier som genererat en mängd data och som inte alltid uppfattats av expertisen på ett entydigt sätt. Det är vidare löpande nyhetsuppdateringar och analyserande kommentarer från många olika håll vilket också de ger en mångtydig bild. Det är också alla de händelser, utsagor och tolkningar inom den egna verksamheten som man har att agera på. Även sina personliga uppfattningar, vad man hört av vänner och bekanta finns som ledtrådar för att göra en oviss situation mer begriplig. Ledtrådar kan alltså vara av olika slag, exempelvis kunskapssammanställningar, idéer, rekommendationer, oro och handlingar. Genom dem försöker man göra Covid som samhällsfenomen begripligt, inte minst för att veta vad man

ska göra härnäst. Vad betyder det här för min/vår verksamhet och hur ska jag/vi agera utifrån denna information?

Den specifika förståelsen som ledningen genererar från alla dessa olika ledtrådar bidrar till en generell förståelse utifrån ett kommunperspektiv, inte bara kring viruset och vad som behöver göras för att skydda sig utan även att ledning i sig har en betydelsefull roll för utgången. Det är vidare signaler och information som ändras kontinuerligt vilket bidrar till osäkerhet både för ledningen och den verksamhet man leder. Mängden av alla otydliga signaler pekar emellertid i en riktning, det är fara å färde, där ledningen har ett särskilt ansvar.

Så på en rad möten struktureras signaler och information om det obekanta så att det farliga okända sätts i relation till något för ledningen känt, exempelvis en erfarenhet (påminner det här om flyktingkrisen 2015, talade vi inte om det här på civilförsvärsövningen tidigare i år? Kommer någon ihåg vad vi gjorde under svininfluensan?), eller befintliga planer (har vi en pandemiplan, krisplan?) eller uttalade strategier (vad gör vi i ett extraordinärt läge – vad mer är viktigt än enighet i ledning och kommunikation?). Att samlat hantera covidsituationen under stor tidspress i kommunens olika verksamheter bygger på att rimlighet går före noggrannhet då ledningen bedömer och utvärderar flera situationer, tolkningar och valmöjligheter löpande och parallellt. Kännetecknade är alltså inte att hitta det rätta svaret utan att handla utifrån vad ledningen anser är rimligt och trovärdig att göra, vilket beroende på nya ledtrådar och signaler också varierar över tid. Eftersom det inte finns en "generell lag" som talar om vad som är rimligt och förnuftigt kommer rådande kultur inom kommunen och eller olika förvaltningar bestämma vad som ska anses vara rimligt.

Den kollektiva meningen som ledningen skapar är alltså en relation mellan det nya tillfälliga som kontinuerligt sker och uppdateras i realtid och de etablerade referens- och erfarenhetsramar man har. Härigenom skapas mer eller mindre temporär ordning i rådande situation. I början var det mer osäkert men allteftersom månaderna förflöt, våren blev sommar och smittan avtog, sommar blev höst och på nationell nivå lättades restriktionerna för att återigen på senhösten erfara att smittspridningen tilltog i samhället, har ledningen utifrån tämligen osäker smittspridningsinformation retrospektivt kunnat se vilka mönster man utvecklar. När framtiden redan blivit historisk, kan den bedömas med hjälp av uppsatta ambitioner och mål. Om man under våren kontextualiserade mottot "vi ställer inte in vi ställer om" har man under senhösten alltmer talat om "håll i, håll ut, tvätta händerna och håll kontakten". De har fungerat som breda kognitiva ramar för gjorda överväganden, beslut och handling. Flexibilitet

och att ha förmåga att reagera är nästintill lika viktigt som fasta handlingsvägar mot befarad smittspridning.

Kring de här mönstren har ledningen över tid ägnat mycket uppmärksamhet om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Denna insikt behöver inte mynna ut i direkt handling utan kan även resultera i en utökad förståelse för att mer kunskap krävs om situationen eller att vi avvaktar lite till och ser vad som händer. Vartefter har man också införlivat dessa gjorda erfarenheter i mer generella åtgärdsplaner och rutiner inom olika förvaltningar. Det har handlat om utbildningsinsatser, om bemanning, om distansarbete, med mera. Ledningen kan inte kontrollera vad som händer i omgivningen men omgivningen styr inte ledningen helt, då ledningen har olika valmöjligheter för sitt agerande.

På motsvarande sätt som Covid är ett litet virus, handlar alltså meningsskapande om hur svaga signaler och tillfälligheter i sammanhang med andra tillfälligheter och svaga signaler kan passa ihop och bygga mening som man sedan kan överväga olika ageranden utifrån. Oavsett hur olika delar hänger ihop så skapar ledningen mening genom åsikter, normer och agerande. Åsikter om vad man tror ska ske i framtiden. Variation i argumentation och åsiktsskiljaktigheter mellan olika grupperingar påverkar också hur man förstår olika händelser och vilka överväganden man ser som möjliga att göra. Genom argumentation och kommunikation förverkligas situationer, miljöer och handlingsval. Meningsskapande utifrån agerande handlar om att i efterhand konstruera förklaringar till sitt agerande. Här ligger fokus på vad man gör och har gjort, snarare än på vad man uppfattar och tror. Ledningen kan veta vad den gör först efter de har gjort det. Exempelvis kan gjorda självvärderingar ses som exempel på hur olika grupperingar utifrån ställda frågor i efterhand konstruerar svar baserade på gjorda uppfattningar och handlingar. Därför är det viktigt att tid ges åt att reflektera över vad man gjort och inte gjort, men kanske borde.

Sammanfattningsvis har det meningsskapande som vi tagit del av på hearings och intervjuer vare sig en tydlig början eller ett slut. På samma sätt som livet är fortlöpande och dynamiskt, befinner sig kommunen och dess ledning alltid mitt uppe i ständiga förändringsprocesser. Att skapa mening är ofta en omedveten process och det är först när tillvaron störs, som nu av Covid, som meningsskapandet noteras. Covid är ett avbrott i flödet som framkallar både en intellektuell och känslomässig reaktion vilken möjliggör för olika ledningsgrupperingar att skapa mening då reaktionerna hjälper dem att inte bara associera mening till den specifika situationen utan också krav på sig som ledning att agera. Året med covid har på så sätt inte bara uppmärksammat ledningen

om vikten av att dra nytta av tidigare erfarenheter utan också om vikten av att hålla samman och skapa mening kring för verksamheten viktiga aktiviteter och relationer. Mycket av detta ledningsarbete sammanfaller i strategibegreppet.

Strategier för att hantera Covid

Strategier handlar ytterst om vad organisationer gör för att uppnå de ambitioner och målsättningar man formulerat. När man tar del av samhällets sätt att hantera Covid, slås man av att systematiken aldrig förefaller vara mer perfekt än i olika policydokument, på hemsidor och i tydligt mallade rekommendationer. Ju längre bort man kommer från dessa, desto mer oordnad och oviss tycks det samlade agerandet vara. Officiella planer och strategier berättar inte hela historien, i alla fall inte vad olika aktörer gör.

Strategibegreppet används för de aktiviteter som tas i anspråk för att komma ur kniviga situationer. Planering har under lång tid betraktats som en viktig ledningsaktivitet, inte minst i offentliga organisationer vars verksamhetslogik till stor del bedrivs under tämligen stabila förutsättningar och därför kännetecknas av utvecklade planer och rutiner. Och så kom Covid som något högst oväntat. Problemet med att alla förväntar sig att det ska finnas planer gör att alla uttrycker sig som om det också verkligen har funnits logiska, rationella tankar och planprocesser för agerandet, även om så inte var fallet. Självklart behöver man samla in och analysera information, men det är kanske inte så som användbara strategier enbart skapas. Till all information, data och rekommendationer måste ett strategiskt tänkande och agerande kopplas. Liknelsen kan göras till att köpa musikinstrument och noter. Vi kan alla läsa in oss på hur man musicerar, manualer finns på nätet, men det är inte säkert att det för den skull låter bra. Och det blir ingalunda lättare av att man som under Covid i kommunen måste orkestrera flera instrument och musikstämmor.

Strategi kan visst förstås som mer eller mindre avsiktlig i den bemärkelsen att en formell plan fastställs och sedan genomförs. Men strategin kan också vara framväxande. Det betyder att det som i efterhand framstår som en välplanerad avsiktligt genomförd strategi och som exempelvis vi fått ta del av under gjorda självvärderingar och hearings, inte alls behöver vara det även om utsagorna vi tar del av verkar genomtänkta. Vissa element av uppvisat görande följer kanske en förutbestämd plan, medan andra göranden är om inte slumpmässiga så starkt anpassade till föränderliga omständigheter. Genomgående har flera av våra respondenter också talat om covidåret som ett händelsestyrt år där man varit tvungen att agera först och tänka sedan.

Som påtalades ovan utformar organisationer strategier för att tala om för sig själva och sin omvärld hur de önskar att den nära framtiden ska se ut. 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. Men strategibegreppet används inte bara för att diskutera olika vägval, utan även för att hylla eller anklaga hur företrädare på nationell nivå överväger och agerar. Mycket medierapportering och debattinlägg har byggts upp kring denna välkända dramaturgi.

Även inom ramen för gjord studie talar våra respondenter både direkt och indirekt om olika strategier, men sällan i anklagande termer av att bedöma huruvida gjorda insatser är fel. Snarare avses ledningens sätt att överväga och diskutera gjorda medel och vägval i relation till olika mål som kommunen och olika förvaltningar satt upp för sin verksamhet i förhållande till Covid. Även för kommunen har det övergripande målet varit att minska smittspridningen, och medel har varit såväl inköp av skyddsutrustning som att löpande ta till sig, systematisera och förmedla ut information och rekommendationer från såväl nationell myndighetsnivå som från regionala sjukvårdsföreträdare.

Målet för kommunen har varit att reducera smittspridning och skydda äldre och sköra grupper. Strategier innehåller på så sätt förväntningar på resultat och ska fungera som anvisningar för hur ledningen ska inrikta sitt arbete, och vi har även sett hur mycket av Mölndals stads arbete varit inriktat mot dessa mål och förväntansbilder. Men Covid som omvärldsförändring har också lett till att nya, oförutsedda och oväntade krav ställts på kommunens hela vidd av verksamhet. Hur ska undervisning och annan människobehandlande verksamhet bedrivas här och nu? Hur ska kommunen som samhällsaktörer underhålla och utveckla den långsiktiga fysiska miljön inom en rad olika områden? Hur ska andra icke lagreglerade men ändå för lokalsamhället viktiga långsiktiga värdeskapande territoriella relationer utvecklas gentemot medborgare, civilsamhälle och näringsliv? Då kan strategins flexibilitet visa sig vara viktigare än på förhand i detalj specificerade planer, att inte bara snabbt kunna anpassa verksamheten utifrån uppfattad eller befarad smittspridning, utan även tillmötesgå och mildra negativa effekter av en smittspridning. Det här är frågeställningar som ledningen löpande fått hantera och förhålla sig till och allteftersom har mer tydliga linjer utvecklats. Strategi är på så sätt en process av göranden.

Det strategiska görandet är när vi tittar närmare på det mer mångfasetterat än bara en instrumentell tillämpning av uppställda smittskyddsplaner och in-

formationsförmedling. Om vi bara gör ett nedslag kring vikten av att skingra oro och skapa hopp bland kommunens anställda i en situation som man inte på förhand vet hur den utvecklar sig. 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 medier ägnades enbart åt Covid, många upplevde en spretig mediebild och konflikterande budskap kring rekommendationer och oron beskrevs som påtaglig och spreds på kommunens alla olika arbetsplatser, inte bara inom omsorg fastän där kanske den var som mest påtaglig. En viktig strategisk ledningsåtgärd blev därför att försöka reducera tvivel i lokalsamhället och inom de egna verksamheterna.

Ingen har gudomligt perspektiv och ledningen vet inte heller på förhand vad som kan ske. Eftersom saker och ting händer över tid, hanterar man också ofta frågor stegvis. I början gällde det att vara bred, tentativ och beredd att revidera ståndpunkter, men också att fokusera vissa aktiviteter. Ett väsentligt sätt att skapa trygghet är att fokusera vissa saker. Kommunikation gjordes till ett strategiskt verktyg för cheferna, som vi visade ovan. Fokus på att samla ledningen och tydliggöra att linjen ska gälla har också varit ett sätt för krisledningen att skapa tydlighet kring sitt görande, inte minst för frontlinjepersonal inom drabbade verksamheter och berörda brukare, vårdnadshavare och anhöriga. Men också politiken behövde lugnas, och att Mölndal inte har behövt aktivera sin krisledningsnämnd kan ses som ett tecken på att relationen varit och gjorts än mer förtroendeingivande över året.

Strategi är inte bara att uppmärksamma kommunikationens roll och betydelse, utan framstår här som något som formas och skapas i interaktion med många olika aktörer. Det handlar inte bara om att få medarbetare att följa information och rekommendationer utan också om att organisera verksamheter så att medarbetarna själva kan skapa och arbeta utifrån dessa ramar allt eftersom verksamheten fortgår. Den kontextuella känsligheten är här viktig där färdighet, engagemang, uppmärksamma detaljer och närhet vägleder handlandet mer än enbart rationell planeringsanalys.

Snarare har görandet och de aktiviteter som kan benämnas som strategiska varit ett hjälpmedel och verktyg för olika ledningsgrupperingar i kommunen att agera samfällt här och nu på en rad uppkomna situationer. Som verktyg är strategin en metod att åstadkomma något, och att diskutera planer kan vara en anledning, att lösa konkreta frågeställningar kan vara en annan. När vi tagit del av det samlande ledningsågerandet inom gjorda hearings, både övergri-

pande i kommunen och inom olika förvaltningar framträder vissa ageranden som centrala; fokus och närvaro kring upplevt hot, enighet i ledning, verka för samarbete och operativ orientering, tydlighet i budskap som kommuniceras. Genom att löpande göra avstämningar och jobb tätt tillsammans har man både vidgat synfältet och tagit in förhållanden som annars ligger utanför vad som normalt brukar beaktas inom "sin förvaltnings synfält". 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 användningsområden kan vidgas, och vilka behov man är i behov av att lösa. Fokus, närvaro, enighet, samarbete och tydlighet är medel för att reducera i detta fallet naturligt uppkommen oro och tvivel för att istället skapa tro på att det "här" reder vi ut förr eller senare.

Nämnda agerande är också ett uttryck för ett kollektivt ledningstänkande, att vid kris krävs att ledningen kraftsamlar för att samordna befintliga aktiviteter utifrån delvis nya förutsättningar. Flera vittnar om att arbetet under året också har förstärkt sammanhållningen i ledningen och eftersom inga större offentliga missöden har inträffat har också självbilden kring vad man gör och har åstadkommit stärkts i positiv riktning. Härigenom har arbetet också underlättat för ledningen att uppträda konsekvent, och politiken har varit trygg i att förvaltningen hanterar situationen. Detta, snarare än vad man formellt kommit överens om att göra i termer av planer, har stor påverkan på uppfattningen om hur ledningen på olika nivåer och förvaltningar hanterat en rad kniviga situationer. Strategi är mer ett görande än en plan.

Det potentiella med övergripande målbilder och planer har fortfarande en viktig funktion, fastän de inte alltid vägleder konkret handling. De fungerar som övertygande bilder om vad som är angeläget att göra, att situationen tas på stort allvar, och att det som sagt finns ett hopp och en sol ovan de mörka moln som nu belägrar samhället och kommunen. Krishantering är retorik, inte bara i det vardagliga språkbrukets nedsättande betydelse, utan i en djup och positiv mening. Vi behöver medvetna och målinriktade språkhandlingar för att organisera våra gemensamma angelägenheter. Ansvariga aktörer på central och lokal nivå åberopar en rad kniviga situationer som har en värdeladdning för dem som deltar. Exempelvis hur ska undervisningen bedrivas och hur ska hemarbete organiseras på ett ändamålsenligt vis. De kopplas sedan till gjorda aktiviteter (olika försök med distansundervisning) och samarbetsformer (inom kollegiet eller mellan skolenheter) och några framstår som mer lyckande än

andra. Dessa erfarenheter i sin tur skapar normer och riktlinjer, vilka ledningen uppmärksammar och försöker att sprida vidare.

Strategi handlar inte bara om vad ledningen gör inom den egna kommunala verksamheten, utan också visavi andra som man är ömsesidigt beroende av. Strategi blir här ett begrepp för att göra sig medveten om både position och relation med sin omvärld, och matcha förutsättningar som råder inom kommunen med förutsättningar som råder utanför kommunen som juridisk huvudman. Visavi externa aktörer och andra huvudmän placeras kommunen i ett vidare sammanhang såväl horisontellt som vertikalt, och pandemin har gjort ledningen medveten om kommunens position och relation i det offentliga ekosystemet. Påtagligt under tidig vår var diskussionen om omsorgens akuta behov av skyddsutrustning där hälso- och sjukvård prioriterades, vilket säger en hel del om omsorgens positionering i ett vidare hälso- och sjukvårdssystem. Närvårdssamverkan och relationen till primärvård och sjukvård rörande smittskydd och hygienrutiner visar även på kommunens beroende av bra samverkan med externa parter, och kommunen har förstärkt den med så kallade covid-samordnare. MASens roll i kommunen har också blivit betydelsefull för andra förvaltningsars arbete.

Även i annan informationshänseende, kring råd och rekommendationer, har kommunen att förlita sig på hur rådande flernivåsystem fungerar, där myndigheter exempelvis kan ge olika råd och rekommendationer i snarlik fråga. Även i upphandlingshänseende har man slagit sig samman för att erhålla stor-driftsfördelar. I förhållande till GR och andra kommuner har det varit ett givande och tagande i fråga om råd och nya initiativ, i vissa frågor går kommunen före och i andra blir man inspirerad av andra. Man noterar också likheter och skillnader kommuners handhavande emellan, och de kan fortgå så länge ingen påtalar olikheterna. Att kommunen finns i ett vidare sammanhang är för merparten en självklarhet, men Covid har satt fingret på att relationsmönster har betydelse för hur man kan lösa olika sakfrågor. Denna ekomiljö påverkar också uppfattning om rådighet, förhandlingsläge och hur man tillsammans med andra i samverkan också kan lösa ut kniviga situationer. Metaorganisationer som regionala Göteborgsregionens kommunalförbund och nationella Sveriges kommuner och regioner kommer vid sidan om kommunen själv vara väsentliga för hur framtida relationsmönster kan behöva utvecklas.

Sammanfattningsvis kan ledningens agerande under Covid beskrivas som ett mångfasetterat strategiskt arbete. Man lyfter förvisso fram strategi som plan, som en medveten handling för att minska smittspridning och skydda äldre och

sköra och vidtar en rad åtgärder för att så ska ske. Men vad som är kännetecknande för kris är att något oväntat inträffar som man inte är beredd på. Den interna organisationens funktionssätt är inte i alla avseenden anpassad efter det externa händelseförloppet. Vedertagna uppfattningar och planer väger inte in vad som behöver göras, och man har heller inte tid eller information. Framtagna planer kan bli för statiska alternativt bli förlegade redan innan de tas i bruk. Möjligen kan framtagna planer underlätta nödvändigt parerande, eftersom de är framtagna i tät interaktion vilket gjort en medveten om vilka aktörer som kan aktiveras och vilka möjliga åtgärder som kan iscensättas. Påtagligt i gjorda utsagor är annars hur strategin skapas i interaktion med den miljö i vilken den ska verka, en hantverksskicklighet i att påverka och forma framförvarande organisatoriska skeenden, att reducera tvivel och skapa tillförsikt i en svarbedömd process. Över tid blir strategin också det mönster av handlingar och aktiviteter som i efterhand framträder som ett ordningsskapande. När deltagarna senare talar om ett lärande är det ofta kopplat till gjorda framväxande erfarenheter. När kris uppstår är det inte konstigt att kommun- och verksamhetsföreträdare vänder sig inåt och utgår från den egna kommunens och verksamhetens behov. Men vi ser också strategiskt handlande i relation till det flernivåsystem kommunen verkar i och där strategi blir både ett sätt att förstå och kunna påverka sin position och relation till andra som man också är beroende av.

Ett år av lärande

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 inneburit 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 uppmärksammas 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 Mölndals stad 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 för vad den framgent gör. Social distans har paradoxalt nog också inneburit att nivåer och förvaltningar kommit varandra närmare, både samarbets- och verksamhetsmässigt och 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 Mölndals stad: 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 förbättrad 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 vare digitalisering kunnat ske på distans. Överlag är vårt intryck att merparten ansett att den här omställningen gått förvånansvärt smidigt, 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 nya 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 eller mutationer som beskrivs som än mer kraftfulla. 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 beroende på verksamhet och deras mer arbetsorganisatoriska betingelser.

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.

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 genomgående återkommer rör digitaliseringens möjligheter. Över en natt kunde personal och även elever i skolan skickas hem för distansarbete vilket för de flesta fungerat. För framtiden innebär det att arbetssätt kan förändras med ökade inslag av växelarbete, men också att möten som förutsätter resor kan effektiviseras. Inom alla förvaltningar, 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. 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 lära 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. Vad som ska uppfattas som viktigt och oviktigt är genuint svårt att avgöra, och man behöver därför gemensamt överlägga och bedöma.

Pandemin har inneburit ett tillfälle för kraftsamling i kommunen. Organisatoriskt lärande 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 uppfattningen 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 uppfat-

tas 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 förvaltningar i form av systematiskt kvalitetsarbete. Det utvecklingsorienterade arbetet som handlar om lärdomar om att förändra metoder och innehållet i arbetet behöver också integreras och förankras. Problem är emellertid att tidshorisonerna 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 kunskapsspridning, 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 hygienstäda, 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-

er 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 förmåga 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 uppnåts 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 decennier och fysiska investeringar anpassade för den situation 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 organisa-

tionen 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 resultatnriktad 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, till exempel experter, en yrkesgrupp eller ledningen? Inom en förvaltning 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, rekommendationer samt förslag på konkreta åtgärder

Den här rapporten sammanfattar hur Mölndals stad har hanterat Covid och vilka lärdomar som kan dras av arbetet. Vi har konstaterat att händelseförloppet varit komplext och långdraget. Alla kommunsektorer har påverkats, om än i mycket varierande grad. Arbetet har i allt väsentligt handlat om att minimera negativa konsekvenser för både individer och lokalsamhället. Vi har i rapporten talat om ett händelsestyrt förlopp, där koordinering såväl internt i kommunen som kommunens samverkan med externa parter har varit av stor betydelse för vidtagna åtgärder. Det är en månghövdad aktörgrupp 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 löpan- de 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.

Vår övergripande bedömning är att Mölndals stad 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 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 osäkert och svårbedömt läge.

Vår bild är att Mölndals stad 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 om en rad företeelser knutna till en arbetsplats 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 förvaltningsledningen också nöjd med hur Mölndals stad 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 förvaltningens funktionssätt och om samverkan med andra aktörer.

Kommunens alla förvaltningar är mer eller mindre drabbade. Vid en sammanvägd bedömning framträder sex rekommendationer som centrala att beakta i det kommande arbetet. De beskrivs i styckena nedan. De tre första handlar om en öppenhet mot det oväntade. Det har kommunen själv till stor del rådighet över då det främst handlar om det interna arbetet. De två därpå följande 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 snarlika övergripande utmaningar. Vi menar att det finns 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 olika ”skulder”. De behöver förvisso hanteras lokalt men fordrar också en vidare samhällsdiskussion, inte minst behöver politiken involveras. Vår sista rekommendation som mer tar formen av en reflektion handlar just om politikens roll under året och en undran om hur en återgång till mer tydlig politisk styrning kommer te sig. Avslutningsvis tillåter vi oss att ge förslag på konkreta åtgärder baserade på våra rekommendationer.

Förvalta erfarenheter och lärdomar aktivt

Det är lätt att vardagen tar över och de flesta glömmar 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 kan handla om att komma tillrätta med konkreta arbetsrutiner eller materiella brister såsom skyddsutrustning. Men lärdomar kan också handla om befintliga och förgivettagna normer och regelverk som man nu under pandemin blivit varse inte är ändamålsenliga i förhållande till vad man upplever behöver göra för att antingen på kort sikt hantera akuta problem eller för att på lite längre sikt klara en omställning. 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 hantearats. Som vi ser det är denna självaktning ett tecken på att Mölndals stad både som organisation och samhälle tagit sig igenom pandemiåret 2020 utan alltför stora 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, då inte för att skuldbelägga utan för att lära.

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 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. Slutligen, såväl brukare och medborgare som företrädare för civilsamhälle och näringsliv har även de erfarenheter från Covidåret av gränssnittet gentemot kommunens olika verksamheter som det finns anledning att uppmärksamma, systematisera och dra lärdom av.

Krisplan 2.0

Människan är en social varelse och det sociala livet ska helst vara riskfritt. Kommunen som samhällsinstitution upprätthåller här en viktig funktion tillsammans med andra samhällsaktörer att skapa förutsättningar för en hållbar framtid som möter både individers och samhällets behov. Vår andra rekommendation handlar om synen på kriser och hur erfarenheterna 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 flexibla förmåga att hitta på, hjälpas åt och lära snabbt, samt goda relationer både inom den egna organisationen och med externa samarbetsparter. Att skapa en flexibel beredskap innebär inte bara att ifrågasätta och ändra vissa beteenden, utan även uppmärksamma det som möjliggör och stödjer gjorda handlingssätt, såsom hur vi organiserar viss verksamhet, fördelar resurser och uppmärksamhet, men också de fysiska förutsättningarna inom vilket gjorda handlingar äger rum. 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. De erfarenheter som pandemin ger oss kan exempelvis användas för att reflektera över ett samhälle där antibiotikaresistensen är mer utbredd. Vad får en förhöjd infektionsrisk i samhället för konsekvenser för beteenden och hur fysiska rum av olika slag används? Men nästa kris är kanske inte av epidemisk art men likväl med krav om att vara beredd att agera omgående. Det kan vara en kris kopplat till större olyckor, kli-

matförändringar, elförsörjning, cyberangrepp eller väpnad konflikt, eller något helt annat.

Kommunikativ legitimitet

En kommunal organisation har många verksamheter inom ramen för sitt uppdrag. Det innebär också att ansvaret i en kris inte bara rör det område som en kris gäller. Krisen ger ringar på vattnet och konsekvenser för andra verksamheter. Även om pandemin var en samhällskris var vissa verksamheter mer i fokus än andra. Äldreomsorgen var den kommunala verksamhet som stod mest i fokus, men hela den kommunala organisationen påverkades. För att kommunen ska framstå som legitim i medborgarnas ögon kan man inte bara planera för att krishantera den del av verksamheten som är mest utsatt. En krisplan måste ta höjd för vilka och på vilket sätt andra kommunala verksamheter kan drabbas. I pandemin var ju frågan om skyddsutrustning, vårdhygien och besök centrala frågor kopplat till äldreomsorgen medan det för andra verksamheter kom att handla om helt andra saker. Att sköta undervisning på distans, hur det lokala näringslivet kan stöttas mm. Vad pandemin tydliggjort är att från ett kommunalt perspektiv är kriser mångdimensionella. Konsekvenserna kan slå mot många kommunala verksamheter och även om nästa kris inte blir en så allomfattande samhällskris, måste medvetenheten finnas om att flera olika kommunala verksamheter kommer att drabbas, åtminstone indirekt.

Ur ett kommunikativt perspektiv blir den mångdimensionella krisen en utmaning på flera sätt. För det första handlar kommunikationen inte bara om att överföra information om vad som gäller ifråga om skyddsutrustning, distansundervisning mm. Från självvärderingar, hearingar och intervjuer är det tydligt att en stor del av kommunikationen i en krisutsatt organisation handlar om att dämpa oro – både internt och externt. Frågan att ställa är därmed hur man skapar hållbara system för att hantera denna aspekt av en mångdimensionell kris. För det andra handlar det om kommunikativa kontaktytor. Dagens organisationer kommunicerar på en mängd olika plattformar, så även Mölndals stad. I viljan att kommunicera internt och externt har kommuner och andra organisationer byggt upp en kommunikationsmiljö som möjliggör dialoginriktad kommunikation med anställda, brukare, anhöriga och kommuninvånare. I fallet med pandemin visar det sig att dessa system inte riktigt klarar av det tryck som uppstår. Personalen som hanterar dessa kanaler blev i vissa fall överbelastad och vissa sociala mediekkanaler fick stängas ner. En fråga att ta med sig är hur alla

kontaktytor ska hanteras i en krissituation så att dessa blir mer resilienta. Måste man prioritera eller ska mer resurser tillföras och hur ska det i så fall gå till?

Ur ett kommunikativt perspektiv är det också viktigt att påpeka att legitimiteten inte bara handlar om att kunna hantera konkreta krisåtgärder. En stor del av legitimitetsskapandet rör att också kunna berätta, förklara och försvara de åtgärder som vidtagits. Man måste framstå som trovärdig som krishanterare, vara förberedd och framstå som det samt också vara redo att ta ansvar för de åtgärder som vidtas. För kommunens räkning är det med andra ord en dubbel uppgift, dels att hantera krisen på ett framgångsrikt sätt med kommuninvånarnas bästa för ögonen, men också att framstå som en legitim aktör, att medborgarna har förtroende för kommunen under kommande kriser.

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 Mölndals stad 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 Göteborgsregionens 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 såväl otydlighet som bristande flexibilitet och effektivitet.

Den tillitsbaserade styrningens år

En sak vi noterat är frånvaron av politiken i krishantering. Om man så vill har den tillitsbaserade styrningen i relationen mellan politik och förvaltning varit helt dominerande. Detta har vi sett i andra kommuner och är också väldigt tydligt i fallet Mölndal. Politikerna har varit noga med att hålla sig informerade och förvaltningarna har också lagt stora resurser på att uppdatera politikerna. Men frånvaron av politiken är väldigt tydlig i vår kontakt med den kommunala organisationen under pandemin. Det har inte varit en politisk styrning av pandemin, snarare en expertstyrning. På så sätt kan man säga att den svenska krishantering genomfyrat hela samhällsorganisationen. Från nationell nivå där expertmyndigheterna varit mest framträdande ner till kommunerna där förvaltningarna fått sköta pandemihantering. Politikernas roll har i stort sett begränsats till att se till att ekonomiska resurser har funnits tillgå. Vi har inga synpunkter på detta förfarande, men en reflektion är givetvis hur organisationen går tillbaka till en situation där politikerna förväntas styra och prioritera. Under pandemin har den kommunala organisationen fått en frihet att organi-

sera och styra utan politiken och brist på resurser har inte varit den centrala frågan. Nu ska organisationen tillbaka till en situation där dels politisk styrning blir en realitet igen, dels att prioriteringar måste göras på ett annat sätt än under pandemin. Vi har inga riktiga paralleller sedan tidigare hur en sådan återgång ser ut. Kanske sker det smärtafritt eftersom krisen var en sorts undantagstillstånd. Kanske blir det spänningar, när delar av organisationen fått uppleva hur en mer tillitsstyrd organisering av verksamheten fungerat relativt väl. Sedan ska det påpekas att nästa kris kanske inte alls lämpar sig för tillitsbaserad styrning av verksamheten. Nästa kris kanske har helt andra förutsättningar.

Som avslutning vill vi ännu kortare sammanfatta vad vi menar Mölndals stad kan göra i termer av konkreta åtgärder för att tillvarata de erfarenheter som man gjort under pandemin och som kan stärka och utveckla krisberedskapen inom kommunen. Alla dessa punkter handlar om att systematiskt ta tillvara på kriserfarenheterna, då dessa på många sätt fungerat som ett "stresstest" på hela organisationen.

- **Identifiera de formella och informella nätverk som finns.** Erfarenheterna från krisen visar att det finns många kontaktytor som kan användas, både informella och formella. För att vara ännu bättre förberedd inför kommande kriser bör dessa identifieras så att man vet vilka kanaler som finns för att samverka och kommunicera.
- **Upprätthåll nya värdefulla nätverk.** Vissa nätverk har också skapats under pandemin, se till att dessa lever vidare om de upplevs ha stärkt sammanhållning, kommunikation och förmåga att hantera frågor.
- **Kritisk kompetens måste läras ut systematiskt.** Under pandemin har vissa saker fått läras om och läras nytt, ofta genom "trial and error". Detta har inte minst gällt digital kompetens. Ett viktigt fortsatt arbete är att kritisk kompetens lärs ut systematiskt så att verksamhetsutveckling inte stannar av.
- **Klargör vad som kan vara decentraliserat och centraliserat (både resurser och uppdrag).** Pandemin har på många sätt tydliggjort den kommunala organisationen. Ta tillfället i akt och gå igenom var resurser och uppdrag bäst gör nytta baserat på dessa erfarenheter. Vissa saker kanske bör centraliseras, andra decentraliseras.

- **Stärk kriskommunikationen långt ut i förvaltningarna.** Även om kriskommunikationen fungerat bra har det varit vid vissa tillfällen varit hårt tryck, inte minst långt ut i organisationen. Skapa en organisation som klarar av att flexibelt kunna hantera när det blir belastning i olika delar av organisationen.
- **Skapa strukturer för planerad improvisation.** Öva på krishantering, då skapar man en organisation där medvetenhet, kunskap och kompetens finns i hela organisationen. När man vet vad man ska göra kan man också vara mer flexibel.

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
- Schön, D., & Argyris, C. (1978). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Reading: Addison Wesley
- Boden, D., (1994) *Business of talk: Organization in action*. Cambridge, Polity.
- Cregård, A., Berntson, E., & Tengblad, S., (201) (red.) *Att leda i en komplex organisation. Utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet*. Natur & Kultur: Stockholm.
- Coombs, T. (2009). Conceptualizing Crisis Communication. In R. L. Heath & H.D. O’Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (pp. 99-118). Routledge.
- Folkhälsomyndigheten. (2020). Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/> (Hämtad 2021-08-23).
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2017). *Organizational Crisis Communication*. SAGE.
- Freedman L. (2015). *Strategy: A history*. Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central Stat, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243.
- Heide, M. & Simonsson, C. (2016). *Krisen inifrån*. Lund: Studentlitteratur.

- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Huxham, C., & Vengen, S., (2002) *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- 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, (2020a). Invånare 65 +, andel (%). Mölndal och Riket. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=22975&years=30197,30196,30195&municipals=16700,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart&focus=16700> (Hämtad 2021-08-23).
- (Kolada, 2020b). Arbetslöshet 18–64 år, årsmedelvärde, andel (%) av bef. Mölndal och Riket. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=22975,166004&years=30197,30196,30195&municipals=16700,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart&focus=16700> (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.

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

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

Mölnadal stad. (2019). Chef i Mölnadal stad. <https://www.molndal.se/start-sida/arbete-och-naringsliv/jobba-i-molndals-stad/hur-ar-det-att-jobba-har/chef-i-molndals-stad.html> (Hämtad 2021-08-23).

Mölnadal stad. (2020). Förvaltningarna. <https://www.molndal.se/start-sida/kommun-och-politik/organisation/forvaltningar.html> (Hämtad 2021-08-23).

Mölnadal stad. (2020a). Årsredovisning.

Mölnadal stad. (2020b). Organisation. <https://www.molndal.se/start-sida/kommun-och-politik/organisation.html> (Hämtad 2021-08-23).

Mölnadal stad. (2020c). Partier och mandat. <https://www.molndal.se/start-sida/kommun-och-politik/organisation/partier-och-mandat.html> (Hämtad 2021-08-23).

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

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

Osborne, S. P. (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.

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.

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.

Socialstyrelse. (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=1481&id2=null> (Hämtad 2021-08-23).

Statistiska centralbyrån, SCB. (2020¹). Antal pendlare per län och kommun, 2019. <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).

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

Torfing, 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 Mölndals stads hantering av coronapandemin

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

Vem gör utvärderingen?

Utvärderingen i Mölndal kommer att genomföras av en utvärderingsgrupp bestående av forskare på Kommunforskning i Västsverige. Utvärderingsgruppen består av Jessica Algehed, Christian Jensen och Bengt Johansson.

Hur görs utvärderingen?

Utvärderingen bygger på självvärderingar som åtta utvalda grupper inom Mölndals stad skriver. Dessa är:

1. Krisledning (Stadsledningsförvaltningen)
2. Serviceförvaltningen
3. Kultur- och fritidsförvaltningen
4. Vård- och omsorgsförvaltningen
5. Social- och arbetsmarknadsförvaltningen
6. Utbildningsförvaltningen
7. Skolförvaltningen
8. Miljöförvaltningen

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 Mölndals stad som kan ge kompletterande perspektiv.

Efter genomförda självvärderingar, hearingar och intervjuer kommer vi i utvärderingsgruppen att göra en samlad bedömning av Mölndals stads 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 31 mars.

Inför hearingar

Hearingarna för respektive självvärdering kommer att genomföras 12-20 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 12 mars.

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

12 mars	Sista dag att boka tid för möte/hearing och inkomma med kontaktuppgifter till deltagare
31 mars	Sista dag att lämna in självvärdering
12-20 april	Möten/hearingar

Bilaga 2

Anvisning för självvärdering av Mölndals stads arbete under coronapandemin

Självvärderingen ska omfatta tidsperioden mars 2020 fram till inlämning (senast den 31/3)

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

A. Inledning - den övergripande bilden

- Hur uppfattar ni att Mölndals stad 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 arbetssätt.
- Vilken organisatorisk beredskap och kapacitet fanns inledningsvis för att möta den uppkomna situationen?

- Vilka beslut fattades och vilka åtgärder vidtogs inom er verksamhet när det stod klart att en allmän smittspridning förelåg?
- Beskriv vilka de kritiska momenten och frågorna varit under perioden från första beslut/åtgärd fram till idag och hur dessa kritiska moment och frågor har hanterats. Har prioriteringar varit nödvändiga, vilka i så fall?
- Har tillräckliga kunskaper och resurser funnits för att hantera akuta problem av skilda slag?
- Har offentlighetsprincipen kunnat upprätthållas?

C. Samarbete och samordning

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

D. Förutsättningar och beslut

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

E. Andra aktörer

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

F. Lärdomar och framtid

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

Bilaga 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 Mölndals stad 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