

# Covid-19-pandemin som förändringskraft

Jessica Alghed och Christian Jensen

**KFi**

KFi-rapport nr 173

# Covid-19-pandemin som förändringskraft

Jessica Alghed och Christian Jensen

KFi-rapport nr 173

ISBN 978-91-87454-92-9  
© KFi tillsammans med författarna 2022  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehållsförteckning

<b>Inledning.....</b>	<b>5</b>
<i>Pandemi - Kris, eller bara ändrade förutsättningar?.....</i>	<i>5</i>
<i>Kort om rapporten och dess innehåll .....</i>	<i>6</i>
<b>Pandemin ändrar förutsättningarna och stimulerar förändring och lärande .....</b>	<b>8</b>
<i>Samhället är belägrat av det nya coronaviruset.....</i>	<i>8</i>
<i>Från planering till improvisation och anpassning.....</i>	<i>11</i>
<i>Ett gynnsamt klimat för lärande.....</i>	<i>12</i>
<i>Liknande erfarenheter och lärdomar trots lokala skillnader .....</i>	<i>15</i>
<b>Vad har kommunerna lärt av pandemin?.....</b>	<b>17</b>
<i>Två typer av lärande.....</i>	<i>17</i>
<i>Smittskydd, basala hygienrutiner och omsorgernas systemsvagheter.....</i>	<i>19</i>
<i>Krisledning och krisberedskap.....</i>	<i>21</i>
<i>Digitaliseringens möjligheter och utmaningar .....</i>	<i>22</i>
<i>Den egna verksamhetens organisering och roll.....</i>	<i>24</i>
<b>Hur gjorda erfarenheter kan skalas upp .....</b>	<b>27</b>
<i>Aktivt lärande och kapacitetsbyggande befäster goda erfarenheter .....</i>	<i>27</i>
<i>Två olika förhållningsätt till lärande och förändring.....</i>	<i>31</i>
<i>Slutkommentar – några strukturerande frågor som kan bidra till en god lärprocess.....</i>	<i>33</i>
<b>Referenser.....</b>	<b>36</b>

# Inledning

Den 31 januari 2020 upptäcktes Sveriges första fall av covid-19. Dagen därpå beslutade regeringen att tillämpa bestämmelserna om allmän- och samhällsfarlig sjukdom i smittskyddslagen för den nya sjukdomen. Covid-19 avviker från det normala och uppfattas som ett hot, och risker är per definition situationer som sällan kan hanteras genom redan existerande rutiner. Sedan dess har coronaviruset SARS-CoV-2 koloniserat vår vardag och Folkhälsomyndigheten har med rekommendationer, allmänna råd och föreskrifter lotsat både individer och organisationer för att minska smittspridningen. Pandemin har skapat företräde för särskilda förutsättningar för styrning och organisering. Baserat på övergripande mönster från 6 studier som Kommunforskning i Västsverige gjort om hur olika kommunledningar och Västra Götalandsregionens ledning hanterat covid 19-pandemin drar vi i denna rapport slutsatser om kommuners lärdomar och pandemin som förändringskraft. Rapporten ger också rekommendationer om hur gjorda lärdomar kan hanteras framöver i kommuners förändringsarbete.

## **Pandemi - Kris, eller bara ändrade förutsättningar?**

I den här rapporten blandar vi begreppet pandemi med kris. Kris och utveckling är närbesläktade begrepp. När människor, organisationer och samhällen prövas sker förändringar. På kort sikt för att det är absolut nödvändigt, och på längre sikt därför att en återgång till hur det var före krisen sällan är möjligt eller önskvärt givet den kunskap och de insikter som krisen givit.

I sin enklaste form skulle pandemin som utvecklingsprocess kunna beskrivas på samma sätt som en personlig kris som typiskt präglas av fyra utvecklingssteg: chock, handling, acceptans och nyorientering. Då skulle man kunna tänka sig veckan då sportlovsresenärerna kom hem från Österrike och Italien och bilder av utmattade läkare och döende patienter från Lombardiet spreds i media som chockfasen, experimenterandet och det intensiva arbetet under pandemins första våg som handlingsfasen, pandemins andra och tredje våg och det som ofta kallades för "det nya normala" som någon form av acceptansfas

och den här höstens långsamma ”återgång” till det nya normala som en nyorienteringsfas, då krisens erfarenheter och lärdomar formar en ny verklighet. Mycket är likadant och återgår till som det var före pandemin, men många saker har också förändrats i grunden och kommer kanske aldrig bli som förut. Dels för att det faktiskt inte är möjligt, dels för att vi som individer och organisationer aktivt tar tillvara på de lärdomar vi gjort och formar en ny framtid tillsammans. Vi skriver medvetet ”återgång” eftersom ovissheten fortfarande är stor, inte minst hur viruset muterar.

### **Kort om rapporten och dess innehåll**

Vi har valt att skriva rapporten i en personligt hållen ton, där vi varvar observationer och analyser med teoretiska utvecklingar och reflektioner, lite som vi skulle ha gjort om vi talade om våra observationer och reflektioner under ett seminarium. Vägledande frågor i rapporten har varit:

- Vad har präglat lärandet under pandemin?
- Vad har kommunerna lärt av pandemin?
- Hur kan gjorda erfarenheter omhändertas och skalas upp och vad är viktigt att beakta i det arbetet?

Rapporten bygger på material som Kommunforskning i Västsverige samlat in inom ramen för programmet KomCo (Kommuner i coronatider), en utvärdering av hur västsvenska kommuner samt Västra Götalandsregionens arbetade under pandemin. Vår beskrivning och analys baserar sig på de kommuner som studerades under projektets första år: Borås, Göteborg, Mölndal, Stenungsund och Tanum. Inom KomCo genomförde Västra Götalandsregionen och kommunerna självvärderingar inom 8-12 utvalda verksamheter. De har vi tagit del av och baserat på dem har vi genomfört gruppintervjuer med utvalda sektorer för att fördjupa diskussionen kring olika teman i självvärderingarna. Därtill har vi genomfört 6-8 intervjuer med andra verksamhetsföreträdare alternativt politiker i berörda kommuner. Utvärderingarna resulterade i sex rapporter, en för varje organisation och finns att ladda ner på KFis hemsida: [www.kfi.se](http://www.kfi.se). Gjorda erfarenheter har också med bred uppslutning återrapporterats till de berörda kommunerna. Sammantaget ser vi upplägg, genomförande och återrapportering som uttryck för en lärande utvärdering (Svensson, med flera 2009), dvs

vi betonar kollegiala uppföljningsformer, lärande och förståelse framför extern granskning och ansvarsutkrävande.

Denna rapport är indelad i tre delar, förutom detta inledningskapitel. Nästkommande kapitel, kapitel två, beskriver hur arbetet i kommuner påverkats under själva pandemin och vad som präglat lärandet, kapitel tre lyfter fram några gemensamma lärdomar som kommuner verkar dela och i det fjärde, avslutande kapitlet, presenterar vi våra tankar om vad som kan vara viktigt att tänka på för att omhänderta erfarenheterna av pandemin framöver, när smittan förhoppningsvis klingar av och livet förväntas återgå till ”det nya normala”.

# Pandemin ändrar förutsättningarna och stimulerar förändring och lärande

Svenska kommuners agerande under pandemin liknar i allt väsentligt varandra. Även om det finns lokala skillnader, exempelvis vad gäller när man drabbades av smitta, så har alla haft att följa såväl internationella experters råd, som nationella riktlinjer och senare även särskilda pandemilagar. Vi inleder därför rapporten med att i detta kapitel sätta kommuners insatser under pandemin i ett bredare sammanhang. Därefter beskriver vi mer i detalj hur pandemin påverkade förutsättningarna och hur det förändrade hur kommunerna arbetar. Tanken med den senare genomgången är framför allt att belysa vad det var som gjorde att många upplevde det som lättare än vanligt att förändra organisationen och att anpassningen till den nya verkligheten som pandemin inneburit därmed heller inte upplevts som övermäktigt. Kanske kan delar av dessa förutsättningar eller arbetssätt bibehållas även när det inte är pandemi för att därigenom öka organisationens förmåga till anpassning och omställning även inom andra områden än just de som pandemin framtvingat?

## **Samhället är belägrat av det nya coronaviruset**

Fortfarande snart två år efter att WHO den 11 mars 2020 deklarerade covid-19 som en pandemi vet vi inte om vi ser ljuset i tunneln eller om det återigen först ska bli lite värre innan det förhoppningsvis blir bättre. I skrivande stund, november 2021, upplever flera europeiska länder en fjärde våg med full kraft. Smittspridningen ökar och framför allt ovaccinerade är drabbade. Det verkar dessutom som att vaccinskyddet klingar av tidigare än man trott. En tredje spruta erbjuds därför nu brett i Sverige, och det talas om att vi redan försäkrat oss om leveranser för en fjärde. "Att hålla i och hålla ut", som blivit motto och ledord de senaste åren, har med andra ord fortfarande sin giltighet. Vaccinering



minskar riskerna väsentligt för svår sjukdom, men tycks inte hindra smittspridningen. Det nya coronaviruset belägrar fortfarande samhället, och bilden i media av smittspridning och dess följder, bland annat om ytterligare upptäckter av nya mutationer som befaras kunna undvika kroppens immunförsvar och därmed göra viruset än mer smittsamt, förstärker ytterligare den existentiella känslan av belägring som många givit uttryck för.

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

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

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

undvika trängsel. Handel, idrott och kultur, besöks- och turismnäringarna har därmed varit hårt drabbade, men på ett helt annat sätt än delar av hälso- och sjukvården samt kommunens omsorgsverksamheter.

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

Tilliten inte bara till befolkningen utan även (expert)myndigheter har också varit något som kännetecknar den svenska strategin och den har på motsvarande sätt debatterats flitigt. Kritiker menar att politiken borde vara mer styrande, och att experter inom myndigheter getts för stort handlingsutrymme. I många av de länder som genomfört tvångsåtgärder och nedstängningar har detta skett på initiativ av politiker som där snarare än ett bredare folkhälsoperspektiv förespråkar en försiktighetsprincip. De anses veta bäst vad som minskar smittspridningen och en rad folkliga protester, ibland våldsamma, har förekommit, och fortsätter då utökade krav om vaccinationsintyg och vaccintvång föreslagits. Medan i Sverige har politiker hållit ett visst avstånd och inte på motsvarande sätt tagit egna initiativ, utan i huvudsak använt sin makt och inflytande för att stödja och förmedla expertmyndigheters råd och kommunicéer. Den avgörande politiska styrningen har så att säga redan ägt rum innan det nya coronavi-

ruset nådde Sverige genom det sätt som den svenska förvaltningsmodellen är organiserad med från politiken fristående myndigheter.

Utifrån målbilden att kraftigt begränsa smittspridningen har regeringen också fattat en rad beslut som spänner över stora delar av samhällskroppen, alltifrån att säkerställa resurser till hälso- och sjukvården samt omsorgen, över att begränsa inverkan på samhällsviktig verksamhet, till att lindra konsekvenser för medborgare och företag. Det handlar om massiva ekonomiska stödinsatser med avsikt att begränsa smittspridningen. Ekonomi ska inte vara ett hinder för att begränsa smittspridningen har varit det genomgående budskapet från regeringen. Sammantaget har den nationella coronastrategin utgjort en övergripande policyram som landets kommuner och regioner i allt väsentligt har att agera inom.

Om det här avsnittet kan ses som en nationell ”inflygning”, så handlar den här rapporten snarare om vad som ”händer på marken” utifrån några studier av västsvenska kommuners arbete under pandemin. Har den ovan beskrivna makrokontext betydelse för vad som händer och sker i olika kommuner? I rapporten beskriver och analyserar vi inte bara hur ledningen på olika nivåer och inom olika sektorer organiserar och gör för att begränsa smittspridningen, utan snarare vilka lärdomar man gjort av att vara tvungen att ställa om mycket av löpande verksamhet samt, i viss mån, hur kommunföreträdare resonerar och reflekterar hur de här lärdomarna kan användas inför nya utmaningar.

## **Från planering till improvisation och anpassning**

Under pandemin har ordet kris ofta hörts. En faktor som möjliggjort pandemin är globaliseringen och Covid 19 har lärt oss mycket om hur globaliseringen också ökar samhällets sårbarhet för pandemier och dess ekonomiska konsekvenser. Pandemin har på så sätt både naturliga inslag kopplade till virusets egenskaper och inslag som människan som socio-politisk varelse skapat tillsammans. På några dagar spred sig viruset från Wuhan över hela Kina, och inom två månader till fler än 150 länder runt jorden. Sociologen Ulrich Beck myntade redan 1986 begreppet risksamhälle, då han menade att samhällets modernisering bidragit till att skapa sina egna risker. Vad kommuner gör sedan mars 2020 tar också sin utgångspunkt i och legitimeras av pandemin som kris och risk, men är de även kopplade till pandemin som möjlighet?

En vägledande bild för ambitionen med den här rapporten har varit Winston Churchills bevingade ord: ”Förspill inte möjligheterna som uppkommer i en rejäl kris”, och denna bild finns också i talesätt som ’kris är uppfinnarnas moder’ samt ’inget ont som inte har något gott med sig’. Och pandemin har sannerligen 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 stora heterogena offentliga organisationer som en kommun är planeringsdrivet för att härigenom tillmötesgå såväl stabila verksamhetsförutsättningar som komplex verksamhet. Men under pandemin har mycket av kommunal organisering snarare varit händelsestyrd och framtvängd av förlopp och beslut bortom den egna organisationens kontroll, vilket inte minst föregående avsnitt visar. Pandemin har dessutom tvingat kommunen att genomföra förändringar på kort tid, utan tillgång till kunskap och det har inneburit att både arbetssätt och fysiska och tekniska lösningar behövt förändras snabbt och 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 kommuners 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.

## **Ett gynnsamt klimat för lärande**

Pandemin har enligt många skapat ett tryck på samhället, organisationer och oss som individer att förändras och lära. För vissa har detta upplevts som krävande och svårt, men de allra flesta som vi talat med uttrycker sig också i positiva termer. Dels därför att de upplever att sådant som tidigare varit svårt att få till stånd eller förändra helt plötsligt visat sig möjligt, exempelvis vad gäller digitala lösningar, dels därför att förmågan till snabb och kollektiv omställning gett en känsla av såväl vidgat kompetensutnyttjande och kreativitet som handlingskraft och gemenskap. Men hur har kommunernas sätt att arbeta egentligen påverkats av pandemin? Vad har de som individer och organisationen slutat att göra och vad har gjorts annorlunda? Vad är det som gör att så många upplever att det varit lättare att förändras än i vanliga fall?

KomCo-materialet visar på flera sätt hur kommunorganisationerna försatts i ett "tillstånd av lärande" under pandemin och vi sammanfattar här ett antal omständigheter eller faktorer som stimulerat kommunernas omställningsförmåga. Dessa faktorer 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. I förändringslitteraturen talas ofta om behovet av kris och en "sense of urgency" för att ruska om såväl individer och grupperns för-givettagna föreställningar som befintliga rutiner och vidare organiserings-system (Ahrenfelt, 1995; Jacobsen, 2004; Svenningsson & Sörgärde, 2014). När alla nås av samma budskap om fara läggs meningsskiljaktigheter åt sidan och fokus blir att handlingskraftigt lösa uppkomna problem "här och nu". I pressen benämndes detta inledningsvis som att det rådde borgfrid, och bland tjänste-personer vi mött finns återkommande vittnesmål om hur politiken har lyssnat på experter snarare än "gjort politik" av sakfrågor. Fokuseringen har också gjort att det blivit tydligt att man kan förändra och få mycket gjort när man arbetar tillsammans och gör prioriteringar utifrån ett övergripande önskvärt gemensamt mål, att begränsa smittspridningen, "snarare än som brukligt att springa på flera bollar samtidigt", som en respondent uttryckte det.

Vidare har pandemin synliggjort för många chefer vikten av medarbetarnas roll och beredskap vid omställning. I materialet från KomCo-utvärderingen finns otaliga berättelser om hur situationens allvar, reella eller upplevda, gjort att medarbetare både som individer och kollektiv varit motiverade att bidra i förändringsarbetet. Exempelvis beskriver flera hur dialogen med fackliga före-trädare upplevts som ömsesidigt lyhörd och värdefull i det praktiska arbetet med att ställa om hur arbetet organiseras. Ledningen kan förvisso skapa förut-sättningar och resurser för förändringen, men om medarbetarna förstår varför något är viktigt och ges tillåtelse bidrar de i förändringsprocessen med nya lös-ningar, ansvarskänsla, engagemang och omställningsförmåga.

En annan förutsättning som förändrats under pandemin är att den upplevda resurstillgången ökat för många. Den allmänna uppfattningen har varit att of-fentlig sektor behöver bära pandemins kostnader och staten har tillfört stora re-surser till kommunsektorn. I vanliga fall begränsas förslag till förändring av att de nästan uteslutande kläs i ekonomiska termer och ställs i relation till andra ut-gifter. Under pandemin har så inte varit fallet, man har inte behövt argumentera utifrån ekonomiska termer kring en åtgärd, utan det har ofta räckt med att det minskar smittspridningen och "åtgärden kan rädda liv" för att genomföras. Det har gjort att många fått erfara det uppenbara faktum att det är lätt att agera kraft-

fullt och genomföra stora förändringar om ekonomin inte sätter gränser. Ett annat resursslåg är uppmärksamhet, och pandemin har underlättat gjorda prioriteringar – men också insikten om att det därmed på sikt finns en rad ”skulder” att ta igen. Till detta kan läggas att pandemins akuta inramning och uppenbara brist på ”tid för eftertanke” har gjort att många tvingats att testa och utvärdera nya lösningar i ett skarpt läge, vilket flera vittnat om ökat utvecklingstakten och kompetensen, men också lett till insikter om värdet av experiment och att ”lära genom att göra”, snarare än att som brukligt lära genom att utreda och planera.

Samtidigt behöver man inte alltid uppfinna hjulet själv. Pandemin har också visat för många att omvärldsbevakning och att kopiera andra är smarta sätt att snabbt lära sig något nytt. Detta har underlättats inte minst av att media varit snabba på att rapportera om olika handfasta sätt att lösa situationer och praktiska problem på, inte minst vad gäller kreativa sätt att mötas på trots restriktioner såsom skärmar och digitala lösningar. På mikroplan har flera deltagare också berättat om ett ökat kontaktutbyte med kollegor inom andra sektorer och grannkommuner, och om ett erfarenhetsutbyte och lärande inriktat mot konkreta tips.

**Tabell 1.** Faktorer som bidragit till ett förstärkt tillstånd av lärande under pandemin

Förändring i förutsättningar	Effekt i kommunorganisationen
Allvarlig situation. Sense-of urgency	Lösningssökande, borgfrid. En extra växel. Makt, principer, gamla lösningar mm läggs åt sidan.
Nytt hot och nya uppgifter (krav på fysisk distansering)	Rådande lösningar är ej möjliga. Man tvingas att lära sig nya saker. Existerande uppfattningar och lösningar ifrågasätts. Experter blir viktiga.
Tidspress - viruset väntar inte	Handla först, tänk sedan. Testa och experimentera.
Kraftig resurstillförsel (statliga bidrag, men också medvetna prioriteringar)	Avvägningar behöver inte göras.
Brukare och de man är till för är i nöd och lider (är svårt sjuka, riskerar konkurs, arbetslösa)	Fokus. Lättare att vara brukar/kund-orienterad, egna behov läggs åt sidan. Många orkar lite mer. En extra växel.

I Tabell 1 beskriver vi förenklat vad som skiljer pandemiåret från kommunernas ”normaltillstånd” sett ur ett lärperspektiv. Tabellen visar att kommunerna tvingats att gå från att arbeta planeringstyrt till att arbeta händelsebaserat. Istället för att som brukligt arbeta med god framförhållning i en förhållandevis stabil tillvaro med utredningar och remisser där i första hand det egna perspektivet förs fram och argumenteras för, har mycket av arbetet under pandemin varit händelsestyrt och skett under stor ovisshet, vilket i sin tur gjort att det blivit

viktigt att kunna improvisera och hjälpas åt. För att förstärka upplevd osäkerhet kring smittspridningen i de olika vågorna talade till och med några om att de har "tvivlat sig fram". Arbetet 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 hygienstada, hur man stillar en orolig personalgrupp eller hur man organiserar sin skol- eller arbetsdag under stort eget ansvar på distans. Tidigare forskning visar att detta mer handlingsinriktade sätt att lära är minst lika effektivt som att planera fram förändring (se bland annat Schön, 1983; 1987; Molander, 1993). Genom att arbeta praktiskt och i små steg kan justeringar göras efter hand, fler blir delaktiga och komplexa förhållanden och annat som kan vara svårt att förutse vid skrivbordet synliggörs och kan hanteras tidigt i förändringsprocessen.

I sammanfattning är vår bild att pandemin i studerade kommuner givit många viktiga erfarenheter om vad som driver fram förändring och hur den egna organisationen kan förhålla sig till och arbeta med omställning. Pandemin är förvisso unik och ett extremtillstånd, men mycket av det som gynnat organisationens förmåga till anpassning under pandemin kanske går att främja på annat sätt även när smittan klingar av och pandemin är över. Flera vi talat med reflekterar exempelvis kring hur de skulle kunna inkludera medarbetare tidigare i framtida utvecklingsarbete, hur de skulle kunna renodla de mål som organisationen förväntas uppfylla, hur de skulle kunna bli ännu bättre på att dela erfarenheter med andra både inom den egna organisationen och utanför samt vilka regelverk och informella normer som kanske kan utmanas i framtiden.

## **Liknande erfarenheter och lärdomar trots lokala skillnader**

Vår bild är att erfarenheter, analyser och lärdomar av pandemin är påfallande lika i de kommuner som medverkat i KomCo. Har det att göra med den nationella strategin som beskrevs inledningsvis, exempelvis kring vikten av medborgarnas egenansvar och det snarlika relationsmönster kommuner har inom det svenska flernivåsystemet? De lite större kommunerna har förvisso haft större utmaningar vad gäller intern samverkan, och de mindre har bitvis varit i större behov av vägledning från externa aktörer i avsaknad av egna resurser för exempelvis omvärldsanalys och riskbedömning. Men på det hela taget är berättelserna om vilka erfarenheter som gjorts och vilka lärdomar som är värda att ta tillvara i framtiden förvånansvärt samstämmiga. Pandemin gör inte halt vid en kommungrens, och smittspridningen i samhället har varit jämt fördelat. En

förklaring till att så är fallet kan som sagt vara att kommuner har samma grundläggande uppdrag, en annan att pandemin i första hand varit en kris som styrts nationellt och att det lokala handlingsutrymmet för extraordinära kommunala åtgärder därmed varit relativt begränsat. En annan förklaring till de relativt samstämmiga berättelserna är att kommuner varit bra på att lära av varandra redan under krisen. Givetvis handlar det säkert också om att vi främst talat med personer i ledande ställning vars roll är att ta ansvar och där ansvarstagandet rättfärdigas på snarlika vis, såsom ”det har varit ett hektiskt och lärorikt år som i stort handlar om att hantera uppdykande problem”, ”vår verksamhet har bedrivits under stor osäkerhet och den har inte blivit mindre av att informationen om coronaviruset och covid-19 förändrats över tid”, samt ”hot om ökad smittspridning har hela tiden satt verksamheten på helspänn”.



# Vad har kommunerna lärt av pandemin?

I det här kapitlet sammanfattar vi kommunernas lärdomar i form av några generella utvecklingsområden och kollektiva insikter. Dessa framträder tydligt när de kommunspecifika KomCo-rapporterna läggs samman och materialet betraktas "lite på håll". Lärdomarna handlar i grova drag om hur man arbetar med smitta och hygien, äldreomsorgens systemsvagheter, krisberedskap, och givetvis digitaliseringens möjligheter och faror men också om hur den egna organisationen fungerar, leds och styrs i bredare bemärkelse.

## **Två typer av lärande**

Pandemin har ändrat allt och inget. Mycket är sig likt, kommunens uppdrag är i allt väsentligt intakta. Ingen kommunsektor har likt vissa industriföretag stängt ner och permitterat sina medarbetare under en period, verksamheten löper på, förskolor är öppna och stadsbyggnadskontor beviljar bygglov. Samtidigt har pandemin tvingat fram omfattande förändringar på kort tid hos individer, organisationer och i samhället i stort och inneburit att både arbetssätt och fysiska och tekniska lösningar behövt förändras, mer eller mindre radikalt. Pandemin har därmed lett till en mängd erfarenheter och insikter hos medarbetare, chefer och politiker och KomCo-programmets utvärderingsrapporter innehåller många explicita beskrivningar av gjorda lärdomar. Dessa handlar dels om kunskap som behövs för att omedelbart lösa problem, dels om kunskap som kan komma till användning senare. Vi kan också notera att lärdomarna av förklarliga skäl skiljer sig dels mellan verksamheter och sektorer, dels mellan olika nivåer i organisationen. Vissa verksamheter och medarbetargrupper måste jobba på plats, medan andra kan sköta jobbet på distans och digitalt. På operativ nivå handlar det ofta om att lösa praktiska problem här och nu, medan för ledningen betraktas verksamheten som ett system man på längre sikt ska skapa bättre förutsättningar för.

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

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 Chris Argyris och Donald 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. Inte lika mycket och likadant i hela organisationen, snarare mångskiftande och ofta inriktat på hur man pragmatiskt löser både mindre och större uppgifter tillsammans.

En reflektion som vi tror är viktigt när erfarenheter från pandemin skall omhändertas och omsättas i ett organisatoriskt lärande är att de insikter och lärdomar som medarbetare och chefer beskriver för oss förenklat kan sägas vara av två olika slag: "single" respektive "double loop learning" (Argyris & Schön 1978), ibland översatt som enkel och dubbelkrets lärande. Enkelkrets lärande utgår från befintlig kunskap och är inbäddat i befintliga rutiner och föreställningar. Resultatet av detta lärande blir en förfining och en kunskapsanpassning i en tydlig förutbestämd riktning. Enkelkrets lärandet ifrågasätter en praktik, men inte mer grundläggande föreställningar som bär upp denna praktik. Med dubbelkrets lärande åsyftas i stället en lärsituation där själva grundföreställningarna omprövas. Ett enkelkrets lärande kan förenklat vara lättare att få till stånd, medan ett dubbelkrets lärande är en större utmaning och mer utvecklingsinriktat. För att få till stånd det senare krävs ofta att upparbetade strukturer inte bara ifrågasätts, utan också ersätts. Det handlar då om att erhålla ny kompetens och investera i nya sätt att bedriva verksamhet på.

## Smittskydd, basala hygienrutiner och omsorgernas systemsvagheter

Kunskapen om smittskyddsarbete och hur man arbetar med strikta hygienrutiner var slumrande hos de flesta kommuner när pandemin bröt ut. Detta ändrades dock abrupt i mars 2020 när WHO deklarerade att världen har drabbats av en viruspandemi, och ett intensivt lärande om virus och hur sådana bekämpas startade i hela samhället. I kommuner var det äldreomsorgen som mötte smittan först, och där var också behovet av att snabbt förstärka och utveckla hygienrutinerna som störst för att skydda pandemins allra mest utsatta. I samtliga kommuner fick de medicinskt ansvariga sjuksköterskorna snabbt en viktig roll och olika utbildningsinsatser gjordes för att påminna personalen om sådant som ”de egentligen redan visste”, inte minst från säsongsinfluensor. Däremot saknades beredskap på såväl kommunal som regional och nationell nivå för ett så omfattande hygienarbete som krävdes, inte minst i form av skyddsutrustning samt rutiner kring tester och smittspårning. Nationellt prioriterades dessutom (intensiv)vårdens behov och samtliga kommuner vittnar om att de blev lämnade att ensamma försöka få tag på skyddsutrustning, men också i att göra bedömningar om hur personalen och brukare skulle skyddas, exempelvis om huruvida visir och munskydd behövdes i äldreomsorgen. Frågan om bemanning, vikarier och hur det löpande omsorgsarbetet organiserades uppmärksammandes också. Intressant att notera är att ingen av kommunerna hade en person som var ansvarig för kontakten med det regionala smittskyddet, eller att nationella myndigheter för den delen använde de officiella kontaktvägar som finns i form av myndighetsbrevlåda, i kommunikation med kommunerna kring uppdaterade riktlinjer.

Coronakommissionen slog fast i sitt delbetänkande (SOU 2020:80) att strategin för att skydda de äldre hade misslyckats, att beslut och åtgärder varit sena och otillräckliga, samt att det till stor del beror på strukturella brister såsom en fragmenterad organisation med många aktörer därtill inordnade i flernivåstyrning. Flera inlägg framhöll att kommissionens kritik är onyanserad eftersom det ser olika ut över landet. Inte desto mindre, för den kommunala omsorgen handlar det givetvis om beredskap inför en pandemi, men det handlar också en verksamhetsideologisk omställning av omsorgen i och med Ädelreformen, 1992 och annan samhällsutveckling. Flera inom omsorgerna har återkommit till detta. Visserligen finns en medicinsk logik inom kommuners omsorgsverksamhet (främst genom medicinsk ansvarig sjuksköterska och tät samverkan med primärvård och sjukvård), men en omsorgslogik är också

framträdande, där valfrihet, service, trygghet och integritet vid sidan om medicinsk behandlingslogik är framträdande ideal, men också en ålderism och syn på äldre som sammantaget har omsatts i den organisering, dimensionering och kompetenskrav som rådande omsorgsverksamhet verkat under, och som nu givet en pandemi inte visar sig vara ändamålsenlig. Utfallet är med andra ord också en konsekvens av hur verksamhetsområdet utvecklats under en följd av år. Därav benämningen äldreomsorgens systemsvagheter. Att planera för en kommande pandemi är av största vikt, och tillräckliga förberedelser handlar om så mycket mer än beredskapslager, det handlar om omsorgens prioritering, hur den organiseras och leds, om utbildning och värderingar samt om samverkan med primär- och sjukvård.

De kommunala lärdomarna vad gäller smittskydd skulle mot ovanstående kunna sammanfattas enligt följande:

- Kunskapen om och grundläggande rutiner för hygienarbete fanns, men de var inte uppdaterade och aktiverade. Genom pandemin har kommuner fått ett unikt tillfälle att omsätta teoretiska kunskaper i praktiskt lärande.
- Den kommunala beredskapen inklusive inköp av skyddsmaterial och strukturer i form av exempelvis utbildning och ansvarsfördelning för smittskyddsarbete behöver stärkas inför omfattande spridning av en ny okänd smitta.
- Samverkan med och rollfördelning mellan lokala, nationella och regionala nivåer vad gäller smittskydd behöver ses över.

Det faktum att äldreomsorgen är den verksamhet i kommunerna som drabbades först och där det blev mest synligt att pandemin faktiskt handlade om ”liv och död”, har gjort att äldreomsorgens förutsättningar har diskuterats livligt under snart två år. Vår bild är att det finns en stolthet hos äldreomsorgens företrädare över verksamheten och att många har använt uppmärksamheten som pandemin inneburit för att berätta för politiker, media och chefskollegor i kommunorganisationen om äldreomsorgens förtjänster och hur den fungerar, men också för att redogöra sin syn på dess systemsvagheter i form av exempelvis låg status, ohållbara arbetsförhållanden och just-in-time bemanning vilket tenderar att förstärka underbemanning och hög personalomsättning, samt bristande resurstilldelning som behöver rättas till om äldreomsorgen ska förbättras. Ett

stärkt självförtroende kan skönjas hos många av de som intervjuats och flera hoppas att erfarenheterna från pandemin ska leda till att ett mer omfattande förändringsarbete. Samtidigt är många luttrade, och en gemensam lärdom kanske skulle kunna sammanfattas enligt följande:

- Pandemin har gett ett välbehövligt fokus på äldreomsorgens brister och löftena om krafttag är många. Men människor glömmer fort och om äldreomsorgen ska fortsätta att vara prioriterad behöver vi som företrädare verksamheten arbeta aktivt för att behålla initiativet.

### **Krisledning och krisberedskap**

Vad gäller krisledningsarbete är samtliga kommuner som deltagit i KomCo tillfreds med sin insats. Alla upplever att ledningen tog pandemin och den samhällskris som den innebar på största allvar och agerade snabbt och kraftfullt utifrån den information man hade. Pandemin skapar en upptagenhet kring det osäkra som väntar i framtiden, och mycket arbete var just inriktat mot att hantera framtiden genom att minska smittspridningen. Samtidigt var detta ingalunda lätt, för när olika grupper i ett flernivåsystem arbetar med en komplex, föränderlig och utdragen uppgift så ger det upphov till en rad svårigheter med information. Tvetydigheter uppstår kring såväl upplevda problem som adekvata lösningar och inledningsvis rapporterar alla kommuner att det resulterade i upplevd osäkerhet då de vardagliga strukturerna som rutinemässigt hanterar uppkomna problem inte längre fungerar. Tydlig och samstämmig kommunikation blev A och O och säkerhetsansvariga och kommunikatörer blev viktiga aktörer i krisledningens arbete, inte minst i att tolka och begripliggöra nationella riktlinjer, kommunledningens beslut och för att förmedla information som krävdes för en god samordning mellan verksamheter. En viktig roll blev att ansvara för kommunens organisering av möjliga risker samtidigt som detta ansvar också ska delegeras ut till de som formellt har rådighet över och kännedom om verksamhetens förutsättningar varför samordningsmöten blev viktiga och ökade i frekvens.

Varken enskilda funktioner eller kommunen som helhet kan förutsäga vilka risker som faktiskt väntar, samtidigt måste de organisera sig som om de visste, och ofta görs det genom planer. Ingen av de medverkande kommunerna hade en uppdaterad pandeminplan i januari 2020 utan dessa uppdaterades som

vi uppfattat det i de flesta fall i all hast. Däremot hade flera av kommunerna färska erfarenheter av beredskapsövningar som genomförts inom ramen för det nationella totalförsvaret, vilka visade sig användbara för att snabbt rigga krisorganisationen. Över tid visade det sig också att många av de utmaningar som pandemin innebar inte hade gått att förutse och krisplanernas betydelse minskade. Exempelvis handlade de krisplaner som fanns i första hand om hur den kommunala verksamheten ska upprätthållas på en säker nivå vid ett omfattande personalbortfall, men föga om hur smitta ska begränsas. Samtidigt säger man att för varje virusvåg har kommunen och dess olika ledningsgrupper blivit bättre på att förhålla sig till virusets konsekvenser, man hittar ständigt nya lösningar på praktiska problem, och allteftersom upplever man hotbilden som allt mindre, eller bättre, man utvecklar en vana vid att leva med olika restriktioner i förhållande till ”det nya normala”. Pandemin som överhängande mörkt moln hanteras på så sätt genom att beslut bryts ned i praktiska delbeslut som bestäms i en uppdykande ordning. Upplevd framgång ligger nog på så sätt i att man hanterar de risker som uppmärksammas där potentiella frågor upptäcks innan de utvecklas till problem. Vi ser alltså att krisplaner handlar mer om krisplanering, ett görande och lagande efter läge där såväl kommuninterna överväganden som kommunens position i förhållande till andra för pandemin signifikanta aktörer är av betydelse i arbetet med att forma en flexibel beredskap. Lärdomarna vad gäller krisplanering kan sammanfattas med att:

- Det är svårt att förutse allt som kan hända före en kris och det är därför viktigt att arbeta med krisplaner och krisberedskap på ett sätt som stärker organisationens förmåga att improvisera och snabbt anpassa sig till otänkbara och omfattande förändringar, snarare än att kunna förutse varje tänkbar kris.

## **Digitaliseringens möjligheter och utmaningar**

En nyckelfaktor för att den kommunala servicen kunnat upprätthållas med rimlig kvalitet under pandemin trots kraftiga restriktioner och påbud om ”social distansering” är den snabba digitala omställning som kommuner och samhället i övrigt har genomgått. Undervisning har lagts om till distans vid olika vågtoppar, kommunfullmäktigemöten och nämndsammanträden har genomförts digitalt och en rad grupper har lärt sig att möta kommunens representanter på nya sätt, exempelvis inom socialtjänsten eller vid miljötillsyn och handläggning

av bygglov med mera. Också interna möten har i många verksamheter sedan pandemins inledande veckor fram till hösten 2021 uteslutande skett i form av digitala träffar och få är nu de medarbetare som aldrig deltagit i ett Teamsmöte. Distans- och hemarbete har blivit en norm för många medarbetargrupper inom kommunen. Många lovordar den tekniska utvecklingens möjligheter, även om flera också pekar på dess begränsningar, inte minst kring det sociala samspelets roll och betydelse för kreativitet och utvecklingsförmåga.

Digitalisering har fått ökad fart genom det sätt på vilket pandemin skapat nya förutsättningar för distansarbete. Nog lär det ökade hemarbetet, med möten och utbildning via länk, i hög grad fortsätta. Alla säger att man ingalunda oreflekterat kommer sätta sig i bilen eller på tåget för ett möte i en stad längre bort. Några spår också att det kommer bli lättare att rekrytera vissa personalgrupper när man inte alla vardagar behöver vara fysiskt på plats för att utföra sitt arbete.

Ökat hemarbete innebär minskade behov av lokaler och städning, men även av transporter, och luncher på stan. Vi handlar också generellt alltmer på nätet, och vi har under pandemin sett hur läkar- psykolog- och veterinärbesök i olika appar blivit allt vanligare. Det är en teknisk utveckling som är så snabb så vi blir lätt blinda för den, på motsvarande sätt som vi för länge sedan glömt av de fysiska bank- och postbesök vi gjorde förr. Fysisk handel var redan innan pandemin hotad av mördande konkurrens från nätet, och påverkar gatubilden i alla kommuners centralorter. Därtill kommer allt vad algoritmer redan kan, och framgent kommer att kunna göra. Biståndsbedömningar, rådgivning och rekryteringar sker redan med hjälp av algoritmer. Vissa tendenser och utvecklingsförlopp samverkar omstörtande medan andra inte nödvändigtvis behöver leda till bestående försämringar utan till kreativ och utvecklande förstörelse. Det sker nog inte heller i en i förväg given kontinuerlig riktning åt ett visst håll, utan i delvis motstridiga förlopp ibland starkare och ibland svagare utan att man alltid vet varför, förrän möjligen i efterhand. Därför är det avgörande att följa med sin tid och efter bästa förmåga löpande parera de mest negativa sociala, ekonomiska och politiska effekterna, att liksom en schackspelare försöka kunna se följderna av olika drag, beslut och principer längre in i framtiden. Vad gäller kollektiva lärdomar kring digitalisering så skulle vi vilja påstå att de är tre är av betydelse:

- Digitaliseringen har gått mycket lättare än de flesta trodde.

- Digitaliseringen är här för att stanna och kommuner behöver fundera aktivt på hur den påverkar hur de möter brukare och utformar samhällsplaner i framtiden.
- Att i ökad grad arbeta hemma har för flera personalgrupper blivit en möjlig ny norm och det är viktigt att som arbetsgivare skapa beredskap för nya sätt att leda och fördela arbetet utanför arbetsplatsen, givetvis med utgångspunkt i hur brukargrupper upplever levererade tjänster och service.

## Den egna verksamhetens organisering och roll

Pandemin har enligt föregående avsnitt gett specifika kunskaper om alltifrån virus, smittspridning, krisledning och digitalisering. Men arbetet med pandemin, inte minst genom hög mötesfrekvens, har också medfört många generella insikter om den egna organisationens och kommunsektorns styrkor och svagheter vad gäller ledning, styrning och samverkan som är värdefulla även när det inte är kris. Social distans verkar paradoxalt nog ha inneburit att organisationernas nivåer och sektorer kommit varandra närmare, både samarbets- och verksamhetsmässigt, vilket ökat förståelsen för varandras perspektiv och olika verksamhetslogiker. Vår bild är att detta till del beror på att pandemin tvingat fram ett mer verksamhetsnära och lösningsorienterat sätt att styra och leda verksamheten som i sin tur bidragit till en mer samarbetsorienterad verksamhetskultur inom kommunen och gentemot andra huvudmän. Samtliga kommuner i studien har arbetat på liknande sätt under pandemin.

Ovan beskrevs arbetet med krisplaner. Planer är ett uttryck för att arbeta proaktivt, och ofta framstår proaktivitet som något eftersträvanvärt, bättre och finare än att reagera. Ibland är det säkert så, men i händelsestyrda tider är det också av värde att kunna reagera snabbt och på ett klokt vis. Eftersom pandemin inneburit stor osäkerhet och att oväntade icke önskade händelser kan inträffa har det varit viktigt att ha handlingsberedskap för att möta sådana. Denna handlingsberedskap har främst mobiliserats genom frekventa möten där ledning och personal löpande träffats i vertikala och horisontella konstellationer. Våren 2020 vittnade alla om att osäkerheten var så stor att man var tvungen att träffas flera gånger om dagen för att avhandla vad som sker, och vad som är en lämplig organisatorisk reaktion på det som sker. Denna besvärliga situation råder fortfarande. Olika signaler och ledtrådar om covid-19 behöver fortfarande tolkas och begripliggöras så att rimliga åtgärder kan vidtas, men situationen



uppfattas inte lika prekär som i det inledande skedet varför mötesfrekvensen också är lägre, också kring vad som behöver avhandlas. Över tid har en handlingsberedskap utvecklats utifrån tillgängliga resurser och som löpande testats att improvisera fram beslut och åtgärder på det som dyker upp.

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

Genom att det varit så mycket osäkerheter kring hur pandemin ska utvecklas har alltså ledningen på olika nivåer tvingats att sammanföra olika perspektiv för att få en bättre bild av de situationer som organisationen ställts inför och diskuterat vardagliga aktiviteter och konkreta praktiska problem. Genom den snabba omläggningen har ledningen också behövt formulera gemensamma prioriteringar och analysera vad som är viktigast för verksamheten genom att fastslå vilka ”misstag” som inte får förekomma, och vad som är ok att förändra givet de extraordinära omständigheterna, och inte vara fastlåsta vid ett förutbestämt handlingsmönster. I denna process verkar det ha funnits tid för medarbetare att identifiera små fel och begripa varför de uppstår. Ledningen har också i högre utsträckning än annars tagit vara på medarbetarnas olika unika kompetenser även om personen har lägre status och rang i organisationen, exempelvis genom att man har identifierat experter i organisationen och inkluderat dem i det strategiska arbetet. Ledningen på olika nivåer i kommunerna har därigenom i olika möteskonstellationer kontinuerligt och över tid stärkt metoder och relationer. Härigenom har förmågan ökat att kombinera denna kapacitet på ett integrerat och samtidigt improviserande sätt. Kanske kan man tala om att bedömningsförmågan ökat, förmåga att förhålla sig till det vi ännu inte vet, att se och erkänna våra begränsningar och också känslomässiga kopplingar, att utifrån osäkra situationer överväga, vända och vrida, och inte minst bejaka lyhördhet och eftertänksamhet. Vi menar att denna bedömningskunskap utvecklats under pandemin genom samtal om konkreta händelser som utspelar sig i gråzoner kring otydliga signaler, aningar, farhågor och förhoppningar. Förenklat kan denna erfarenhet sammanfattas enligt följande:

- Genom tvivel och konkret problemlösning har olika delar och nivåer i kommunorganisationen lärt känna varandra och hur olika verksamheter fungerar.
- Denna erfarenhet kan vara en viktig tillgång när olika delar i organisationen ska ta sig an andra utmaningar och lösa komplexa problem tillsammans.

En reflektion vi gjort när vi tagit del av olika fokusgruppssamtal är att den form av styrning som flera praktiserat och talat om har stora likheter med vad som beskrivs som tillitsbaserad styrning (Brigelius, 2017). Vi kan också dra oss till minnes hur man inom offentlig förvaltning innan pandemin förhöll sig entusiastiskt avvaktande till begreppet tillit. Visst, ökad tillit behövs, men har det inte lite skimmer av ett nytt buzzword över sig, tycktes flertalet ha menat. Mycket av det som händer och sker i kommunen upplevs på riktigt, andra saker sker mer på låtsas, det görs för att det ska se bra ut och ge legitimitet. Men med pandemin tycks tillitsord blivit verkstad och flera har uppskattat det som något reellt och viktigt. Social distans till trots menar fler att ledningsarbetet under pandemin snarare kännetecknas av ett nära ledarskap, och att konkreta problem löses genom att man i högre grad har tillit till varandras förmågor. Huruvida ett tillitsbaserat arbetssätt genomsyrar kommunen låter vi vara osagt, men nog finns det fog att tala om att pandemin också möjliggjort ett tillitsbaserat arbetssätt.

# Hur gjorda erfarenheter kan skalas upp

Vi har i föregående kapitel sammanfattat våra iakttagelser kring vilka områden som kommuner övergripande lärt sig. Det handlar om att arbeta med smitta och hygien och äldreomsorgens systemsvagheter, krisberedskap och behovet av att skapa flexibel beredskap, digitaliseringens möjligheter och upplevda svårigheter samt erhållen förståelse av hur den egna organisationen fungerar, leds och styrs under kris. I detta sista kapitel delar vi några av våra tankar kring vad som kan vara viktigt att tänka på när dessa erfarenheter ska tas tillvara och bidra till utveckling och organisatoriskt lärande.

En huvudprincip och central utgångspunkt under pandemin har varit 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, utan snarare utröna och reflektera hur man kan ta tillvara gjorda lärdomar och stärka den egna organisatoriska kapaciteten inom ramen för fastslagna principer. I detta avslutande kapitel diskuterar vi lärandet, och på motsvarande sätt som vi ovan brett sammanfattat ett lärande inom fyra områden kommer vi här förenkla och tala om två huvudsakliga förhållningsätt till hur man kan se på förändring och följaktligen hur kommunen kan/bör gå tillväga för att stödja en önskad förändring. Men innan vi kommer dit några ord om pandemin som förändringskraft.

## **Aktivt lärande och kapacitetsbyggande befäster goda erfarenheter**

Att se pandemin som en lärprocess, under vilken flera olika sektorer inom kommunen interagerar internt och visavi aktörer i omgivningen, handlar ur ett aktörsperspektiv om att upptäcka och förstå hur pandemin ställer nya krav och förväntningar på befintlig verksamhet, hur den styrs, leds och organiseras.

Lärandet har som vi beskrivit ovan växt fram över tid och handlar om att pröva nytt, uttolka resultaten och förstå implikationer för berörda parter. Ett sådant lärande äger givetvis rum på individnivå, men kanske ännu viktigare är förmågan att stärka den kollektiva organisatoriska kapaciteten. Aktivt lärande kan liknas vid begreppen absorbering och absorptionskapacitet (Cohen & Levinthal, 1990), dvs organisationens förmåga att ta till sig nya erfarenheter och kunskaper och omvandla det till nytta för den egna verksamheten. Ett särskilt fokus i denna rapport har varit kommunen, men inte som solitär, utan hur kommunen i ett vidare handlingsssystem utvecklar ny förmåga och kompetens för att ta sig an inte bara denna pandemi utan också andra större samhällsutmaningar. Samspelen inom ett flernivåsystem, med andra kommuner, civilsamhälle, näringsliv och medborgare är av stor betydelse för kommunens olika verksamhetsområden och sektorer. Kommunens absorptionskapacitet ska sålunda stärkas under villkor som även är förbundna med behov av stärkta vertikala och horisontella beroendeförhållanden.

Att få möjligheten att vara med i en lärande utvärdering medan den pågår reser en rad intressanta funderingar kring lärande. Om individuellt, kollektivt och organisatoriskt lärande har det skrivits hyllmetrar med text, med en mängd teoretiska perspektiv och metodologiska överväganden (Easterby-Smith & Lyles, 2011). Merparten har en positiv syn på lärande, däribland undertecknade, medan andra formulerar en mer kritisk syn där lärandet framstår som ett maktpolitiskt krav på att ständigt anpassa sig till nya förhållanden (Contu & Willmott, 2003). Några menar att organisationer inte kan lära, eftersom det bara är individer som kan lära. Andra menar nog att fler kan lära tillsammans och att det går att bygga upp en kollektiv kompetens kring kollektiv handling (Sandberg & Targama, 2013), och att lärandet är intimt sammankopplat med organisering i olika givna sammanhang (Gherardi & Nicolini, 2001; Jacobsson, 2015; Weick & Westerley, 1999), exempelvis på möten eller i utvärderingsprojekt.

De betonar att lärande är beroende av relationsmönster, mötesstrukturer och arenor. Med detta synsätt är alltså lärandet inte något enbart kognitivt som sker i olika huvuden. Lärandet iscensätts relationellt, fördelat på olika aktörer, men också framburna av olika artefakter som funktionsbeskrivningar, system och riktlinjer, vilka gemensamt skapar förutsättningar för erfarenhetsbaserat lärande. Lärandet handlar då inte enbart om att stilla en enskild persons nyfikenhet, utan lärandet är förmågan att i olika organisatoriska sammanhang använda gamla och nyvunna erfarenheter på ett kompetent sätt med följd att

nya handlingsalternativ kan upptäckas. Exempelvis de olika hearings som vi deltagit i inom KomCo har satt igång gemensamma funderingar kopplat till översynsarbetet och också genererat konkreta förslag, om både form- och innehållsfrågor kring pandemihantering med bäring på information, beslut och genomförandekapacitet.

Lärbegreppet är samtidigt lite halt, svårt att greppa och operationalisera i en konkret praktik. De hearings och erfarenhetssamtal vi fört inom ramen för KomCo har genomgående avslutats med reflektioner där deltagarna sagt att frågorna, samtalsformen och kollegors inspel gjort att man lärt sig mer och annat om kommunen som organisation och det vidare system kommunen är en del av. Samtalet gjorde så att säga att deltagarna sett på sina erfarenheter i ljuset av andras erfarenheter, de har både förstärkts i uppfattningar de redan har och också blivit medvetna om nyanser och andra perspektiv. Lärandet är här inte en fråga om bokkunskap, utan en fråga om mer konkreta och handgripliga företeelser knutna till den verksamhet man är satt att leda, dvs de funktioner, relationsmönster och processer och riktlinjer som (inte) finns inom ramen för den infrastruktur som kommunen byggt upp. Lärandet handlar då inte om formaliserade läraaktiviteter, en kurs eller information på en hemsida, utan om att undersöka den praktik och de konkreta aktiviteter som utgör den organisatoriska infrastruktur inom vilken man verkar.

Vid förändring är förmågan att lära en av de viktigaste resursskapande processerna för en verksamhet, i synnerhet när förändringen innefattar ord och symboler som ska förstås och användas för att bygga de strukturer och processer som inte är på plats. Det fordrar därför ett lärande förhållningsätt, en lärande attityd till det som man företar sig. Det handlar inte alltid om att lära mer, utan många gånger om att lära av, lära om och lära nytt.

Vi anser att begreppen lärande och kapacitetsbyggande är relevanta för att förstå och bedöma kommunens anpassnings- och utvecklingsförmåga under kris. Begreppen bygger på föreställningen om att kris reser helt nya krav och förväntningar som genom olika typer av identifierade förmågor, såsom att kommunicera, skapa mening och ingjuta hopp, pröva och befästa, samt samverka internt och externt, tillsammans utvecklar nya arbetssätt och förskjuter normer och värderingar så att en rad praktiska problem hanteras bättre. På så sätt har deltagarna i de studerade kommunerna tillsammans lärt sig att hantera pandemin, hur nya förhållanden (för viss sektor eller för kommunen som helhet) kräver nya prioriteringar och åtgärder i form av att utveckla och anamma nya rutiner och metoder men också ny teknologi.

Förmågan att hantera kris är alltså inte befäst förrän förändringar i samarbetsmönster, värderingar och kunskaper skapat en kollektiv kompetens i kommunen. Den förvärvas och utvecklas ofta i en lång process. Som vi påtalade ovan nämnde några att totalförsvarsövningarna innan pandemin varit till hjälp, andra om samlande incidenter i kommunen, men framför allt har den i tid långsträckta pandemin bidragit till att förstärka kommunens förmåga att uppmärksamma på vilket sätt olika aktörer med sinsemellan olika perspektiv, kompetenser, och förutsättningar får möjlighet att utifrån rådande pandemi i högre grad "dela värld" med varandra. Kommunen har här haft både interna och externa lärprocesser. Internt har man lärt sig hur olika verksamhetsområden, förvaltningar och personalgrupper arbetar med att begränsa smittspridningen, vad som underlättar och förvärrar. Externt har man handfast kring information lärt sig hur externa samarbetspartners förstår och arbetar med detsamma, och vad som underlättar och försvårar i det samarbetet. Det här är givetvis också viktiga lärdomar för externa aktörer, att lära sig hur kommunen resonerar kring gemensamma angelägenheter. Pandemin kanaliseras på så sätt erfarenheter, berättelser, meningsutbyte och argument bland aktörer inom hela samhället. Det är givetvis en kapacitet och förmåga som sträcker sig bortom nämnda pandemi.

Ett klassiskt dilemma i alla organisationer är att hantera avvägningen mellan att å ena sidan förfina befintlig driftsorganisation "här och nu" och å andra sidan "lyfta blicken" för att utveckla verksamhetens tjänsteproduktion. Organisationsforskare med lärande i fokus talar som sagt också om "single loop learning" och "double loop learning" (Argyris & Schön, 1978) andra om anpassningsriktat lärande och utvecklingsorienterat lärande (Ellström, 2001; 2005). Mycket förenklat föreligger en skillnad mellan stora privata tillverkningsindustrier och offentliga verksamheter, i synnerhet den inom välfärdsproduktion. Inom privat tillverkningsindustri är det inte ovanligt att man separerar utveckling från drift, FoU från produktion, ofta med en separat budget. Människobehandlande offentlig verksamhet gör i regel inte denna uppdelning. "FoU" är integrerad i driftsorganisationen, och det förväntas av chefer och medarbetare att de parallellt med driften ska driva utvecklingsarbete, såsom vi sett under pandemin. De är samtidigt ansvariga för att planera arbetet, utföra arbetet och utveckla och förbättra verksamheten givet de nya pandemiska förutsättningarna.

## Två olika förhållningsätt till lärande och förändring

Pandemin hade inte kallats en kris om den inte hade ställt stora krav på snabb förmåga till omställning för samhällets olika institutioner, och vi har också sett att alla sektorer inom kommunal verksamhet mer eller mindre har påverkats. Att hantera krisen har ställt krav på snabbt lärande och stor anpassningsförmåga. Det är också ett lärande som kan användas i andra sammanhang, men förutsätter kanske då ett reflexivt förhållningssätt till såväl gjorda erfarenheter och lärdomar som syn på förändring. Vi ska här dela upp gjorda lärdomar och syn på förändring i två kategorier, kunskap som objekt som kan spridas å ena sidan och å andra sidan kunskap som process som behöver översättas (Jfr Czarniawska, 2005; Alvesson & Kärreman, 2001).

Det första exemplifierar vi med det som lyfts fram som mycket väsentligt för att minska smittspridningen, i synnerhet inom omsorgerna, nämligen föreställningen om "basala hygienrutiner". Nya hygienrutiner finns som ett objektiva faktum, och de ska läras ut och spridas för att ge önskvärt resultat. Det andra har inte motsvarande namn som "basala hygienrutiner", men låt oss för enkelhetens skull kalla det för "basala organiseringsrutiner" då de handlar om att skapa en ändamålsenlig organisation givet pandemins förändrade förutsättningar. De finns inte som ett objektiva faktum, utan snarare finns det som levd erfarenhet och måste översättas och sättas i olika sammanhang för att få effekt. Låt oss utveckla denna distinktion.

Hur går förändring till? Ofta talar man om spridning. Gjorda erfarenheter ska skalas upp och spridas säger vi ofta. Gjorda erfarenheter antas ha en inneboende kraft på motsvarande sätt som virus är bärare på vissa egenskaper. På motsvarande sätt som virus kan spridas med kontaktsmitta, indirekt smitta, droppsmitta, luftburen smitta, blodsmitta eller via insekter och djur, antas också erfarenheter spridas via olika medier, mun till mun, på konferenser, på nätet, etc. När vi talar om spridning ser vi kunskap som objekt. Det finns en verklighet "därute", naturen när vi vill begripa oss på viruset, och "ett görande" och metoder kopplat till tester och experiment för att få kläm på gjorda erfarenheter. Studerar vi dem, viruset eller experimenten, kommer vi allt närmare dess sanning, virusets egenskaper eller verkliga metoder i gjorda erfarenheter. Dessa egenskaper och metoder är i sig själva en kraft som möjliggör spridning. Dessa faktorer, egenskaper och metoder kan genom olika auktoriteter (randomiserade studier) kodifieras i regler, rutiner och manualer, för att sedan läras ut, spridas och memoreras. Begreppet evidensbaserad inom många områden uppmärksammar att arbetsmetoder och beslut i möjligaste mån ska baseras på

forskningsunderlag i form av påvisad effektivitet (Nielsen, 2010), vilket förstärker tanken om snabbare spridning av bättre praxis (Fraser, 2002). På motsvarande sätt som basala hygienrutiner har utvecklats och fått spridning utifrån kännedom om virusets egenskaper har också vår förmåga att hålla teamsmöten baserats på att vi lärt oss programvaran, hur vi skapar en teamslänk, delar skärm, räcker upp handen, etc. Det är också en kunskap som vi objektivt har att förhålla oss till.

Förändring som spridning är ingalunda det enda sättet under pandemin som förändring kan förstås (Gherardi & Nicolini, 2001). En hel del av gjorda erfarenheter låter sig inte kodifieras på motsvarande sätt som de som förknippas med basala hygienrutiner eller hur vi genomför ett teamsmöte. Under pandemin har kommunerna gjort erfarenheter kring huruvida organisationen är ändamålsenlig eller ej, där det inte är alldeles lätt att separera olika mekanismer och förstå huruvida det finns entydiga orsak-verkan samband. Det kan handla om organisatorisk uppbyggnad, av hur både intern och extern samverkan fungerar och varför så kan vara fallet, men även kring nya företeelser såsom det allmänna rådet om att jobba hemifrån där utfall inte är objektivt givna. Ingen av de här erfarenheterna beror på eller kan mätas i förhållande till objektiva sakförhållanden, utan denna kunskap skapas tillsammans och är till stor del beroende på hur berörda upplever och förstår gjorda erfarenhet. Till skillnad mot viruset som mycket förenklat är vad det är oavsett vad vi tycker och tänker om det, är erfarenheten av samverkan och hemarbete intimt förknippat med vad vi just tycker och tänker om det. Kraften finns inte i samverkan eller hemarbete i sig, som det gör vad gäller viruset, utan beror till stor del på kontextuella villkor och hur berörda utifrån gjorda handlingar förstår olika handlingsregler, tankemönster och praktiker samt vad man framgent tycker är lämpligt att göra. Denna kunskap är inte att likna vid ett objektivt faktum utanför en själv, utan är av mer processuell och framväxande karaktär, förknippad med levd verklighet kopplad till olika preferenser, bedömningsförmåga och förståelseformer (Kärreman, Spicer & Hartmann, 2018; Sandberg & Targama, 2013).

Det är lätt att vardagen tar över och de flesta glömmer fort. En central ledar- och stabsuppgift är att bygga organisatorisk kapacitet, och vi menar därför att det är viktigt att tillsammans reflektera över gjorda lärdomar och fundera på vilka kunskapsanspråk gjorda lärdomar bygger på. Är de att betrakta som kunskap som objekt som låter sig spridas eller är de att betrakta som process som behöver översättas utifrån olika kontextuella villkor? Av det skälet menar vi att det är viktigt att betona vikten av att skapa arenor för lärande och att som chef



och stabsföreträdare strukturera gjorda lärdomar, såväl interna som externa. Givet pandemiårets händelsestyrda utvecklingsförlopp kräver det ett utforskande förhållningssätt och pandemin som lärprocess kan därmed sammanfattas enligt tabellen nedan.

**Tabell 2. Pandemin som lärprocess**

	Kunskap som objekt för spridning	Kunskap som process för översättning
Karaktär på gjord erfarenhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kunskap är objektiv fakta</li> <li>-Kunskap är intellektuell och kognitiv</li> <li>-Att explicitgöra kunskap är av stor betydelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kunskap är inbäddad i handlingar och olika förståelseformer</li> <li>-Kunskap är förkroppsligad i individer och grupper</li> <li>-Svårt att särskilja explicit från implicit kunskap</li> </ul>
Modell för erfarenhetsöverföring	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kunskap kan kodifieras och manualiseras, och spridas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kunskap översätts och legitimeras genom social interaktion</li> </ul>
Uppgifter för ledning och staber	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Strukturera och systematisera kunskap och gjorda erfarenheter</li> <li>-Kodifiera implicit kunskap till explicit kunskap</li> <li>-Samla kunskap till centrala funktioner – "kunskapsbanker"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Skapa en lärandekultur där kunskapsöverföring är en naturlig del av arbetet</li> <li>-Skapa förutsättningar för social interaktion</li> <li>-Samordna handlingar och individer med olika perspektiv, kunskap och erfarenheter</li> </ul>

## Slutkommentar – några strukturerande frågor som kan bidra till en god lärprocess

Avslutningsvis några korta ord om vikten av ett aktivt ägarskap på ledningsnivå för ett systematiskt lärande. Ovan beskrevs att lärdomarna kan förenklat delas in i två kategorier. Organisationen kan å ena sidan bearbeta den kunskap man redan har och sprida den till andra tillämpningsområden, det vill säga kvalitetsförbättrande och å andra sidan upptäcka och pröva nya möjligheter och ta risker, det vill säga utvecklingsorienterade. De kvalitetsförbättrande lärdomarna som är mer anpassningsinriktade och rutinmässiga kan länkas till det förbättringsarbete som redan bedrivs inom olika sektorer, exempelvis inom det systematiska kvalitetsarbetet. Det utvecklingsorienterade arbetet som handlar om lärdomar om att förändra metoder och innehållet i arbetet behöver också integreras och förankras. Problem är emellertid att tidshorisonterna i arbetslivet tenderar att hämma ett utvecklingsorienterat lärande. Avkastningen på de kvalitetsförbättrande lärdomarna är snabbare och mer överblickbar, medan avkastningen på de utvecklingsorienterade lärdomarna är mer långsiktig. 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.

Men hur bibehålls det förändringsbejakande tillstånd som pandemin inneburit och hur säkras de förbättringar som uppnåtts när krisinsikten 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 situationen som rådde före pandemin. Ett svar på frågan är att det är viktigt att arbeta medvetet och explicit med att ta tillvara erfarenheterna av pandemin om de inte ska falla i glömska. Organisatoriskt lärande börjar förvisso med att en eller flera individer betvivlar och 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 lära visst beteende, utbildningar och att vissa handlingsregler förändras. Andra kanske kräver att den fysiska miljön utvecklas eller att nya tekniska hjälpmedel införs. Ytterligare sätt att befästa nya kunskaper är att förändra organisationen genom att exempelvis inrätta nya tjänster eller organisatoriska enheter, men också genom att rikta uppmärksamheten mot det som ska förändras med hjälp av mål, riktlinjer, planer med mera, eller genom att tillföra mer ekonomiska eller personella resurser till ett område. Att vara resultatriktad i sitt lärande beror på många saker, vem som gör bedömningen, när bedömningen görs, hur den görs och var den görs och med vilket syfte.

Ett sätt att tänka kring hur man som organisation kan arbeta strukturerat med förändringsledning och lärande skulle kunna vara att utifrån KomCo-studien och andra typer av lärande utvärderingar utgå från retorikens sju klassiska frågor (Pettit, Crossan & Vera, 2017) vem ska lära och vad, varför, var, när och hur och med hjälp av vad ska lärandet utvecklas:

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

*Varför lära?* Vilka drivkrafter finns? Gör vi detta för att erbjuda bättre service och höja ambitionerna? För att anpassa verksamheten efter nya förutsättningar? För att bli en bättre arbetsgivare? För att lagen tvingar oss?

*Vad lära?* Avgränsad kunskap som kan omsättas i effektivitetshöjande insatser kopplat till det vi redan gör eller en mer kreativ kunskapsprocess som tar sig an nya utmaningar eller möjligheter? Små konkreta förändringar, eller komplexa frågor som kräver samverkan med andra?

*Hur, när och var lära samt med hjälp av vad ska lärandet utvecklas?* Vilka processer och sammanhang är bra arenor för att få till stånd förändringen? Ska vi lära av egna erfarenheter eller av andras? 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?

# Referenser

- Ahrenfelt, B., (1995). *Förändrings som tillstånd*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M., & Kärreman, D., (2001). *Odd couple: making sense of the curious concept of knowledge management*. Journal of management studies, 38(7), 995-1018.
- Anderberg, J., (2021.) *Flocken. Berättelser om hur Sverige valde väg under pandemin*. Albert Bonniers förlag.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Beck, U., (1992). *Risksamhälle. På väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos.
- Bringselius, L., (2017). *Tillitsbaserad styrning–ett ramverk*. Forskning Tillit. Tillitsdelegationen.
- Dahlsten, U., (2020). *Efter coronan. Svensk modell i kris*. Ekerlids Förlag.
- Cohen, W. & Levintal, D., (1990). *Absorptive Capacity: A new perspective on learning and innovation*. Administrative Science Quarterly. Vol. 35, pp. 128-152.
- Contu, A., & Willmott, H., (2003). *Re-embedding situatedness: The importance of power relations in learning theory*. Organization Science, 14(3): 283-296.
- Czarniawska, B., (2005). *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Easterby-Smith, M., & Lyles, M. A. (Eds.). (2011). *Handbook of organizational learning and knowledge management*. Chichester: Wiley.
- Ellström, P. E. (2001). *Integrating learning and work: Problems and prospects*. Human resource development quarterly, 12(4), 421-435.

Ellström, P. E. (2005). *Arbetsplatslärandets janusansikte*. Pedagogisk forskning i Sverige, 10(3-4), 182-194.

Fraser, S., (2002). *Accelerating the spread of good praxis. A workbook for health care*. Kingsham press: East Hampnett.

Gherardi, S & Nicolini, D., (2001). *The Sociological Foundation of organizational learning*. I Dierkes, et al (eds.) *Handbook of Organizational Learning & Knowledge*. Oxford: Oxford University Press.

Jacobsen, D., (2004.) *Organisationsförändring och förändringsledarskap*. Studentlitteratur: Lund.

Jacobsson, B., (2015.) *Fotnoter till förvaltningspolitik - Lärande styrning and all that jazz ...* Förvaltningsakademien nr 3, Södertörns högskola.

Kärreman, D., Spicer, A., & Hartmann, R. K. (2021). *Slow management*. Scandinavian Journal of Management, 37(2), 101152.

Kungl. vetenskapsakademien, (2021). *Vad kan vi lära av pandemin*. Kunskapsöversikt från Kungl. Vetenskapsakademiens expertgrupp om covid 19.

Molander, B., (1996). *Kunskap i handling*. Daidalos.

Nielsen, P., (2010) *Implementering. Teori och tillämpning inom hälso- & sjukvård*. Studentlitteratur: Lund.

Pettit, K., Crossnan, M., & Vera, D., (2017). *Organizational learning and knowledge processes: a critical review*. I Langley & Tsoukas (eds) *The SAGE handbook of process organization studies*. London: Sage.

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

Schön, D., (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books

Schön, D., (1987). *Educating the reflective practitioner*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.

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

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

Sveningsson, S., & Sörgärde, N., (2014). *Organisationsförändring- hur, vad och varför?* Lund: Studentlitteratur.

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

Weick, K., & Westley F., (1999). *Organizational learning: Affirming an oxymoron*. I Clegg, et al (eds.) *Managing Organizations*, London: Sage.

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

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



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

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