

”Håll i, håll ut!”

Om Trollhättans Stads hantering av pandemin

Gustaf Kastberg Weichselberger
Björn Brorström
Caroline Leppänen
Sanna Eklund

”Håll i, håll ut!”

Om Trollhättans Stads hantering av pandemin

Gustaf Kastberg Weichselberger
Björn Brorström
Caroline Leppänen
Sanna Eklund

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 109

ISBN 978-91-87454-98-1
© KFi tillsammans med författaren 2021
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	6
Inledning	8
Metod	10
Teoretiska utgångspunkter.....	12
Formell organisation.....	12
Samverkan och flernivåstyrning.....	15
Konkurrerande värden.....	17
Organisatoriskt lärande	19
Utgångspunkter för analys.....	21
Statistik, beslut och utveckling över tid	22
Resultat av hearingar och intervjustudie.....	24
Den övergripande bilden.....	24
Centrala beslut och åtgärder i förvaltningarna.....	28
Omsorgsförvaltningen.....	32
Samverkan mellan förvaltningar	36
Samverkan med externa aktörer	39
Kommunikation.....	43
Politik och förvaltning - ett fungerande samspel.....	45
Ett stort och inte helt oproblematiskt informationsbehov.....	47
Utvecklande och utmanande digitalisering.....	49
Analys	52
Övergripande kring utveckling i Trollhättan.....	52
Organisatoriska dimensioner	54
Arbetsdelning.....	54

<i>Koordinering</i>	55
<i>Kapacitet och beredskap</i>	57
<i>Kommunikation och samspel</i>	59
Lärande	61
Konkurrerande värden och hantering av pandemin	63
Slutsatser	65
Råd och bedömningar	66
Referenser	68

Sammanfattning

I denna rapport fokuserar vi hur Trollhättans Stad hanterat pandemin. Det mer specifika syftet är att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin ur ett organiserings-, lednings- och styrningsperspektiv. Utvärderingsstudien är en del av ett omfattande forsknings- och utvärderingsprogram vid Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av pandemin.

Bedömningarna som görs grundar sig på ett omfattande material som samlats in enligt en beprövad modell. En central del av det empiriska materialet utgörs av självvärderingar som ett urval av sju förvaltningar sammanställt. Varje förvaltning som tagit fram en självvärdering genomförde också en hearing som möjliggjorde kompletterande och fördjupande frågor. Utöver det genomfördes också intervjuer med sammanlagt fem personer.

Vi pekar i analysen på att Trollhättan efter två år med pandemin funnit väl fungerande organisations- och ledningsstrukturer. I pandemins inledningsskede fanns vissa otydligheter gällande krisorganisering. Styrkan organisatoriskt och ledningsmässigt har främst legat i den decentraliserade strukturen där mycket av beslutsfattandet skett på förvaltningsnivå. Det har funnits en tydlig vilja, en tillit mellan olika aktörer och en kapacitet att utvecklas efterhand som varit värdefull.

Den upplevelse som det ges uttryck för i vår undersökning är att Trollhättans Stad hanterat krisen väl. Vår bedömning är att kommunen lyckats finna sig i situationen, utarbetat en fungerande krishanteringsmodell och lärt i situationen. Beredskapen kunde dock i initialskedet ha varit bättre vad gäller krisorganisering i stort men också vad gäller lokala förutsättningar inom omsorgen. Hanteringen utifrån förutsättningarna har således varit bra, men hanteringen av förutsättningarna mindre bra. Observationerna utgör grunden för ett antal råd och bedömningar som presenteras:

Utveckla grundberedskap: Av vikt är att det finns dels en grundberedskap i form av en fungerande organisering och ledning i vardagen, dels att det finns en grundläggande beredskap för krisorganisering. Övningar är viktiga och att

planera för olika scenarier. Mindre viktigt förefaller det vara att arbeta med mer konkreta planer för specifika händelser.

Stärk och rusta vårdperspektivet inom omsorgen: Pandemin blottade brister inom omsorgen, inte bara i Trollhättan utan också nationellt. Ett stort lärande har skett under pandemin. Ett tydligt fokus bör ligga på att ta till vara och strategiskt utveckla omsorgsverksamheten inom områden som personal, kompetens, riktlinjer och krisplaner.

Utvecklad organisation: Mycket av framgång i krisledning och krisorganisering bottnar i en välfungerande ordinarie organisation. Eftersom analysen pekar på att utgångsläget för krishantering kunde ha varit bättre är det rimligt att reflektera över varför det var så. Ett framtida utvecklingsarbete kan därför också riktas in mot att se över hur den ordinarie organisationen fungerar sett till arbetsdelning, koordinering och ansvarsfördelning.

Strategiskt lärande: Vi har beskrivit och lyft fram dels att förutsättningar givits för ett omfattande lärande, dels att så också skett. Vi menar därför att väl krisen är över och det ges mer tid och utrymme för mer framåtsyftande arbete är det viktigt att mer fokuserat ta till vara på erfarenheter och förvalta den kunskap som genererats.

Stärkt regional samverkan: Vi har tagit del av beskrivningar som indikerar att samverkan och koordinering med VGR fungerat mindre bra vid krisens inledning. Detta bör analyseras ytterligare tillsammans med andra kommuner och med regionen med ambitionen att skapa varaktig stärkt samverkan.

Kom ihåg brister och ta dem på allvar: Vi vill dock trycka på att det är viktigt att ta tillvara på de erfarenheter som gjorts och inte allt för snabbt glömma och gå vidare. En ambition bör vara att mobilisera ett intresse för en utvecklad krisberedskap även i vardagen. Att börja med att ta till vara på de erfarenheter som gjorts med systematik torde kunna vara en bra start.

Inledning

Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att världen drabbats av en pandemi. Nu två år senare förefaller vi se slutet av pandemin. Tvåra kast och ändrade händelseförlopp har kännetecknat utvecklingen, så först i efterhand vet vi om det faktiskt är så. Mycket har hänt under de två åren. Nedstängningar har skett, vaccin tagits fram i rekordfart och nya sätt att genomföra arbete på har anammats. I denna rapport fokuserar vi på hur Trollhättans Stad hanterat pandemin. Det mer specifika syftet för denna studie av Trollhättans Stads hantering av pandemin är att beskriva och klargöra hur olika delar av den kommunala organisationen och verksamheten klarat att hantera pandemin. Fokus ligger på organisering, ledning och styrning. Ambitionen är att skapa ett underlag för lärande: både inför framtida kriser och inför en kommande vardag utan pandemi.

Att utvärdera handlar som all värdering om att ställa något i relation till något slags värde, helst med hjälp av någon slags måttstock. Pandemin ställer emellertid till det för utvärderaren på grund av att det inte finns något självklart värde eller skala att ställa observationerna mot. Detta beror delvis på att det är en helt ny företeelse. Återkommande har kommentarer varit att detta med en pandemi var något samhällets aktörer inte förberett sig eller planerat för. Delvis försvåras utvärderingen av att pandemin visat sig påverka förutsättningar för i princip all verksamhet, mer eller mindre direkt. Till det ska läggas att utvecklingen av pandemin geografiskt och sett till vilka verksamheter som drabbas mest visat sig inte följa någon regelbundenhet. Klustersmitta och vågor har drabbat verksamheter och kommuner högst olika. Sammantaget gör det att hanteringen av pandemin kan beskrivas som ett rörligt mål. Allt jämt i varje fall. Någon gång kommer även denna kris att bli historia, men där är vi i skrivande stund inte än.

Utvärderingsstudien är en del av ett omfattande forsknings- och utvärderingsprogram på Kommunforskning i Västsverige (KFi). Ambitionen med programmet är att skapa underlag för ett bredare lärande kring hanteringen av pandemin. Genom ett flertal fallstudier genereras ett underlag för analys där hanteringen av pandemin blir belyst ur olika infallsvinklar. För Trollhättans

Stad innebär det tillsammans med det upplägg som används att möjligheter till lärande sker i tre olika steg. I ett första steg sker ett lärande genom den kritiska reflektion som själva genomförandet av utvärderingsstudien bygger på, där ett centralt moment är författande av självvärderingar som kritiskt diskuteras. I ett andra steg sker ett lärande som en konsekvens av den övergripande analysen som presenteras i föreliggande rapport. I ett tredje steg möjliggörs ett kunskapslärande genom att lära av andra. Detta möjliggör ett mer övergripande lärande kring hanteringen av pandemin och dess konsekvenser. En sak har vi redan lärt oss: kriser kan vara mer utdragna och mer omfattande än vi tidigare föreställt oss. När vi planerade den första delstudien i programmet augusti 2020 trodde vi oss se slutet på pandemin. Nu två år senare hoppas vi åter att vi befinner oss i en slutfas.

Disposition

I nästföljande kapitel sker en redogörelse för metod och den empiri som rapportens analys bygger på. I det därpå följande kapitlet beskrivs de teoretiska utgångspunkterna. Därefter följer två kapitel där de empiriska iakttagelserna sammanfattas. I de två avslutande kapitlen presenteras analys och slutsatser.

Metod

KomCo-programmet bygger på en gemensam metod och teoretisk utgångspunkt. Här beskriver vi tillvägagångssättet. Som beskrivits är pandemin ett nytt fenomen som dessutom ändrat karaktär under tiden som gått. Vi har valt en kvalitativ ansats utifrån denna förutsättning och det syfte som formulerats för utvärderingen. Datainsamlingen utgör grunden för utvärderingen. Ett omfattande material har samlats in enligt en beprövad utvärderingsmodell.

En central komponent i materialinsamlingen är att enheter sammanställer en självvärdering. Ambitionen är att genomförandet i sig ska stimulera ett lärande kring verksamheten. I Trollhättans Stads fall handlade det om sju enheter. Varje enhet som tagit fram en självvärdering genomförde sedan en hearing. Under denna ställdes fördjupande och breddande frågor kring de teman som är centrala för utvärderingen. Frågorna ställdes av en grupp forskare och anteckningar fördes. På de hearingar som genomfördes representerades enheterna av två personer eller fler. Till varje hearing utsågs även en bisittare i form av en person som inte deltagit i sammanställandet av självvärderingen. Detta dels för att skapa en ytterligare möjlighet till validering och reflektion över vad som framgår av hearingen, dels för att skapa ett direkt lärande där bisittaren blir bärare av ett vidgat perspektiv.

Hearingarna är viktiga av flera skäl. De kompenserar i vissa fall för bristfälliga och ofullständiga självvärderingar, de är tillfälle för alla nyckelaktörer att komplettera det skrivna ordet och inte minst innebär intervjuerna att den mest aktuella händelseutvecklingen kan beaktas. Utvärderingen handlar både om hur pandemin hanteras och hur den har hanterats. En allmän bedömning av självvärderingarna är att grundackordet är positivt och inte, med några undantag, särskilt problematiserande i förhållande till sin egen roll i arbetet. Hearingarna ger därmed en möjlighet till ett mer fördjupat och kritiskt samtal kring olika aspekter. Teman som var centrala i självvärderingar och under hearingar var:

- Den övergripande bilden och tillbakablick

- Beslut, åtgärder och kritiska moment inom verksamheten

- Samordning och samarbete

- Förutsättningar och beslut

- Olika aktörers betydelse

- Lärdomar och framtid

Utöver det material som samlades in via självvärderingar och hearingar genomfördes också intervjuer med aktörer som kunde förväntas bidra med fördjupande eller breddande perspektiv. Sammanlagt genomfördes fem intervjuer där två av de intervjuade varit delaktiga i hearingarna medan övriga representerade andra förvaltningar. Till skillnad från materialet som genererades genom självvärderingar och hearingar utlovades respondenterna anonymitet. Intervjuerna har transkriberats och kodats och materialet är tillgängligt enbart för forskargruppen.

Vår bedömning är att vi under insamlandet av material uppnådde det som ibland i kvalitativa studier benämns ”mättnad”. Vad detta begrepp avser är att genomförande av ytterligare materialinsamling inte hade tillfört något väsentligt nytt. Detta beror givetvis till stor del på avgränsningen i syftet med ett fokus på stadens övergripande organisering och styrning.

De enheter som författat självvärderingar är:

- Arbetsmarknadsförvaltningen
- Centrala krisledningen
- Kultur- och fritidsförvaltningen
- Omsorgsförvaltningen
- Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Serviceförvaltningen
- Utbildningsförvaltningen

Utöver den beskrivna undersökningen har inom ramen för KomCo även ett material samlats in i syfte att möjliggöra en komparation mellan de fyra kommuner som ingår i programmet under 2022. Kommunerna det handlar om är Trollhättan, Kungälv, Lerum och Härryda. Syftet har varit att undersöka möjligheterna att utifrån beslutsdokument, minnesanteckningar, protokoll och statistik jämföra kommunerna. Resultatet av studien som är relevant för utvärderingen av Trollhättan redovisas i det första empiriavsnittet. Där presenteras också mer ingående det underliggande empiriska materialet.

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

Teoretiska utgångspunkter

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

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

Formell organisation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organisering kan således sägas handla om att självständiga aktörer först bestämmer sig för att göra något tillsammans, därefter fördelar de uppgifterna sinsemellan och sedan försöker de finna ändamålsenliga former för samordning. Samordning innebär alltid transaktionskostnader och avvägningen är här mellan risken för suboptimering å ena sidan och risken för alltför hög komplexitet och beslutsvända vid för långtgående samordning å andra sidan. Fungerar inte samordningen är ett alternativ att återgå till att vara självständiga aktörer eller det motsatta, att införa en starkt integrerad och centraliserad organisation.

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

Samverkan och flernivåstyrning

Men det är inte enbart den inomorganisatoriska samordningen som är av betydelse. Inom offentlig sektor har samverkan varit ett honnörssord 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 & Vangen, 2005).

När det uppstår en kris eller extraordinär situation, vilket en pandemi kan sägas vara ett uttryck för, 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). När det kommer till samverkan är en situation där flera autonoma aktörer, men beroende av varandra, bidrar till leverans av offentliga tjänster (Sullivan och Skelcher, 2002), men samtidigt kan den innebära en tvetydighet och osäkerhet var gränsen går för olika aktörers ansvar (Stoker, 1998). Det är alltså en fråga om att utveckla interorganisatoriska relationer mellan olika aktörer för att gemensamt få kontroll över processer och en effektivitet vid genomförandet av offentlig service. En av de vanliga orsakerna till att interorganisatoriska relationer upprättas är att or-

ganisationer 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.

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 där såväl företag, offentliga organisationer som ideella organisationer kan ingå (Klijn, 2010). I vilken grad samverkan är frivillig eller formell har också betydelse. Nätverk eller samarbeten kan vara självinitierade av de som ingår i nätverket, men har de ett specifikt syfte upprättas det med ett uppdrag, vilket ofta är fallet i offentlig sektor. Det innebär således att samverkan i hög grad kännetecknas av samarbete över organisatoriska gränser för att hantera komplexiteten i de frågor som måste lösas gemensamt (Torfing & Triantafillou, 2013).

När det kommer till flernivåstyrning handlar det inte endast om att utveckla former för att styra samverkansinsatser. Styrning av samverkan är ett arrangemang där en eller flera offentliga organisationer tillsammans med privata och/eller ideella organisationer ingår i en gemensam beslutsprocess som är formell och konsensusorienterad, och som syftar till att genomföra politiska beslut eller att hantera offentlig verksamhet (Ansell & Gash, 2008). Flernivåstyrning lägger en extra dimension på detta då det inte enbart är en mångfald av aktörer som medverkar i styrningen, utan att den även sker på flera nivåer. Behovet av denna form av styrning har sin förklaring i en utveckling där den globala ekonomin, miljöfrågor och pandemier påverkar stater på ett likartat sätt, vilket kräver samverkan över nations- och regiongränser. Nationellt sker det en förskjutning av beslutsmakt där fler deltagare på exempelvis regional nivå ges tillträde till de politiska beslutsprocesserna och dessa aktörer erhåller mandat att påverka politikens utformning. Det innebär att staten inte längre är ensam beslutsfattare och istället ikläder sig rollen av att organisera beslutsprocesserna. En central indelning i två former av flernivåstyrning presenteras av Hooghe och Marks (2003). Den ena formen beskriver styrning som omfattar hierarkiskt ordnade formella institutioner, omfattande, stabila och begränsade till ett antal funktioner medan den andra mer lägger tonvikt på horisontella och informella relationer inom nätverkssamarbeten såsom projekt eller samverkansformer. I det första fallet är styrningen vertikalt hierarkiskt organiserad och i det andra fallet är styrningen horisontellt organiserad, mer fragmenterad och heterogen. I båda fallen är det möjligt att se flernivåstyrning som en form av decentralisering där den vertikala

decentraliseringen stärker mandaten för beslutsfattande och agerande för organisationer på lägre nivåer medan den horisontella decentraliseringen fördelar mandaten för beslutsfattande och agerande till fler organisationer.

Flernivåstyrning innebär för kommunerna att det sker en samordning mellan olika aktörer och myndigheter, vilket sker på flera nivåer när aktörerna gemensamt upprättar olika aktiviteter på lokal nivå för att genomföra beslutade insatser. Kommunerna har således att praktisera såväl de vertikala som de horisontella dimensionerna i flernivåstyrning. De är självständiga organisationer som samtidigt är beroende av bland annat andra myndigheter på såväl regional som nationell nivå. Genom pandemin inträder en extra dimension då man plötsligt och på ett särskilt sätt blir beroende av andra organisationer för att genomföra sitt uppdrag. Det kan handla om samordning kring inköp av utrustning och att hålla sig informerad kring riktlinjer och rekommendationer för att förhindra smittspridning. Samverkan och flernivåstyrning innebär således inte enbart en mångfald av aktörsperspektiv, utan sker också med olika kontextuell förståelse och siktdjup.

Konkurrerande värden

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

dessa dimensioner kan relateras till måttstocken bra eller dåligt (Heuts & Mol, 2013), eller som Hood (1991) uttrycker det: värdena prissätts i olika valutor.

För offentliga organisationer kan värden för förvaltningsorganisering pekats ut i form av: effektivitet, resiliens och rättssäkerhet (Hood 1991). Effektivitet handlar om målvärdet att kunna leva upp till krav om en optimerad resursomvandling. För att på sikt nå framgång måste organisationen ordna sin produktion och verksamhet på ett sådant sätt att det finns en tydlighet i att det finns ett resultat av verksamheten som uppfattas som rimligt i relation till satsade resurser. En bra verksamhet är en produktiv verksamhet. Resiliens handlar istället om att organisationen måste ha tillräcklig kapacitet för att svara på de oväntade och hantera störningar och speciella omständigheter. Detta förutsätter upparbetade kompetenser och stabila och ibland överlappande strukturer och system. En bra verksamhet är därmed en verksamhet med god kapacitet och förmåga att mobilisera resurser. Rättssäkerhet handlar om att offentliga verksamheter måste leva upp till målvärden som är kopplade till exempelvis juridik och transparens. Här ligger fokus på procedurer och regler som exempelvis skapar rättssäker handläggning eller på tydlig och adekvat information. En bra verksamhet ur detta perspektiv är en verksamhet som har förmåga att producera förutsägbara beslut på ett transparent sätt.

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

Organisatoriskt lärande

Kris och oväntade händelser kan utgöra ett utmärkt tillfälle till lärande för en organisation. Därmed inte sagt att detta är en enkel övning. Enligt teorier kring organisatoriskt lärande krävs det någon form av avvikelse för att lärande ska kunna komma till stånd. Det kan handla om att en rutin visar sig inte fungera, att de investeringar som gjorts inte ger den väntade avkastningen eller att en stark kritik väcks mot verksamheten. En sådan avvikelse kan trigga igång ett lärande eftersom det uppstår en situation där ett nytänkande och omprövande krävs. Avvikelsen måste emellertid inte vara av extern karaktär, utan kan också vara något som organiseras fram. Det kan ske genom att det inrättas utvecklingsavdelningar med syfte att generera avvikelser genom att alternativ tas fram. Ett inbyggt motsatsförhållande har emellertid beskrivits mellan att satsa resurser på utveckling och att utnyttja effektiviteten i befintlig organisation. Det har konceptualiserats som motsättningen mellan att exploatera (exploitation) och att upptäcka (exploration) (Kastberg, 2009; March, 1991).

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

I praktiken måste alla organisationer uppvisa viss förmåga till anpassning och viss förmåga till produktivitet. Det handlar inte om antingen eller utan om både och. Organisationer måste skapa stabila förutsättningar som kan ligga till grund för utvecklande av arbetsprocesser, vilket i sin tur bygger på situationsspecifika 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.

Flera studier har genom åren har visat att organisatoriskt lärande är långt ifrån enkelt att få till stånd. Ett illustrativt fenomen som kan framträda när svåra beslut måste fattas är det som benämns grupptänkande (Janis, 1975). Innebörden av grupptänkande är att gruppens medlemmar, till exempel inom en ledningsgrupp

eller en krisledningsstab, okritiskt ansluter till det som är eller förefaller vara den gemensamma uppfattningen, kanske inledningsvis redovisad av gruppens ordförande eller informelle ledare. Risken för att hamna utanför gruppen och bli ifrågasatt om försök görs att bryta konsensus bedöms helt enkelt av den enskilde vara för stor. De negativa konsekvenserna för den enskilde överstiger möjliga vinster av att problematisera och ifrågasätta. Det är bättre att tåga still, ansluta till det vedertagna, få vara kvar i värmen och behålla ledningens uppskattning. Resultatet blir en situation där "skyggglapparna" är på, även om det kanske finns en del som personligen känner sig kritiska eller ifrågasättande. Detta illustrerar hur förutsättningar för ett kritiskt lärande kan hämmas av etablerade föreställningar vilket resulterar i en oförmåga att ompröva.

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

Ytterligare ett sätt att förstå lärande är att uppmärksamma samspelet mellan individ, grupp och organisation. Som antytts i diskussionen kring fenomenet grupp tänkande går det inte att likställa den enskilde individens kunskap med organisationens (Nonaka, 1994). Ett lärande förutsätter istället ett samspel mellan individ- och grupp nivå. Och detta gäller i båda riktningarna. Individen kan göra erfarenheter i en organisation i mötet med nya situationer, men för att detta ska bli till ett organisatoriskt lärande förutsätts att det fångas upp och omvandlas i rutiner och praxis. Likaså kan en organisation utveckla rutiner och procedurer,

men för att de ska omsättas i en fungerande praktik kräver det att enskilda medarbetare har förmågan att ta till sig dem och internalisera det som en utgångspunkt i det fortsatta arbetet. Detta resonemang riktar fokus på de strukturella förutsättningar som skapas för lärande. Det räcker inte att förlita sig på att erfarenheter görs, ett organisatoriskt sammanhang måste skapas där lärandet kan fångas upp och föras vidare. Det kan handla om att skapa arenor för kunskapsutbyte, men också om en förmåga att länka vunna och kanske konceptualiserade erfarenheter till den organisatoriska vardagen genom ett aktivt omsättande.

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

Utgångspunkter för analys

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

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

Statistik, beslut och utveckling över tid

Här redovisas resultatet för Trollhättan av den studie som beskrevs i metoddelen och som bygger på befintliga dokument och statistik. Materialet ger en kompletterande bild till det vi fått fram genom hearingar, självvärderingar och intervjuer. Vissa jämförelser kan också göras med de övriga tre kommunerna som ingår i forsknings- och utvärderingsprogrammet under 2022. Det är dock viktigt att beakta att all statistik som här presenteras måste beaktas med försiktighet, det kan dels finnas felkällor, dels är siffrorna om än korrekta svårtolkade.

Trollhättans Stad tillhör en av de kommunerna som varit mer ansatta i Västra Götalandsregionen. Statistiken visar att en högre andel av dem som insjuknat i covid-19 avlidit som följd än i de andra studerade kommunerna. Vidare framgår det i statistiken och i granskning av mötesprotokoll att kommunens omsorgsförvaltning har varit hårt drabbad av både smittspridning och sjukfrånvaro.

Trollhättans Stad har en befolkningsstorlek på 59 249 (Regionfakta, 2020). Det gör Trollhättan, sett till befolkningsstorlek, till en av de större kommunerna i Västra Götaland. Sett till de totalt 100 veckorna vi här fokuserar, från vecka 1 2020 till vecka 47 2021, har totalt 7 217 fall (3,46% av totala fall i länet) av covid-19 bekräftats varav 98 personer avlidit (4,1% av totalt antal avlidna i länet) i covid-19. Sett till antal avlidna/antal bekräftade fall har i Trollhättan 1,36% av dem som insjuknat i covid-19 avlidit. Omsorgsförvaltningen har varit hårt ansatt. Av de 98 personer som avlidit har 70 personer avlidit inom Omsorgsförvaltningens verksamhet, 47 personer inom särskilt boende och 23 personer inom hemtjänsten.

Utifrån statistiken har en uppskattning här gjorts kring en förväntad utveckling av covid-19-pandemin. Uppskattningen grundas i Västra Götalands 'antal avlidna' delat på 'befolkningsstorlek' i regionen. Utifrån uträkning får vi ut siffran 0,0014 - vilket betyder att 0,0014% av befolkningen i Västra Götaland har avlidit i covid-19. Därefter används siffran [0,0014] och multipliceras

med respektive kommuns befolkningsstorlek. Detta för att göra en uppskattning på hur många i respektive kommun som statistiskt sett borde avlidit i covid-19. Liknande uppskattning har gjorts för bekräftade fall, för att få reda på hur många i respektive kommun som statistiskt sett borde blivit smittade av covid-19. Sett till Trollhättans befolkningsstorlek borde uppskattningsvis 7 125 fall av covid-19 påvisats och 82 personer avlidit. I verkligheten har 7 217 fall av covid-19 bekräftats och 98 avlidit. Trollhättan visar därmed upp en differens på 92 fler fall än den uppskattade siffran bekräftade fall och 16 fler avlidna än den uppskattade siffran.

I jämförelse med både nationella och regionala siffror har Trollhättans Stad varit hårdare drabbat. Det är emellertid vanskligt att jämföra kommuner rakt av eftersom sammansättningen bland invånarna skiljer sig åt. Särskilt viktigt är att ta hänsyn till åldersfördelningen. Data inhämtad från Socialstyrelsen har även ett åldersstandardiserat antal avlidna sett till 100 000 invånare. Åldersstandardiserat betyder att dödstalen beräknas som att alla populationer hade samma åldersfördelning, en 'standardpopulation' (Socialstyrelsen, 2021). Här redovisar Trollhättan Stad ett tal på 94, Härryda 58, Kungälv 46,9 och Lerum 65,4. Även när hänsyn är tagen till ålder redovisar Trollhättan en något mer utsatt situation. I Västra Götalands län är det bara Borås med 100,5 och Göteborg med 108,8 som uppvisar högre dödstal åldersjusterat.

Utfallet av jämförelsen bör dock tolkas med försiktighet. Det finns en rad möjliga förklaringar som inte går att knyta till den kommunala organisationens agerande. Smittspridningen kan bero på geografi, hur snabb smittspridningen var i ett visst skede och regionens agerande. Vi har redovisat åldersstandardiserade jämförelser, men det kan också vara andra faktorer i populationen som påverkat som vi inte känner till. Det förefaller ganska uppenbart att det finns en "storstadskomponent" som påverkar, men det rymms bland de hårdast drabbade även några mindre kommuner.

Likväl manar siffrorna till reflektion och bör leda till att händelseutvecklingen och utfallet diskuteras utifrån olika infallsvinklar. Ibland är det så att de grundförutsättningar som blottas i en kris som denna vittnar om att det krävs långsiktiga insatser inom vissa områden.

Resultat av hearingar och intervjustudie

Det här kapitlet är en sammanfattning av de beskrivningar, utsagor och skildringar som framkommit i självvärderingar, vid hearingar och under intervjuer.

Den övergripande bilden

Den övergripande bilden som ges i beskrivningarna är att uppfattningen är att Trollhättans Stad lyckats hantera konsekvenserna av pandemin på ett tillfredställande sätt. Det beskrivs från start ha funnits en hög medvetenhet och handlingskraft, samtidigt lyfts det också fram att staden kunde ha varit bättre förberedd gällande stabens funktion och verksamheternas krisberedskap.

Fokus, likt i många kommuner, har varit att ställa om och inte ställa in vilket medfört att samhällsviktiga funktioner genomgående fungerat tillfredställande.

Håll i, håll ut! Stå fast, följ en vald linje för att skapa stabilitet och trygghet (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

Staden har riktat fokus på såväl medarbetare som medborgare där omställningarna bedöms verkat positivt för de olika målgrupperna. Omställningarna har medfört att pandemin blivit ett extra uppdrag vid sidan av de ordinarie uppdragen.

Resurser har fått skapas inom den ordinarie verksamheten under pandemins gång utifrån de utmaningar och behov som uppkommit. Pandemin har blivit ett "extra" uppdrag vid sidan av det ordinarie uppdraget i de flesta fallen (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

Stadens och förvaltningarnas storlek och den tillit som finns mellan aktörer anses ha ökat hanterbarheten. Tilliten har inneburit korta beslutsvägar och storleken gjort staden överblickbar, vilket skapat möjligheter för flexibilitet och

underlättat informationsspridning. Det beskrivs också ha funnits en styrka i att ha en Serviceförvaltning med serviceuppdrag mot övriga förvaltningar och de kommunala bolagen. Detta eftersom det gav möjlighet att kunna omfördela resurser, både materiella och personella till där de bäst behövdes.

Gällande utmaningar i krishanteringen sett till grundförutsättningarna lyfts segregationen inom staden fram då den pekas ut som förklaring till ojämlikheter exempelvis gällande vaccinationsgrad. Hösten 2021 etablerades ett kontaktcenter som tog över arbetsuppgifter från förvaltningarna. Med den komplexitet som sedan tidigare funnits kring olika arbetsuppgifter tillsammans med omständigheter i pandemins spår ledde etableringen initialt till en ökad arbetsbörda för förvaltningarna i stället för avlastning, vilket var avsikten.

Den första perioden med covid-19 när det rädde en stor oro och osäkerhet både i samhället i stort och bland medarbetarna beskrivs det som centralt att skapa en grund för tillit till de beslut som togs. Detta bland annat genom att rutiner och strukturer togs fram för beslut. På flera ställen i det insamlade materialet beskrivs det ha funnits en god beredskap för att snabbt starta en krisgrupp, trots att det också lyfts fram att det inte fanns någon given struktur för hur stabsarbetet skulle skötas utan rälsen fick läggas medan tåget gick. Varken organisationen eller de som ingick i staben var förberedda eller införstådda med vad arbetet i staben skulle innebära.

Vi var inte helt förberedda och vårt sätt att arbeta i stab var inte känt för organisationen eller för oss som skulle arbeta i den (Självvärdering, Central krisledning)

Liknande förbättringspotential beskrivs finnas överlag i organisationens verksamheter. Det framförs att rutiner och processer inom verksamheterna bör tas fram för att på kort tid kunna ställa om verksamheterna vid behov. Det beskrivs också att ett arbete med att utveckla krisorganisationen hade pågått ett tag redan när pandemin slog till och att kommunen därför var bättre rustad än tidigare. De hinder som kan stå i vägen för upparbetade system och arbetsätt anses vara ekonomiska förutsättningar för att satsa resurser i syfte att upprätthålla dessa inför framtidens eventuella utmaningar.

Krisledningsgruppen SDL-covid, blev en central del i krisorganiseringen. Den bestod av stadsdirektören, samtliga förvaltningschefer, representanter för kommunens bolag tillsammans med säkerhetschef och sekreterare. Gruppen träffades regelbundet, bland annat med syfte att skapa en gemensam lägesbild.

På dessa möten gjordes nulägesanalyser, försök att förutse nästa steg och både gemensamma och förvaltningsspecifika frågor kunde tas upp för beslut. Gruppen anordnade bland annat en rekryteringskampanj och planerade för frivilliga förflyttningar mellan förvaltningarna. Mötena protokollfördes och protokollet sändes ut till gruppen direkt efter avslutat möte. Här uppmärksammas vikten av att använda rätt resurser i organisationen, där exempelvis lägesbilden blev betydligt mer stabil när en ansvarig person med rätt kunskap för detta utsågs som ansvarig.

SDL-covid beskrivs ha startats tidigt i samband med att smittan kom till Sverige. Genom att vara på banan i ett tidigt skede kunde staden ta tag i frågor och börja diskutera dem, ofta fanns det inga givna lösningar men diskussionerna gav enligt utsagor en trygghet. Den skyndsamma hanteringen och organiseringen som fanns i kommunen inledningsvis beskrivs ha underlättat förvaltningarnas arbete. Samtidigt är en reflektion nu i efterhand att den centrala ledningen ibland varit väl snabba på bollen i strävan efter att vilja visa handlingskraft. Det ges inga konkreta exempel på beslut men det lyfts fram att mer tid kunde lagts på utredning och reflektion inför beslut.

Det är också viktigt att "våga sova på saken" så att besluten inte alltid tas omedelbart utan istället kan bli mer genomtänkta (Självvärdering, Central krisledning)

Till sin hjälp hade SDL-covid gruppen en beredande stabsledning där stadsdirektören tillsammans med kommunikation, HR och säkerhetschef ingick. I mars 2020 utsågs en stabschef och en mindre stabsledning bildades av utsedda nyckelpersoner som byggdes upp under tiden utifrån NATO-standarden. Kortfattat innebär NATO-standarden att staben som leds av stabschefen delar upp arbetet funktionsvis mellan ett antal avdelningar, vilka arbetar horisontellt. Vid behov skapades arbetsgrupper inom staben för att utreda, planera och genomföra åtgärder och insatser, men kärngruppen bestod av medicinsk ansvarig sjuksköterska (MAS), säkerhetssamordnare och medarbetare från kommunikation och HR. Oklarheterna rörande stabens roll medförde diffusa gränsdragningar gällande vilka frågor som skulle hanteras och samordnas av staben eller hanteras internt av förvaltningarna. Staben hittade efter hand sin roll och arbetet kunde systematiseras, vilket bidrog till en god bild över stadens arbete och vilka utmaningar och påfrestningar som behövde hanteras. För framtida kriser

anses det viktigt att inledningsvis skapa en tydlig infrastruktur för ledning och genomförandet av arbetet på alla nivåer.

Avdelningen för säkerhet och skydd ansvarade för den stadsövergripande lägesbilden medan varje förvaltning redogjorde för sina ansvarsdelar. Förvaltningarna rapporterade skriftligt en lägesrapport per vecka som underlag för stabens regelbundna informationsmöten med stadsledning och den politiska ledningen. Uppdrag har kunnat föras tillbaka till stabgruppen om att utreda, planera och verkställa åtgärder. Krisorganisationen delades upp enligt olika ansvarsområden så som stab, kommunikation och skyddsmaterial. Trots en del svåra gränsdragningar beskrivs arbetet på en övergripande nivå ha karakteriserats av en god struktur, kommunikation och transparens som underlättat för de omställningar som krävts.

Staden bildade även en C-grupp där stadsdirektör, säkerhets-, kommunikations- och personalchef tillsammans träffade kommunstyrelsens ordförande (KSO) och vice KSO. Oppositionsrådet beskrivs bjudits in till möten men inte deltagit. I C-gruppen fattades en del beslut som exempelvis beslut om att stänga simhallen. Gruppen beskrivs ha varit av informell karaktär och under första året fördes det inga anteckningar vid mötena eller över de beslut som fattades. Efterhand har emellertid en formalisering skett. Krisledningsnämnden aktiverades aldrig eftersom inget behov av det uppfattades föreligga.

Det initiala skedet av pandemin beskrivs som en period där kommunen testade sig fram. Med utgångspunkt i en äldre pandemiplan som togs fram i samband med svininfluensan formades de nya krisplanerna. Planerna byggde på direktiv från Länsstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med tonvikt på att planera inför scenarion med stort personalbortfall. I planerna identifierades olika åtgärder och prioriteringar, något som varit användbart under den senaste covid-vågen där omikronvarianten orsakade stort personalbortfall. Under hela pandemin har uppföljning avseende sjukfrånvaro gjorts och kontaktpersoner för detta utsågs på varje förvaltning. De risk- och sårbarhetsanalyser som gjordes i pandemins inledande skede anses ha varit en god hjälp för att hantera pandemin. Allt eftersom kunskaps- och smittläge förändrats gjordes anpassningar till den rådande situationen. Som en lärdom för framtiden betonas behovet av att öva krisberedskap och involvera även externa aktörer.

En tydlighet från stadsövergripande håll kring krisberedskap. Behov av att regelbundet uppdatera alla parter om krisplanerna, även under tider då det inte råder kris. En viktig part är den fackliga parten, så att verksamheten snabbt kan möta plötsliga behov som påverkar arbetstider (Självvärdering, Omsorgsförvaltningen)

Smittan och restriktionerna har kommit och gått i flera omgångar, man konstaterar att staden och förvaltningarna har etablerat en struktur, eller hitta formatet, som flera benämner det.

Organisationsperspektiv, vi är bättre riggade för att ställa om, flytta personal och åtgärder för personaldelen och lösa skyddsutrustning. Det gick väldigt mycket snabbare denna gång att sätta igång [fjärdevågen] (Hearing, Omsorgsförvaltningen)

Det poängteras att fortsatt arbetet med att skapa en robust och stabil organisation är nödvändigt för att skapa beredskap för nya kriser. Nyckelfaktorerna som identifieras är struktur, information, kommunikation och transparens. Krisberedskap i olika perspektiv har visat sig vara värdefullt och viktigt.

Centrala beslut och åtgärder i förvaltningarna

Pandemin och dess konsekvenser har över perioden inneburit en rad olika typer av utmaningar för förvaltningarna som varit olika hårt drabbade vid olika tidpunkter. Det har krävts stora omställningar och praktiska lösningar vid exempelvis omställning till distansundervisning och hemarbete. Nedan ges ett urval av beskrivningar av de olika förvaltningarnas hantering av pandemin. Då pandemin till stor del handlat om att minska smittspridningen och skydda sköra äldre ges Omsorgsförvaltningens förutsättningar och beredskap extra utrymme.

För **Utbildningsförvaltningen** var ett viktigt beslut att tidigt utse en kontaktperson, som hade det övergripande samordningsansvaret för covid-19 hanteringen. Det blev en väg in, dit rektorer kunde vända sig med frågor rörande pandemin, något som beskrivs som avgörande för att lyckas skapa trygghet i organisationen. Till kontaktpersonen delegerades också arbetsmiljöansvaret kopplat till covidåtgärder på förvaltningsövergripande nivå. Detta medförde att den fackliga samverkan och övergripande riskbedömningar omhändertogs på förvaltningsnivå. Kontaktpersonen var även representant i stabsgruppen

genom hela pandemin med ett särskilt ansvar för skolfrågor så som eventuell stängning och dess konsekvenser. Samordningsrollen En väg in utvecklades till att bli kommunens skolcovidsamordnare vilket även innebar kontakter med VGR:s Smittskydd.

Att en person besvarar frågeställningar säkerställer till viss mån att svaren inte formuleras olika, det skapar viss trygghet. Samordningen effektiviserar när samma person deltar i processens olika delar (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

En väg in var ett framgångsrikt koncept men det finns risker som lyfts fram, som att det blir sårbart när en och samma person blir bärare av all information och kunskap som skapas under processens gång. Samordningsansvaret växte också allt eftersom vilket tidsmässigt blev en utmaning att hantera vid sidan av en ordinarie heltidstjänst. Ytterligare en risk som lyfts fram är att övrig personal inte i samma utsträckning tar ansvar för processer och information utan förlitar sig på samordnaren.

På **Serviceförvaltningen** saknades det initialt rutiner för att säkra tillgång till livsmedel och transporter under rådande omständigheter. Planeringen och beredskapen för oväntade situationer var också bristfällig vilket skapade en oro inom förvaltningen. Situationen förbättrades dock. Det lyfts fram att förvaltningen har en styrka i att vara operativ och därför snabbt har kunnat ställa om. Det byggdes bland annat senare upp ett livsmedelslager i centralköket och menyerna standardiserades.

Mat och lokalvård har standardiserade menyer och samma recept så det är samma oavsett vart man kommer. Man behöver bara ta reda på hur många det är som ska äta. Standardiserade arbetssätt och lika rutiner som man har skapat inom alla verksamheter har varit framgångsrikt (Hearing, Serviceförvaltningen)

Standardiseringen av arbetssätt underlättade för de personalomflyttningar som förvaltningen behövde göra. Detta beskrivs ha medfört en ökad medvetenhet om att man behöver hjälpas åt och samarbeta över gränserna. Förvaltningen som sedan tidigare hade planerat för en omorganisation i syfte att få till stånd en gemensam måltid, lokalvård, produktion och service tog tillfället i akt och genomförde förändringar när medarbetarna ändå behövde flytta sig mellan en-

heterna. Omorganisationen beskrivs som lyckosam. Förändringarna gav resultat och medarbetarna fick vana av att verka på flera enheter. En utmaning för Serviceförvaltningen som beskrevs var att de arbetar mot olika förvaltningar och kunde då möta olika riktlinjer och rutiner.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har efter omställning av verksamhet till framför allt digitala arbetssätt kunnat bedriva sin verksamhet och möta medborgarna relativt opåverkat. För att utöka kontaktmöjligheterna när verksamheten inte tog emot fysiska besök så öppnades en chattfunktion upp för medborgarna. De kritiska momenten beskrivs framfört allt ha varit av intern karaktär kopplat till medarbetarnas arbetsmiljö när distansarbete blev påtvingat. En åtgärd som beskrivs var att förvaltningen beslutade om en halvtimmes extra friskvårdstid varje vecka, förutsatt att man under den halvtimmen hade kontakt med en kollega.

Till exempel ta en promenad medan man pratar i telefon. Det har inte funnits krav på att man ska prata om arbetet, utan det här var en del i att hjälpa till med den sociala biten hos våra medarbetare (Självvärdering, Samhällsbyggnadsförvaltningen)

Förvaltningens olika verksamheter bedrivs alla under skilda förutsättningar vilket medfört att individuella anpassningar har premierats. Det upplevs ha funnits en förståelse för de individuella behoven mellan avdelningarna. Medarbetarna beskrivs ha dragit sitt strå till stacken och underlättat för dem som behövde vara på kontoret genom att inte vara där och därmed minska trängsel. Samhällsbyggnadsförvaltningen genomförde också en omorganisering under pandemin och där nya medarbetare anställdes, vilket medfört utmaningar i att få till en god introduktion och teamkänsla trots att man inte kunde mötas vid kaffeautomaten som tidigare.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen upplevde att det fanns en god organisatorisk beredskap där pandemihanteringen blev strategiskt, fokuserad och flexibel. Verksamheterna uppges ha haft vana vid att arbeta i kris sedan tidigare och beslut fattades så verksamhetsnära som möjligt. Förvaltningen har likt de andra förvaltningarna ställt om till digitala möten och följt sjukfrånvaron. Det framhålls att verksamheterna består av vissa myndighetsdelar och vissa utförardelar, vilka har olika kravbilder där pandemin drabbat de olika verksamheterna olika mycket över tid. Utmaningar för förvaltningen beskrivs vara att de personer som redan innan pandemin riskerade att fara illa, har gjort det under

pandemin när delar av samhället periodvis stängt ner vilket tvingat familjer att i större utsträckning vistas i hemmet.

En konsekvens av pandemin är att de målgrupper som är mest utsatta far illa, far mer illa och det är svårare att nå dem digitalt. Detta var framför allt en svaghet i början... under pandemin hittades nya former och andra sätt att träffa dessa personer fysisk (Självvärdering, Arbetsmarknad- och socialförvaltningen)

Samtidigt har en sådan utvecklingstrend iakttagits sedan tidigare. Den observerade utvecklingen beskrivs inte enbart hänga samman med de relativt korta nedstängningarna som orsakats av pandemin. Olika exempel på åtgärder ges och ett handlar om hur de arrangerade fysiska träffar med klienterna genom promenadsamtal för att vara utomhus och undvika smitta. Promenadsamtalen kunde även underlätta samtalet genom att bidra till ett avslappnat och konstruktivt möte.

Kultur- och fritidsförvaltningen har med hänsyn till sociala konsekvenser och betydelsen för folkhälsan värnat om kulturens roll och betydelse för en meningsfull fritid. Kulturens betydelse, beskrivs det, är också identifierad som skyddsvärd verksamhet i kris av MSB. Biblioteksverksamhetens demokratiuppdrag och samhällsservice är lagstadgat vilket vittnar om dess betydelse. Förvaltningen har varit med om tidigare kriser vilket skapat en erfarenhet där förvaltningen prestigelöst kan hitta lösningar.

Vi rusar inte in i saker utan att man tar sig tid att sova på saken när det inte är minut operativt på liv och död här och nu (Hearing, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Ett antal åtgärder vidtogs: aktiviteter ställde om från inomhus- till utomhusaktiviteter, digital undervisning infördes på N3 – mötesplats för ung kultur -, det infördes hemleverans av böcker, förlängd lånetid samt take-away påsar med böcker. Utöver det streamades konserter. Förvaltningen har inriktats på att verksamheterna och föreningarna ska överleva, där analyser och behovsprövningar har gjorts utifrån pandemins konsekvenser. Det har redan konstaterats att till exempel pensionärsföreningar och föreningar för personer med funktionsnedsättning har drabbats särskilt hårt både socialt och ekonomiskt eftersom medlemmarna tillhör riskgrupper.

Personalchefen inventerade vilka kompetenser som fanns i förvaltningarna rörande utbildning, tidigare arbete, körkort, språkkunskaper och så vidare. Om någon förvaltning skulle efterfråga personal till ett samhällsviktigt uppdrag var förvaltningarna redo och kunde se vad det skulle innebära för konsekvenser för den egna förvaltningen. Här lyfts ett förbättringsområde fram med utvecklad central kompetens att samordna.

I alla förvaltningar har offentlighetsprincipen upprätthållits enligt beskrivningar. Vissa enstaka ärenden har påverkats med längre svarstider och i vissa fall har det varit svårare för medborgarna att komma i kontakt med en handläggare

Omsorgsförvaltningen

Sett till den tidigare presenterade statistiken gällande smitta i samhället ur ett regionalt perspektiv har Trollhättan varit något hårdare drabbad. Något som inneburit särskilda utmaningar för omsorgen. Detta är dock inte den bild som förmedlas av kommunen själv utan den vanligtvis förekommande åsikten är att man nog varit ungefär lika drabbad som de andra kommunerna i regionen. Under en period beskrivs det som att staden hade något högre smittläge samt dödstal. Vid det tillfället sammankallades kommunen av Smittskyddsmyndigheten VGR och en av deras smittskyddsläkare eftersom VGR observerade att smittspridningen var hög i Trollhättans Stad. Då det var enda gången det hände tolkades det enligt beskrivningar som att kommunen sedan haft en normal smittspridning. Även om man alltså inte upplever att staden skulle varit mer drabbad än någon annan kommun så lyfts det fram att Trollhättans Stad var tidigt ute med att få in smittan i kommunen, strax efter Stockholm och Göteborg. Därmed behövdes många åtgärder tas fram och övervägas för första gången, utan exempel från andra kommuner att tillgå. I det avseendet förklaras kommunen varit mer drabbad, eftersom det inte fanns någon som hade gjort det innan men här sågs kommunen, enligt beskrivningar, som det goda exemplet i Fyrbodal som tog fram nya lösningar.

Ser man tillbaka på pandemin med all den kunskap och erfarenhet som finns nu menar man att förvaltningen idag är bättre riggad för att ställa om verksamhet, flytta personal eller lösa frågor kring skyddsutrustning. Arbetet med att ställa om verksamheterna beskrivs ha gått betydligt snabbare under de senare vågorna av covid-smitta. Att förbereda sig i detalj för kriser är inte rimligt, men en god grundorganisation tillåter flexibilitet. Bristen på skyddsutrustning var en nationell utmaning när inga större beredskapslager fanns. Det fanns inte något uppbyggt förråd i staden av skyddsutrustning, så kommunens egna lager skulle

endast räcka i två-tre veckor. Trollhättans Stad fick stöd av bland annat Volvo som producerade skyddsutrustning under tiden det inte fanns tillgängligt från ordinarie leverantörer, vilket kompenserade för stadens brist på lagerhållning.

En lärdom är behovet av lagerhållning av skyddsutrustning, som behöver vara längre än den vi hade vid pandemins början (Självvärdering, Omsorgsförvaltningen)

Merparten av tiden har staden dock kunnat ”hålla näsan över vattenytan” och också kunnat låna ut skyddsmaterial till grannkommuner.

När allt drog i gång upptäckte man brister i de basala hygienrutinerna vilket löstes med att stadens medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS) besökte alla enheter under första halvåret och var med på alla APT för att sprida information om basala hygienrutiner och rätt sätt att använda skyddsutrustning. De basala hygienrutinerna beskriver bland annat att stänkskydd (visir) ska användas vid risk för stänk i ansiktet. Därför bör/skall visir alltid finnas på enheterna för att kunna användas vid till exempel magsjukesutbrott eller influensa. I pandemins början när förvaltningen inventerade fanns det inga visir alls i staden eftersom det inte var något som tidigare använts, trots befintliga riktlinjer. Här uppmärksammas det att om rutinerna för basal hygien hade varit på plats redan tidigare i organisationen hade det underlättat vid covidhanteringen.

Stora delar av det första året handlade om att sprida och etablera basala hygienrutiner. Information om de basala hygienrutinerna spreds också skriftligt och med hjälp av filmer gjorda av MAS bland förvaltningsanställda vilka ännu finns kvar. Liknande problem som staden haft med att nå ut med information till grupper som inte har svenska som modersmål kan ses internt inom Omsorgsförvaltningen. Personal med bristande språkkunskaper försvårar spridning av information gällande exempelvis basala hygienrutiner. Här betonas filmerna ha varit till hjälp. De bristande språkkunskaperna hos omsorgspersonal medför även att delegation inte kan ges till alla eftersom det skulle påverka patientsäkerheten. Utan språkkunskaper går det inte att exempelvis läsa journaler och ordinationskort och det blir svårt att rapportera och journalföra avvikelser. Därför är förvaltningen idag restriktiv gällande vem som får erhålla delegering, men detta medför samtidigt svårigheter för enhetschefer att samla rätt kompetens på vissa pass.

Vissa av bitarna borde ha varit på plats redan från början konstateras i beskrivningarna som ges. Personalen bör ha god kunskap om basala hygienru-

tin, men nu efter två år ses stora framsteg. Här framhålls vikten av att man i verksamheterna fortsätter att premiera basala hygienrutiner eftersom det inte är något man kan "göra klart", särskilt inte i en stor organisation där personal omsätts. Pandemin har tydligt visat på vikten av att rutinerna finns på plats, oavsett pandemiläge.

När det reflekteras kring varför det fanns brister rörande hygienrutinerna lyfts det fram att verksamheterna har haft mycket annat att jobba med och rikta fokus mot där till exempel satsningen med heltidsresan beskrivs ha tagit mycket tid och resurser i anspråk, vilket medfört att de basala hygienrutinerna glömts bort och nu krävt uppdateringar. Reflektioner görs även gällande MAS roll, som i Trollhättans Stad är placerad under kvalitetschefen istället för under förvaltningschefen. Trollhättans Stad är en relativt stor kommun med enbart en MAS vilket innebär att det blir svårare att överblicka och nå ut till all personal med relevant information som i sin tur ställer krav på väl etablerade kommunikationsvägar.

Förvaltningen har i syfte att förbättra rutinerna gjort om sin anställningsintroduktion där det nu inkluderas ett digitalt utbildningsprogram för att säkerställa att alla anställda har förutsättningar för att utföra ett gott arbete. Strukturen för att sprida information om sekretess, delegation och hygienrutiner har genomgått stora förändringar.

... förr så hade vi möten där vi skulle samla all personal och ha en timmes utbildning. Nu har ni ju något helt annat med utbildningsmoduler där man kan sitta en och en när arbetet tillåter och göra individuella tester för att behålla och utveckla kompetens (Hearing, Omsorgsförvaltningen)

Samtidigt görs det också satsningar genom stadsbidrag för att öka sjuksköterskebemanningen och för att öka antalet heltids- och tillsvidareanställd personal på enheterna.

Kontakter och samverkan med VGR, där en kommun har flera kontaktytor, beskrivs i flera fall ha fungerat mindre bra i pandemins tidiga fas. Kontakten med vårdcentralerna har utvecklats positivt under pandemin när de verkligen behövt ett nära samarbete. Det lyfts fram vissa utmaningar i att det finns sju olika vårdcentraler vilka drivs av fem olika aktörer som har samma uppdrag men inte kan samverka kring sina utvecklingsresurser. Samverkan med NU-sjukvården, som tidigare inte varit så välutvecklad i Fyrbodalen har också utvecklats med stora kliv i och med pandemin. Många förbättringar i samarbetet har potential

att påverka i riktning mot bättre samverkan och överblick. Den goda samverkan som utvecklats under pandemin. Då även sjukhusen haft en hög belastning och brist på platser beskrivs samverkan kring hemskickande av patienter inte alltid ha fungerat enligt rutiner. Via sjukhusen kom också smittan med till kommunens boenden.

Idag finns ett uppdamt behov att ta vara på invånarnas hälsa och motverka känsla av ensamhet i kommunen. Ansökningarna till vård- och omsorgsboende som avstannat under pandemin då klienterna har avvaktat med att söka eftersom man är rädd för smittan har nu börjat komma in i större omfattning. Inom hemtjänsten beskrivs samma utveckling där flera under pandemin av sagt sig sina tjänster.

Ledningen på Omsorgsförvaltningen har haft dagliga avstämningar kring lägesbilden och beslutat om prioriteringar och vid behov omdirigering av personal. Förvaltningens verksamhetsområden utvecklade samordningsgrupper som snabbt kunde fördela personal dit där de bäst behövdes. Detta arbete beskrivs som framgångsrikt. Att snabbt flytta personal mellan verksamheter utifrån rådande läge beskrivs ha fungerat även om det inte varit någon ”dans på rosor”. Förflyttningarna har tydligt motiverats inom förvaltningen och har krävt tid dels till arbetsrättsliga förhandlingar dels för att trygga personalen som ska flyttas med god introduktion. För att visa att alla behöver bidra har förvaltningschefen och stadsdirektören varit inne och arbetat några pass.

I pandemins tidiga skede identifierades också arbetsuppgifter som inte direkt var kopplade till vård och omsorg, till exempel mat, städ och tvätt. Tillsammans med HR, lönekontoret och bemanningenheten på Omsorgsförvaltningen gjordes en utlysning för rekrytering till *serviceassistentgruppen*. På kort tid kom det in 700 ansökningar och 60–70 serviceassistenter rekryterades till boendena där det ordnades med introduktionsprocesser. Allt eftersom behoven avtog utvecklades tjänsterna. Rekryteringen av serviceassistenter är i linje med ett politiskt uppdrag att skilja på vårdspecifika och icke-vårdspecifika arbetsuppgifter, vilket beskrivs som ett framgångsrikt sätt att arbeta. Många personer som stått långt från arbetsmarknaden har kunnat inkluderas via stöd från arbetsmarknadsenheten.

Något som förvaltningen nämner att de vill bevara i framtiden är organiseringen av personalförflyttningar för att kunna stärka upp där det tillfälligt behövs. Redan innan pandemin hade Omsorgsförvaltningen en hög sjukfrånvaro som blivit ännu högre under pandemin, samtidigt som personalen arbetat un-

der ansträngda och belastande förhållande. Postpandemi måste detta beaktas såväl centralt som lokalt.

Andra lärdomar som gjorts inom omsorgen är att man kommer behöva vidareutveckla den teknik som finns. I staden förklaras det finnas en tradition av att arbeta med välfärdsinnovationer som man kommer hålla fast vid. Under pandemin behövde vissa kommuner hjälp med dagligvaruhandel., Trollhättan hade redan infört en lösning med e-handel vilket säkerställde inköp av mat. Övergång till digitala signeringslistor för att minska glömda mediciner är ytterligare ett exempel som nyligen införts.

Ett ideologiskt viktigt beslut för Omsorgsförvaltningen var att inte själva införa något besöksförbud på stadens boenden. Ett beslut om besöksförbud ansågs i så fall behöva komma från den nationella nivån.

I stället för att stänga ute besökarna satsade förvaltningen på att ge ut mycket information till besökarna gällande riktlinjer och smittskyddande åtgärder. Organisationen är bättre rustad för att möta kriser nu än tidigare eftersom man under pandemin har hunnit arbeta upp strukturer. Förbättringarna är något man vill hålla kvar vid genom årliga revideringar av planer. Samtidigt lyfts det fram att även om strukturerna är förfinade har det också skett en kulturell förändring hos dem som varit med och genomlevt pandemin där till exempel viken av basala hygienrutiner blivit tydlig.

Samverkan mellan förvaltningar

Fungerande, upparbetad samverkan mellan olika aktörer beskrivs som avgörande för att skapa tillit och trygghet när pandemins omfattning har medfört ökat behov av koordinering och samordning. Samarbete mellan olika förvaltningar och verksamheter ses som nyckeln till framgång och har på flera håll fungerat bra, även om den övergripande strategiska samverkan ibland har fått stå tillbaka. Trots en del utmaningar med att överbygga stuprörsorganisationen uppges samverkan i stort ha utvecklats positivt. Detta då det så kallade formatet för att hantera pandemin bidrog till att förvaltningarna jobbade med "hängräna" i stället för "stuprör". Ur ett övergripande perspektiv tycks samarbetet inom staden ha fungerat väl och upplevelsen är att man har gjort ett bra jobb. En bidragande faktor till den förbättrade samverkan betonas vara de extra insatta ekonomiska resurserna, när extra uppdrag inte kopplades till extra kostnader var det lättare att få till stånd en god samverkan.

Samarbetet har fungerat väl så länge situationen skulle lösas, utan diskussioner om vem som ska betala. När den ekonomiska frågan åter blev aktuell, om vem som skulle betala, blev det genast svårare (Självvärdering, Serviceförvaltningen)

Tillika har samverkan inom förvaltningarna påverkats positivt, där det framhålls att man gått från att prioritera den egna enheten till att se det gemensamma uppdraget. Det uttrycks en vilja att hålla kvar i de positiva effekterna även efter en återgång till det nya normala.

Förhoppningen är att stabens arbete, som jobbade på tvärs över verksamheten, kan fortsätta så att man inte återgår till ett revirtänk (Självvärdering, Central krisledning)

Ett område där samordning aktualiserats gäller riktlinjer och rekommendationer. En genomgående strategi var att följa nationella och regionala rekommendationer och riktlinjer något som uppges ha givit en förutsägbarhet och trygghet. Det har emellertid funnits svårigheter att tolka de utkomna rekommendationerna och under vissa perioder förklaras det ha förekommit en osäkerhet kring riktlinjerna inom kommunen, vilket då försvårat en enhetlig hantering. Riktlinjerna från kommunen har i vissa perioder dröjt vilket skapat ovisshet och en känsla av att riktlinjerna från staden inte gått i takt med riktlinjerna från Folkhälsomyndigheten.

Invånarnas bild av stadens riktlinjer kan ha påverkats av att det förekommit snabba förändrade riktlinjer från myndigheter, vilket ibland gjort det svårare att få en enhetlig hantering inom staden (Självvärdering, Samhällsbyggnadsförvaltningen)

Stabens förmåga att jobba tvärssektoriellt över förvaltningsgränserna framhålls som avgörande där frågor som skulle hanteras förvaltningsövergripande tenderade att bli svåra i förhållande till ansvarsfrågan, en bedömning som då kunde göras i staben. Då förvaltningarna har för vana att hantera frågor i sina egna led (stuprör) har det varit utmaningar att få till den övergripande samverkan. Men när den fungerat, har den varit lyckosam.

En nackdel med detta [stuprören] är att kunskapen om till exempel arbetsbelastning inte har spridits i organisationen trots att det varit väldigt olika vilken belastning de olika förvaltningarna har haft vid olika tidpunkter. När staben väl var på plats och hade representationer från de flesta förvaltningarna så blev den totala informationen samt förståelsen för varandras arbete och utmaningar bättre (Självvärdering, Central krisledning)

Samtidigt som staben beskrivs välfungerade som navet för samordning uppmärksammas också att det varit utmanande att inte alla förvaltningar ingått i stabarbetet och att de därmed inte heller varit delaktiga i den pågående dialogen och processen. Detta har medfört att vissa förvaltningsspecifika tolkningar har gjorts, som lett till onödig förvirring bland medarbetarna.

I inledningsskedet rådde det i viss mån osäkerhet då olika regler tillämpades beroende på förvaltningstillhörighet. Detta avsåg till exempel vilka som hade tillgänglighet till arbetsstället och om facken kunde besöka arbetsplatserna. Detta tolkades olika, men har senare retts ut (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Ett exempel på när olika tolkningar gjorts är när medborgarservice stängde ner sin verksamhet medan bibliotek och mötesplats i samma byggnad höll öppen och därmed fick ansvar för uppgifter som medborgarservice vanligen tillhandahåller. Att vissa verksamheter stängde ner medan andra i intilliggande lokaler hölls öppna har varit svårt att motivera inför medborgarna.

Samverkan mellan förvaltningar har också varit av stor betydelse när personal från olika förvaltningar vistas i samma lokaler. Vilket kan exemplifieras med när Utbildningsförvaltningen meddelade att allting var klart inför distansundervisning, alla rektorer och vårdnadshavare var informerade men Serviceförvaltningen som står för elevernas mat hade "glömts bort", som det beskrivs. Ett helhetsperspektiv på förvaltningarna ansågs dessutom viktigt då en förvaltnings smittgärder kunde ha negativ effekt på en annans.

Det finns goda exempel på när samverkan fungerat bra, till exempel de dagliga avstämningar med Serviceförvaltningen som hade hand om stadens förråd, där extraordinära insatser i samordningen gjordes för att säkerställa en kontinuerlig fördelning och hushållning av skyddsutrustning som det tidvis varit nationell och global brist på. Ett annat exempel är när Kultur- och fritidsförvaltningen kunnat erbjuda stora lokaler så som Folkets park eller outnyttjade

idrottshallar, där bland annat Konsthallen användes som vaccinationscentral. Staden anordnade på uppmaning från Västra Götalandsregionen (VGR) självtestning som anordnades av Omsorgsförvaltningen som körde hem tester till stadens personal. Detta utvecklades sedan till en testbod dit anställda kunde gå för att hämta egentester för provtagning. Uppdraget administrerades sedan av Serviceförvaltningen för att avlasta omsorgen. Sedan 2021 har kommunens testbod tagits bort och personalen hänvisas nu till vårdcentralen, något som inte fungerat fullt så smidigt.

Det befintliga centralförrådet hade möjlighet att skala upp verksamheten snabbt för att hantera skyddsmaterial för hela staden, lagerhållning, distribution samt en god överblick över varusaldot. Här betonas att en god samverkan funnits med upphandlingsavdelningen.

Samverkan med externa aktörer

Viktiga samarbetspartner under pandemin uppges ha varit Västra Götalandsregionen (VGR), Smittskydd, Primärvården, Norra Älvsborgs Länssjukhus (NÄL), Länsstyrelsen och andra kommuner (i stor utsträckning Vänersborg och Uddevalla). Med några aktörer har det framfört allt handlat om att kommunen behövt inhämta information (till exempel FMH, Arbetsmiljöverket) och inte någon egentlig samverkan från kommunen sida. Bristande samverkan och samordning mellan myndigheterna beskrivs dock som något som försvårat kommunens arbete.

I Fyrbodals kommunalförbund (bestående av 14 medlemskommuner i Dalsland, norra Bohuslän samt nordvästra hörnet av Västergötland) samordnades och fördelades egentester eftersom flera av kommunernas invånare jobbar i en grannkommun och således hade närmare att testa sig i hemkommun än på arbetsplatsen. Samverkan inom Fyrbodal betonas ha varit solidarisk där test fördelats mellan kommuner när någon haft akutbrist. Via vårdsamverkans arbete har veckovisa möten upprättats mellan specialistvård, primärvård och Fyrbodals kommuner för att underlätta snabb informationsspridning angående nya direktiv från till exempel Smittskydd. Samverkanskonferenser beskrivs som viktiga, även om möjligheten till dialog och att ställa frågor upplevs som begränsad. Smittskydd har varit ett stöd och ett gott samarbete har funnits även om det varit utmanande att få en systematik i när det är dags att kontakta dem för rådgivning. Ett sådant exempel kan ses i skolan, där det var oklart när rektorerna skulle ta kontakt med Smittskydd. Rektorerna uppmanades sedan att kontakta Smittskydd och beställa underlag om två eller flera fall konstaterats

i en homogen grupp. Underlaget skickades sedan tillbaka till Smittskydd som gav snabb återkoppling gällande aktuella åtgärder.

En omfattande samverkan har krävts när Omsorgsförvaltningen skulle vaccinera sin personal vilket krävde ett gediget arbete med många möten gällande exempelvis lokaler. Det var VGR som upphandlat olika aktörer som skulle genomföra vaccinationerna. Efter en trevande start fungerade arbetet väl. Likaså krävdes omfattande samverkan vid gurgeltester och vaccination av elever i målgruppen 12–15 år. Gurgeltesterna har fungerat väl med ett samspel mellan rektor, skolcovidsamordnaren, vårdcentralerna och Regionservice. Vaccinationen var å andra sidan en utmaning för Utbildningsförvaltningen under hösten 2021. Det var tidskrävande med samverkan med primärvården och mycket administration i samband med samtyckesblanketter och hälsodeklarationer för elevhälsan. Vaccinationerna planerades så att de kunde utföras i enlighet med riktlinjer från VGR och Västkom. Det krävdes dessutom planering och arbete på skolorna för att förbereda lokaler och bemanning inför själva vaccinationstillfället. Uppdraget var gemensamt för hela elevhälsan och/eller annan personal på skolan, men det ges flera exempel där det hamnade i knät på skolsköterskan som fick ta mycket av ansvaret.

Dessvärre är uppfattningen hos merparten av skolsköterskor att det på många skolor har varit svårt att få till en god samverkan inom den egna samlande elevhälsan/skolan. Ytterligare några har saknat kommunikation, förståelse och gehör från sin rektor trots att information om det gemensamma uppdraget gått ut vid flertalet tillfällen. Information ut till skolpersonal, elever och vårdnadshavare har på vissa skolor skett bristfälligt och om inte skolsköterskan bevakat detta på några skolor, hade det inte skett alls (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

Primärvården riktade vid ett vaccinationstillfälle kritik mot Utbildningsförvaltningen då lokalerna inte var förberedda när vaccinationsteamet anlände. Vid det tillfället uppges skolsköterskan inte ha varit närvarande. I övrigt har arbetet tillsammans med primärvården fungerat tillfredställande.

Flera samverkans- och koodineringsområden som beskrivs gäller information och kommunikation. Gällande information till de socioekonomiskt utsatta områdena hade kommunen i samverkan med VGR velat hjälpa till mer. Kommunen har via sina verksamheter och föreningar goda kontaktytor för att

nå ut till de boende. En problematik var att kommunen inte enligt beskrivningar fick ut någon statistik från VGR.

Utifrån Länsstyrelsens direktiv uppdaterades beredskapsplaner med prioriteringar av arbetsuppgifter för i olika scenarier med personalbortfall. Alla planer, rutiner, utbildningsmaterial och direktiv samlades på intranätet under en covid-rubrik. På både intranätet och på stadens hemsida lades covid-19 information ut med länkar till Folkhälsomyndigheten, Smittskydd och Vårdhygien. Länsstyrelsen samlade veckovis in rapportering och på de gemensamma samverkanskonferenserna som anordnats av Länsstyrelsen har delar av stabsgruppen medverkat. Detta har fungerat som ett stöd i planeringen av gemensamma åtgärder och strategier i arbetet med pandemin avseende information, kommunikation och ställningstagande kring till exempel graden av restriktioner lokalt. Samverkan med Länsstyrelsen verkar ha fungerat väl bortsett från frågan gällande hanteringen av skyddsmaterial som under en period var ”prekär”. Länsstyrelsen var ansvarig för inköp och leverans av skyddsmaterial. Beskrivningarna som ges visar att det upplevdes ta för lång tid och att man inte fick svar på sina frågor. Många kommuner tog därför saken i egna händer och hittade leverantörer.

Det uppmärksammas också att det genomgående varit en låg grad av samverkan mellan statliga myndigheter där kommunen hade låg kännedom om möjligheter till stöd från statliga myndigheter såsom Polisen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Trafikverket. Hade läget blivit än mer ansträngt i bemanningen hade det inte funnits någon riktad beredskap i samordningen av dessa resurser. En av de största bristerna i samverkan som skapat stora utmaningar för förvaltningarna förklaras vara bristen på samordning mellan Arbetsmiljöverket och Folkhälsomyndigheten som inte samordnat sina direktiv. Det blev svårt för staden att förhålla sig till informationen från myndigheterna. Hur mycket expertis kommunen själv borde ha har diskuterades och det hade varit önskvärt att få tydligare informationen då det hade givit en mer likvärdig bedömning. Frågor rörande smittspridning och smittskydd var en central fråga som tog mycket tid men där regionens enhet kunde ha varit mer tillgänglig. I avsaknad av ett närvarande Smittskydd hade sådan information och kunskap varit värdefullt att ha lokalt i kommunen. När FMH och arbetsmiljöverket utfärdat differentierade direktiv har detta krävt en tät samverkan mellan arbetsgivare och fackliga parter för att skapa samsyn. Att hitta rutiner avseende utredning av möjlig exponering av covid-19 och eventuell anmälan till Arbetsmiljöverket drog ut på tiden. Först i början av 2021 hittades en systematik i detta.

På det stora hela har det utökade samarbetet med fackliga organisationer givit goda effekter. En fråga som diskuterats mycket dock gäller skyddsmateriel:

Frågan nu i efterhand är om det gick prestige i vem som skulle få använda skyddsmaterial? Skulle vi agerat annorlunda? (Självvärdering, Central krisledning)

Staten har också beslutat om en rad åtgärder och olika stöd till kommuner och andra aktörer, något som varit välkommet men inte helt enkelt att hantera. Det har varit svårt att hantera när staten har utfärdat rekommendationer som ger tolkningsutrymme. Detta innebär att regionen ska fatta beslut och kommunerna effektuera dessa. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan kommunerna vilket då medfört olika tolkningar.

Beskedet är sent, vilket gjort att det krävt intensiva arbetsinsatser för att åtnjuta de statliga bidragen. Ett exempel på detta är bidraget för avgiftsfri lovverksamhet för barn och unga som hanterats av Socialstyrelsen (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Det att har givits stöd till föreningar som förlorat sidointäkter, vilket kan uppfattas som att man stödjer elitverksamheten mer än breddverksamheten. Här framhålls också en utmaning vad gäller samverkan med Riksidrottsförbundet som inte kunnat redovisa hur de statliga pengarna har fördelats när kommunen efterfrågat detta för att undvika dubbla utbetalningar av stöd. Det har också varit olika bud för föreningsverksamheter beroende på om de hyrt sin lokal kommunalt eller privat. Ett exempel är att Friskis & Svettis i Trollhättan tvingades att stänga ner medan man på andra håll kunde ha öppet då man hyrde av en privat hyresvärd.

Kommunikationen med privata utförare inom exempelvis personlig assistans uppges med fördel ha kunnat utvecklas. Det visade sig vara svårt att få en överblick över de privata utförarna och en särskild sida på kommunens hemsida skapades som riktade sig till de privata utförarna för att möjliga att de vid behov lätt skulle kunna kontakta kommunen. Staden testade personal inom privata utförare och försåg dem med skyddsutrustning vid behov.

Gällande samarbete med partners i investeringsprojekt påpekas att formerna för samverkan har fått anpassas och möten arrangeras digitalt vilket återges i

all väsentlighet ha fungerat även om det krävt tid och energi till omställningen. Några undantag finns där vissa arbeten försenats men utan långsiktiga effekter.

Naturvårdsverket och Livsmedelsverket har agerat snabbt med att ta fram informationsmaterial som kommunen kunnat använda både till media och till verksamhetsutövare. Kommunikationen med media har fungerat väl. Kontakter har hållits via telefon och fysiska möten har kunnat arrangeras på ett säkert sätt. Under vissa tider och i specifika frågor har det varit känsligt och tidskrävande, till exempel gällande smitta på olika boenden.

Kommunikation

Krisen beskrivs, framför allt under våren 2020, vara en informationskris. Det har varit många aktörer så som personal, fackliga organisationer, vårdnadshavare, stabschef, stadsledning, politisk ledning och media som kontinuerligt efterfrågat information när omständigheterna snabbt förändrats. Något som inte var helt enkelt att förhålla sig till innan lämpliga strukturer etablerades.

Pandemin har tydligt belyst vikten av att ha en fungerande information i alla led. Informationskanaler säkerställdes därför tidigt med snabb och korrekt information såväl externt som internt med löpande information på hemsida/intranätet. Detta i syfte att skapa tillit och trygghet samt att minska utrymmet för spekulationer.

Informationsavdelningen har haft en nyckelroll i arbetet och via sina nätverk med kommunikatörer på övriga förvaltningar kunnat nå ut med korrekt information kring beslut och rekommendationer i direkt anslutning till besluten, vilket varit betydelsefullt för såväl invånare som personal och skapat lugn i en orolig situation (Självvärdering, Kultur- och fritidsförvaltningen)

Staben begärde som tidigare nämnts in lägesbilder från förvaltningarna. Här uppmärksammas ett förbättringsområde gällande kommunikationen då flera av förvaltningarna hörde av sig och undrade varför informationen skulle samlas in. Det förmedlas en bild av att informationsflödet framfört allt mellan nivåer i organisationen varit problematiskt.

Information från berörda myndigheter kanaliserades in och kommunicerades vidare via enheten skydd och säkerhet. Krisledningsgruppen hade dagsvisa, sedan veckovisa, avstämningmöten där information presenterades från Länsstyrelsen och Smittskydd VGR. Här sköttes också samordning av behov, skyddsutrustning och kommunikation mellan förvaltningarna, kommunala

bolag och medborgare. Folkhälsomyndighetens rekommendationer tolkades därmed centralt i staden, som sedan spred informationen vidare. Detta fungerade tillfredställande initialt då staden var snabb ut med ny information. Under den senare delen av pandemin upplevs det från flera håll i staden en pandemitrötthet där staden centralt inte lika snabbt gjorde tolkningar och spred nya rekommendationer.

Inledningsvis var kommunikationen väldigt bra ut i organisationen, både gällande frågor och svar samt rekommendationer från FHM. Kommunikationen avstannade och då var upplevelsen att man inte orkade hålla i och hålla ut. Svårt att navigera sig fram bland alla frågor och svar (Självvärdering, Serviceförvaltningen)

Samtidigt som det har varit svårt att navigera i informationen har det ändå varit tydligt vart verksamheterna kunde vända sig för att få information och svar på frågor. Förvaltningarna har fört protokoll och anteckningar från möten där pandemin har hanterats, som distribuerats till berörda via linjeorganisationen. Tidigt kom en funktionsbrevlåda avsedd för covid-19 på plats avsedd för internt bruk för frågor och kommunikation.

Oron och rädslan kopplat till pandemin var svår att hantera. Senare har detta bytts ut mot en trötthet. Enligt det insamlade materialet tog staden den oro som fanns på allvar och skapade olika forum och tillfällen för samtal och för att kunna bemöta oron med fakta och information. Här har även samverkan med fackliga partner skett. Det beskrivs emellanåt ha varit svårt att hitta rätt och balansera känslor och fakta i samband med till exempel riskbedömningar. Mycket tid har fått läggas på dialoger kring vilka åtgärder som ska vidtas. Framför allt i förskolan men också i skolan har oron och rädslan försvårat samverkan med vårdnadshavarna. Det har främst handlat om olika tolkningar av när och hur länge barn ska stanna hemma. Vårdnadshavarna har blivit frustrerade när de varit hemma med barn för att sedan bli uppringda och ombegärda att hämta dem igen redan första dagen tillbaka på förskolan. De olika tolkningarna har varit utmanande för personalen att hantera.

Personalen har varit frustrerad för att barnen kommer trots att det inte är tillräckligt frisk, personalen har uttryckt att det känner sig som "snorpoliser" (Självvärdering, Utbildningsförvaltningen)

De olika tolkningarna har lett till ytterligare informationsbehov där kommunen har hänvisat till information och rekommendationer som Smittskydd utfärdat när vårdnadshavare har hört av sig med klagomål. Oron gav upphov till omfattande diskussioner gällande skyddsutrustning vad som är rimligt att använda inom förskole- och skolverksamhet och i så fall när och hur. Till slut hittade man samsyn i den frågan.

När rekommendationer och riktlinjer snabbt ändrats beskrivs det inneburet svårigheter att få ut de senaste rönen till personalen. Samtidigt som det finns en förståelse för att kunskapsläget av naturliga skäl inte fanns på plats initialt under pandemins första våg våren 2020 så beskrivs den perioden ha varit oerhört krävande ur ett lednings- och styrningsperspektiv.

Vid pandemins början våren 2020 var förutsättningarna och kunskapsläget något som ändrades väldigt ofta. När, var och hur smittade viruset, när skulle man ha munskydd och/eller visir. Det var en mängd information och riktlinjer som ändrades från en dag till en annan (Hearing, Omsorgsförvaltningen)

Det har också gjorts särskilda externa kommunikationsinsatser som exempelvis en pappersbilaga till hushållen som redovisade aktiviteter och event som alternativ till de inställda arrangemangen. Detta beskrivs som ett sätt att skapa lugn och framtidstro och påvisa att kommunen inte ställde in utan ställde om. Verksamheterna har använt sig av tryckt material med information för verksamhetsbesökare som sattes upp i entréer med mera. Senare fanns informationen även på olika språk. Bland utsagorna gällande hur kommunikationen fungerat i kommunen uppmärksammas svårigheter med att nå ut till de medborgare som inte har svenska som modersmål.

Då inga utarbetade kanaler, uttalat ansvar eller rutiner fanns för att nå grupper med annat modersmål har det tagit lång tid att nå den gruppen av invånare. Myndigheterna var sena med att översätta information. De initiativ som togs för att få till möten med föreningar och organisationer för att förmedla information ställdes in på grund av smittrisker vid fysiska möten. Dialog och fördjupande kontakter med föreningar i vissa stadsdelar uppges sedan länge ha varit ambitionen men har inte kunnat verkställas. Inom detta område påpekas att staden bör se över möjligheterna att skapa en kommunikationsplan särskilt avsedd för att nå dessa grupper.

Politik och förvaltning - ett fungerande samspel

Genomgående uppfattas samspelet mellan politik och förvaltning ha fungerat väl. Dialogen mellan politikerna och tjänstemännen har varit enkel och respektfull. Förvaltningen har haft tydliga mandat från politiken att hantera konsekvenserna av pandemin och politiken har visat förvaltningen en stor tilltro. Ett sådant förhållande har också enligt en beskrivning varit helt nödvändigt. Det har inte funnits tid och utrymme för avstämningar utan beslut måste fattas och åtgärder vidtas.

Företrädare för en av förvaltningarna beskriver att det inte funnits vare sig formella eller informella hinder för att kunna utföra ett effektivt arbete och hantera konsekvenserna av pandemin. Företrädare för en annan förvaltning framhåller att det varit en tillitsfull dialog mellan politikerna, tjänstepersoner och de fackliga. All information har gått i linjen och förvaltningschefen har informerat nämndordförande och de fackliga kontinuerligt, inledningsvis skedde detta skriftligt och flera gånger i veckan. En ytterligare beskrivning är att det funnits en hög grad av samspel med politiken, en hög tillgänglighet och snabba beslutsvägar. En kommentar är att coronapandemin inte har påverkat beslutsprocesserna inom nämnden nämnvärt. Skillnaden mot tidigare har varit något färre antal sammanträden, större sammanträdeslokaler och att tjänstemännen i många fall inte befunnit sig på plats utan medverkat digitalt.

Ytterligare utsagor är att politiken överlag har varit bra och också utmanat tjänstemännen genom att ställa frågor varför de gör som de gör. Vidare framhålls att politikerna har sagt vad som ska genomföras och tjänstemän har redovisat hur det ska göras. En av de intervjuade beskrev att ett rättesnöre har varit politikens ståndpunkt att ”hålla öppet och hålla i gång så långt det är möjligt”. Denna ordning följer framhålls det den linje som stakats ut nationellt att pandemin ska hanteras av expertmyndigheter utifrån övergripande politiska beslut. Regeringen var ju tydlig med att det var tjänstemannaexpertis som krävdes för att hantera konsekvenserna av pandemin beskriver en av de intervjuade. En grund för en sådan ordning är att det hos politiken finns en tillit till förvaltningens förmåga och naturligtvis också att det finns tillit inom förvaltningarna till varandra horisontellt och vertikalt. Tillitsfulla förhållanden är därvid en konsekvens av en långtgående tradition inom staden med en decentraliserad organisation. Det är inte någon effekt av någon administrativ reform med tillit som grundläggande idé. Tilliten har beskrivit en av de intervjuade bland annat visat sig i att nämndordförande har skrivit på när de sagt att de behöver göra en viss åtgärd.

En viktig förklaring till den tydlighet som rått är att utgångspunkten för kris-
hanteringsarbetet har varit att utan undantag följa de rekommendationer som
utfärdats av Folkhälsomyndigheten och av Smittskydd Västra Götalandsregi-
onen. Genom denna givna utgångspunkt har verksamheternas arbete under-
lättats eftersom tolkningsmöjligheter av gällande rekommendationer uteslutits.
Några smärre invändningar och avvikande uppfattningar mot den väletablerade
bilden av ett fungerande samspel finns dock. Den ena är att beslutsprocessen
inte varit helt tydlig eftersom politiker och tjänstemän gemensamt diskuterat
tänkbara lösningar. Politiker har funnits med vid möten och blivit informerade
och uppdaterade men har samtidigt också haft möjlighet att framföra synpunkter
och därigenom påverka bedömningar och ställningstaganden. Huruvida
denna sammanblandning av roller har varit ett praktiskt problem eller om syn-
punkten handlar om att sättet att arbeta strider mot en formell ordning med
renodlade roller framgår inte. En annan synpunkt är att den tydliga kopplingen
till Folkhälsomyndighetens rekommendationer har blivit vagare i det senare
skedet av pandemin. Vad gäller de rekommendationer som utfärdades i decem-
ber 2021 blev det upp till förvaltningarna att tolka innebörden av att hålla av-
stånd och undvika för stora samlings inomhus.

En av de intervjuade för med koppling till relationen politiker och tjänste-
män och betydelsen av tydlighet i beslut ett längre resonemang om krisorga-
nisation och menar att kommunen borde ha aktiverat krisledningsnämnden.
Ett skäl till en aktivering är att de värden och de perspektiv som politikerna
bevakar därigenom skulle bli tydliga. En sådan tydlighet skulle även vara posi-
tiv för tjänstemannaorganisationen. Nu blev det istället så att allt övervakades
av kommunstyrelsens ordförande och krisledningen blev otydlig. ”Ett misch-
masch”. Det hade, framförs det, nog blivit tydligare om nämnden aktiverades.
Det var en extraordinär händelse men resonemangen fastnade i definitioner av
färg enligt intervjuperson; ”är det gul, orange eller rött?” Politiken ville enligt
vederbörande helt enkelt inte starta nämnden för de visste inte vad det skulle
betyda och vilka beslut den skulle ta. Hur som helst är en uppfattning att det i
alla fall initialt hade varit bra om nämnden aktiverats.

Ett stort och inte helt oproblemiskt informationsbehov

Samspelet mellan politik och administration kan således beskrivas som gott
där tjänstemannaorganisationen haft långtgående mandat att hantera pande-
min och politiken huvudsakligen intagit rollen som mottagare av information.
Lovorden från tjänstemännen är många, men en viss problematik har ändå

funnits, vilket påpekas av många, i att det har varit en mycket stor efterfrågan på information. Politiken är närvarande hela tiden och ”flåsar oss i nacken och vill vara med” beskriver en av de intervjuade. Så konsekvensen är att vi måste hantera både pandemin och dess utmaningar och informera politiken. Ett citat får illustrera problematiken och det som uppfattas vara ett överdrivet informationsbehov.

Vi var lite vilsna till en början. Vi formerade inte oss i staben ordentligt och det var politiken som drev på och vi hamnade i en situation där det blev att vi jobbade för att ge politiken informationen i stället för formera oss så att vi skulle arbeta för att effektivt för att ge stöd och hjälp till verksamheterna. Det blev mycket fokus på politikens informationsbehov i stället för på verksamheterna, det blev lite ojämnt där hur vi la fokus (Hearing, Central krisledning)

Inte minst inledningsvis var det besvärande att tillgodose politikernas stora informationsbehov, det gick således till och med ut över den tid och kraft som behövdes läggas på att hantera krisen och verksamheten. En strategi har varit att sprida den information som ändå måste tas fram till politikerna för att därigenom undvika dubbelarbete. Intervjupersonen framhåller att kontinuerlig information till politiken är viktig för att undvika att för många frågor. Det är också viktigt att förstå att beslutsfattande är en växelverkan mellan tjänstemän och politiker, men att det är i slutändan om det krävs politiker som fattar besluten.

Ett påpekande är att det framfört allt var det första halvåret som informationsgivningen var omfattande. Det var mycket oro i samhället då så det var inte konstigt att det var tryck från politiken. Det var inledningsvis svårt att hantera informationsbehovet och trycket från politiken. Nu är det lite mer som vanligt menar en av de intervjuade.

Förklaringen till politikernas stora informationsbehov är att Trollhättan fungerar på det viset att medborgarna i första hand vänder sig till sina förtroendevalda i nämnder och styrelser, därav följer att de förtroendevalda måste vara välinformerade och undvika att hänvisa till andra. Så här uttrycker en av de intervjuade det.

Trollhättan är en stad där medborgarna vänder sig direkt till politiken och då kunde politiken bli lite oroliga och höra av sig ”hallå vad har ni gjort nu, nu hör medborgarna av sig och säger att så här och så här är det” (Hearing, Utbildningsförvaltningen)

Huruvida denna omständighet är speciell för Trollhättan Stad och i så fall i vilken utsträckning är onekligen en intressant fråga. Kanske ger den medelstora staden med dess identitet och historik en stark fokus på politiken och dess förtroendevalda som saknas i många andra typer av kommuner, såsom storstäder, förortskommuner och fusionerade landsbygdskommuner.

En annan slags problematik vad gäller informationsgivning och utövande av politik och även politikens relation till förvaltningen har handlat om de tekniska förutsättningarna. Flera beskriver att nämnden har träffats fysiskt medan föredragande tjänstemän har medverkat digitalt. Hybridmötena har fungerat framhålls det, men det har sina begränsningar att inte befinna sig på plats som föredragande. Det har också varit diskussioner inom politiken om hur många som måste eller borde vara på mötena. Diskussionerna har enligt vederbörande emellertid endast marginellt påverkat beslutsprocesserna och tjänstemännens krisarbete.

Utvecklande och utmanande digitalisering

Pandemin har i mångt och mycket förändrat hur vi kommer att arbeta, leva och bo framöver, det beskrivs som ett före och efter pandemin. För Trollhättans Stad som arbetsgivare konstateras att det kommer att innebära ökade förväntningar på en flexibel arbetsplats där medarbetarna kommer att vilja välja själva var de ska arbeta. Distansarbetet ses där med i viss mån som en bestående förändring. Initialt vid omställningen till distansarbete saknades vissa grundförutsättningar som istället fick lösas under pandemin. När digital struktur och utrustning väl var på plats har arbetet fungerat och arbetssätten har också kunnat effektiviseras när vissa arbetsuppgifter digitaliserats. Ur ett medborgarperspektiv antas också där finnas en ökad förväntan på tillgänglighet via digitalt hjälpmedel där medborgarna vill kunna få svar på sina frågor, kunna göra ansökningar, anmälningar eller likande när de passar dem och inte mellan 08–17.

Synen på distansarbete och "det nya normala" kommer att bli bestående förändringar även om det inte är helt klart hur det kommer att landa in. Bollen är i rullning och hur det kommer att landa in är för tidigt att säga (Självvärdering, Central krisledning)

Inledningsvis var det bekymmer med att jobba på distans eftersom tekniken i staden inte var utvecklad för detta. Den digitala mognaden och kompetensen hade brister inledningsvis och nya kunskaper krävdes för att orientera sig i det

digitala landskapet med distansmöten och ny teknik. Skype var det mötesverktyg som först skulle användas för distansmöten men detta fungerade inte tillfredställande, i synnerhet inte gällande hybridmöten. Senare under pandemin övergick därför Trollhättans Stad till Teams, vilket beskrivs ha fungerat bättre. Vissa förvaltningar uppges ha en större IT-vana och var därmed snabbare på att köpa in digitala verktyg som Teams. Några av förvaltningarna utsåg en person som hade huvudansvar för de digitala verktygen och utbildade resterande personal. Vissa förvaltningar hade en stor digital vana och omställningen fungerade förhållandevis smidigt medan det på vissa enheter inte funnits någon tillgång till den teknik som krävdes för genomförande av distansmöten.

Digital utrustning saknades på många enheter, vilket försvårade möjligheten till att kunna hålla digitala möten med vissa enheter (Självvärdering, Serviceförvaltningen)

Under pandemin har den digitala utvecklingen gått snabbt, något som annars förväntades ta flera år. Flera berättar om hur man gått från en kunskapsnivå om hur man startar en dator och stämplar in sin arbetstid till att delta såväl som hålla i exempelvis digitala APT eller delta på utbildningar, utan större problem.

För vissa förvaltningar upplevdes det svårt att få relevant IT-utrustning (till exempel webbkamera, headset, mobila högtalare) i den utsträckningen som krävdes levererat från IT-avdelningen inom den tidsram som det krävdes. Något som beskrivs visa på just-in-time- modellens svagheter. När hemarbete beordrades i pandemins början saknade staden VPN-funktion.

Innan VPN-lösningen togs i bruk fanns inte kapacitet för mer än 50 datoranvändare i nätverket. Det återges därmed funnits en del brister inom IT beredskapen som gjorde sårbarheten hög. För några av förvaltningarna har det också blivit en fråga om att hantera sekretess i hemarbetet och säkerhet i den digitala miljön.

Det finns naturligtvis massor med saker när man rannsakar sig själv. En sak som blev tydligt när det gick så fort var att vi inte hade någon backup gällande IT utrustning, avtalen med leverantörer gjorde att vi fick backa tillbaka och ha fler folk i korridoren än vad som hade varit önskvärt. Alla delar i en krisplanering behöver vara uppdaterade. Vi hade en god plan för personalen men andra delar hade vi inte sett eller som vi missat, till exempel det med IT, det var en sådan sak (Hearing, Arbetsmarknad- och socialförvaltningen)

Inom Utbildningsförvaltningen resonerar man kring att distansundervisning kan gynna vissa elever samtidigt som de vid digital undervisning missar sociala processer. På arbetsmarknads- och Socialförvaltningen genomfördes samverkansamtal inom familjerätten digitalt, vilket påstås blivit mycket lyckat eftersom vårdnadshavarna inte längre behövdes ses i ett och samma fysiska rum. Förvaltningen beskriver att samtalen lett till flera överenskommelser och avtal under pandemin så de digitala mötena kommer att finnas kvar även postpandemin.

Det finns mycket positivt att ta vara på med digitalisering men det beskrivs vara svårare för chefer att fånga upp signaler om medarbetarnas mående eller att se till att medarbetarna har en god arbetsmiljö hemma. Den enskilda bedömningen lyfts fram som viktig eftersom det varit olika förutsättningar gällande medarbetarnas möjligheter till hemarbete. Det beskrivs även svårare att följa upp vissa arbetsresultat vid distansarbetet. Andra utmaningar framöver med distansarbetet är att få till bra hybridmöten och vidareutveckla hanteringen av digitala samarbetsytor. Framöver behöver den sociala aspekten få extra fokus, samtidigt som man håller kvar vid de digitala framstegen.

Digitaliseringen som inneburit mycket positivt med nya möjligheter och utvecklat flera verksamheter har också skapat ett tydligare digitalt utanförskap där deltagande inte kan ske på lika villkor. Behoven av mötesplatser i områden av trångboddhet och socialt utanförskap är fortsatt stora och det finns en trötthet i att träffas digitalt till förmån för de fysiska möten och sociala kontakter.

Analys

I detta kapitel analyseras det material som beskrivits i förgående kapitel. Först sker en övergripande beskrivning av utvecklingen som varit under de två åren som gått sedan pandemin på allvar började göra sig påmind. Vi konstaterar att Trollhättan i mångt och mycket uppvisar samma utvecklingsfaser som övriga kommuner som ingått i forsknings- och utvärderingsprogrammet, men också vissa skillnader.

Därefter sker en analys utifrån de utgångspunkter som beskrevs i teorikapitlet. Här centreras olika organisatoriska aspekter. Först diskuteras arbetsdelning, centralisering och decentralisering. Därefter vänds fokus till koordinering och samarbete: både horisontellt och vertikalt inom kommunen och i relation till andra centrala parter. En tredje dimension som analyseras i kapitlet är kapacitet och beredskap. Här centreras de organisatoriska förmågorna men också beredskap vad gäller resurser. I en avslutande del diskuteras samspel mellan aktörer och kommunikation.

I en avslutande del i detta kapitel vänds blicken framåt och i centrum för analysen ställs vilka lärdomar som dragits samt förmågan att lära och ompröva. Varaktiga förändringar lyfts också fram och diskuteras.

Övergripande kring utveckling i Trollhättan

När studien av Trollhättans Stads hantering av pandemin planerades under hösten 2021 gick utvecklingen efter ett och ett halvt år med pandemin åt rätt håll. Samhället öppnades upp och restriktioner togs bort. Vid studiens genomförande var läget åter igen allvarligt och osäkert. Omikronvarianten av viruset spred sig mycket snabbt och ytterligare en gång tog sig utvecklingen en ny riktning. Istället för som tidigare då konsekvenserna av allvarlig sjukdom varit i fokus hamnade istället de omfattande sjukskrivningarna i centrum för problematiken. Detta ständiga gäckande har varit ett av pandemins signifikanta kännetecken.

Under forskningsprogrammets gång har vi kunnat konstatera att vi kunnat dela in krisen i två faser. I och med denna utvärdering förefaller det vara på sin plats att lägga till en tredje fas. En första mer turbulent fas pågick under några

månader fram till sommaren och våren 2020 och föranledde en mobilisering och krisorganisering. En snabb och oväntad smittspridning skedde samtidigt som fasen kännetecknades av ett underskott på kunskap och fakta. I denna fas mötte Trollhättan en samhällsspridning strax efter landets stora kommuner och påverkades således tidigt och som vår genomgång av statistiken visar mer än många andra kommuner i Västsverige. Att Trollhättan drabbades tidigt gjorde enligt beskrivningar i vårt material att det inte fanns så många andra att lära av. På denna fas följde en andra mer utdragen fas där kunskapsläget förbättrades, rutiner kom på plats och viruset fortsatte att spridas i vågor och med olika intensitet geografiskt sett. Det är i denna fas det talas om ”det nya normala”.

Starten på slutpunkten för den andra fasen var den rekordsnabba processen med att ta fram vaccin samt att få igång storskalig produktion. Vaccinationsprogrammet rullas ut med stora insatser inom omsorgen i Trollhättan liksom i övriga landet med start tidig vår 2021. Under hösten 2021 tolkar många det som att faran kanske trots allt är över. Statistiken indikerar att Trollhättan som kommun ligger något under snittet vad gäller vaccinationstäckning.

På detta följer sedan en tredje kortare fas som kan vara värd att skilja ut, dels eftersom den är kortare än de båda övriga, som det verkar. Dels eftersom problematiken och utmaningarna ändrar karaktär, igen. Nu är det omfattande sjukfrånvaro och brist på personal som är den överhängande problematiken, inte som tidigare faktisk sjukdom och överbeläggningar på sjukhus. När föreliggande rapport författas förefaller denna tredje fas vara på väg att ebba ut.

Det är påfallande att fortfarande två år in i pandemin ändras händelseförlopp på ett sätt som gör att Trollhättan så väl som andra kommuner måste anpassa sig och utveckla nya strategier. På frågan om hur drabbad kommunen varit ges ofta svaret att kommunen inte varit värre drabbad än andra kommuner. Statistiken pekar delvis i annan riktning med en något högre smittspridning i samhället och en mer drabbad äldreomsorg. Till detta ska läggas att kommunen drabbades tidigare än vissa andra kommuner och därmed inte hade tid att förbereda sig och mobilisera på samma sätt som dem som gavs en viss respit.

Sammantaget konstaterar vi att påverkan varit stor och utmaningarna omfattande för Trollhättans Stad under de två år som förlöpt med pandemin. Att Trollhättan enligt statistiken varit något mer drabbad och utsatt än genomsnittskommunen ska både tolkas med försiktighet och mana till eftertanke. Mycket av smittspridningen och dess konsekvenser är svåra att knyta till agerandet inom kommunens förvaltningar och säger därmed inte alls med säkerhet något om skicklighet i hantering

av pandemin och krisorganisering. Däremot bör det vara en källa till reflektion och konstruktivt ifrågasättande.

Organisatoriska dimensioner

Arbetsdelning

Arbetsdelning handlar som vi beskrev i teoriavsnittet om hur uppgifter fördelas, tydlighet i fördelningen och i vilken utsträckning som uppgifter faller inom någons ansvarsområde. Genom att fokusera arbetsdelning ges också en grund för att reflektera över grad av centralisering och decentralisering. Trollhättan möter pandemin i vad som kan betecknas som en relativt ordinarie förvaltningsorganisation med facknämnder och därtill hörande förvaltningar. Denna organisering bestod genom krisen. Den möjligheten som lagstiftaren givit kommuner att aktivera en krisledningsnämnd utnyttjades inte, i likhet med de flesta av landets kommuner.

Ytterligare en likhet med vad som observerats i många andra kommuner och inte minst i kommuner som deltagit i forsknings- och utvärderingsprogrammet är att hanteringen av pandemin kan beskrivas som decentraliserad. Med detta avses att mycket av beslutsfattande kring frågor som rör hantering av pandemin hanterats lokalt inom ramen för förvaltningarnas kompetensområden. Bilden som ges av respektive förvaltning är att detta skapat en tydlighet för den egna verksamheten och en möjlighet att möta de kraftigt ändrade förutsättningarna.

Bilden gällande ansvaret för övergripande frågor och den centrala organiseringen är inte lika tydlig. En återkommande bedömning är att Trollhättan haft en välfungerande central krisledning och central organisering. Det ges emellertid också andra bilder som handlar om att det funnits en otydlighet i vem som skulle ansvara för vad centralt, särskilt i den första fasen, men också en otydlighet i förhållandet mellan formella och informella strukturer. Viss otydlighet finns vad gäller den formella ordningen med den så kallade C-gruppen som fick en central position och som också beskrivs som beslutsfattande. Protokollföring och minnesanteckningar från gruppens möten beskrivs emellertid som bristande, även om det efterhand skapats en tydligare formell ordning. Att det funnits flera centrala arbetsgrupper/funktioner har möjligen bidragit till att arbetsdelningen upplevs som otydlig av vissa. Parallellt med C-gruppen, har det bland annat funnits SDL-covid, stab och olika arbetsgrupper.

Relationen mellan politik och förvaltning beskrivs över lag som positiv och tillitsbaserad. I likhet med vad vi observerat i andra kommuner har beslutsfat-

tandet framförallt skett på tjänstemannanivå, men med vissa beslut i politiska forum. En förutsättning har varit tät dialog med mycket information mellan politik och förvaltning. De empiriska beskrivningarna ger emellertid en bild av att samspelet ibland blivit lite väl nära och att engagerade politiker deltagit och varit aktiva på ett sätt att det för en utomstående kan vara svårt att avgöra om de givna rollerna upprätthållits. En möjlig tolkning av dessa beskrivningar är att situationen uppstått för att det trots allt inte funnits en helt tydlig arbetsordning och ansvarsfördelning.

Sammantaget kan vi konstatera att Trollhättan mött pandemin med en ordinarie arbetsdelning i grunden. Ansatsen kan beskrivas som decentraliserad. För hanterandet av frågor som faller inom ramen för respektive sektor har detta skapat en tydlighet. Överlag har också arbetsdelningen mellan politiker och tjänstemän fungerat väl. Det finns emellertid skäl att reflektera över om arbetsdelningen ibland blivit för otydlig. Vi har inte underlag för att det skulle ha lett till problem. Att det problematiseras i de beskrivningar som ges bör emellertid tas på allvar och föranleda en diskussion om framtida organisering och rollfördelning i krisledning.

Koordinering

Koordinering handlar om hur uppgifter samordnas och sker både internt inom förvaltningar, mellan förvaltningar horisontellt och vertikalt samt mellan förvaltningar och centrala funktioner. Till det ska läggas den samordning som sker med externa aktörer. Pandemin reste för Trollhättan som för andra kommuner krav på att kunna samordna kring en rad nya frågor som aktualiserades. Frågor rörde personalresurser, testning, vaccination, skyddsutrustning och riktlinjer, för att ta några exempel.

Vad gäller den interna koordineringen inom förvaltningar ges bilder av att det har fungerat väl. Det är också inom förvaltningarna vi finner goda exempel på hur koordineringsutmaningar lösts. Ett sådant gott exempel återfinns inom Omsorgsförvaltningen. Något som noterats i flera av våra utvärderingar är att omallokering av personal varit problematiskt och inte helt lätt att få till stånd. I en situation med höga sjukskrivningstal blir detta en särskilt viktig fråga. Inom Omsorgsförvaltningen beskrivs koordineringen som lyckad, men inte utan ansträngningar och inte utan insatser för att förankra omallokering hos personal och fack. Kopplat till samma utmaning lyckades man också få till stånd rekrytering till så kallade serviceassistenttjänster, vilket bland annat krävde samordning med bland annat arbetsmarknadsenheten och alltså koordinering över förvaltningsgränser. Ett annat exempel på en lyckad koordinering är skapandet

av ”en väg in” på Utbildningsförvaltningen. En väg in innebar att en person fick i ansvar att fungera som kontaktperson i vissa frågor och fick därmed en överblick och kunde samordna kommunikationen. Denna lösning beskrivs ge en enhetlig och samordnad kommunikation. En svaghet som pekas ut är sårbarheten med för mycket ansvar på en person.

Något som stärkt samordningen mellan förvaltningar horisontellt och vertikalt mellan förvaltningar och centrala instanser är skapandet av staben, en arena för att mötas och förmedla lägesbilder och erhålla information. Likväl beskrivs just koordineringen kring information och riktlinjer på en mer övergripande kommunnivå som bristande under stundom. Viss kritik riktas mot brist på samordning i en i utgångsläget turbulent och rörig situation med råd och riktlinjer som ändrades i rask takt, inte minst från statens sida. Andra menar emellertid att kommunen förmodligen gjort det bästa i ett svårt läge. Ytterligare ett perspektiv och en invändning som lyfts fram är att det i den decentraliserade strukturen tillåtits lokala omtolkningar i för stor utsträckning. För medarbetare som arbetar mot flera förvaltningar, som exempelvis vissa gör inom Serviceförvaltningen, försvarade det dock situationen. Ett annat område där koordineringen kunde ha fungerat bättre rör organiseringen kring testning, där exempelvis testboden som inrättades skulle hanteras.

En reflektion som görs är att pandemin skapat en större helhetssyn. Kommunen beskrivs som ”stuprörsorienterad” i ordinarie tider. Detta i bemärkelser att samordning och samröre över förvaltningsgränser är begränsad. Under pandemin har representanter från förvaltningar samarbetat i olika forum och arbetsgrupper, vilket skapat en större helhetssyn. Att de ekonomiska förutsättningarna varit goda beskrivs som möjliggörande eftersom det i liten utsträckning uppstått diskussioner kring hur finansieringen ska ske. En farhåga uttrycks emellertid att de positiva erfarenheterna som gjorts kring samarbete och helhetssyn inte kommer att överleva när pandemin är över. Inte minst eftersom de ekonomiska förutsättningarna inte kommer att vara lika gynnsamma då.

Vad gäller samordning med externa parter beskrivs den överlag som god. Pandemin visar med all tydlighet vilken mängd centrala relationer en kommun har. Det handlar exempelvis om samordning med Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen och en rad olika verksamheter inom Västra Götalandsregionen. I tider av pandemi framstår Västra Götalandsregionen som en av de mer viktiga samordningsparterna. För kommunen finns kontaktytor med olika delar av regionens verksamhet som smittskydd, primärvård och slutenvård. I flera fall har samarbetet och koordineringen fungerat mindre väl inledningsvis enligt de

beskrivningar som ges. En förbättring beskrivs emellertid ha skett med mer utvecklade forum. En förklaring som ges till att det fungerade mindre väl är att det i vardagen före pandemins inträde inte fanns tillräckligt väl utvecklade strukturer och en grundorganisation för samordningen mellan kommuner i området och regionen.

Sammantaget tonar en bild fram av hur pandemin ställer krav på samordning dels inom nya områden, dels inom områden där det också vanligtvis sker en samordning men där behovet intensifierats. Det ges många goda exempel på när det fungerat väl. Det ges emellertid också exempel där det fungerat mindre väl och där en utveckling skett efterhand. Inte minst gäller det senare områden där det krävts en central samordning inom kommuner och en samordning med regionen. Att ta fasta på både de områden som fungerat bra och de som fungerat mindre bra torde vara viktigt i ett fortsatt utvecklingsarbete. Det går inte heller att utesluta att den ibland bristande tydligheten i ansvarsfördelning avspeglas i en försämrad förmåga till koordinering.

Kapacitet och beredskap

Kapacitet och beredskap handlar om förmågan att mobilisera och uppståda kapacitet att möta nya oförutsedda situationer och samtidigt bedriva ordinarie verksamhet. Vad gäller ekonomiska resurser har läget i Trollhättan precis som för sektorn i stort varit gynnsamt. Mer ansträngande har det varit gällande personalresurser både sett till mängd och kompetens på grund av sjukfrånvaro. Även detta är förhållanden som Trollhättan delar med övriga kommuner. Staden drabbades emellertid relativt snabbt enligt de beskrivningar som ges och det minskade också utrymmet för förberedelser och omorientering av verksamheten.

Trollhättan förefaller mot bakgrund av de beskrivningar som redovisats inte haft en tydlig formaliserad plan kring hur organisationen skulle agera i den kris-situation som uppstod. Likt många andra kommuner fanns en pandemiplan, men den var inte till någon större hjälp. Pandemin som nu kom var av en annan karaktär och skapade andra utmaningar. Ett visst stöd som utgångspunkt för att diskutera prioriteringar förefaller den emellertid ha varit. Den observation vi gjort i andra utvärderingsstudier förefaller därmed även gälla här. Den mer konkreta planen var inte av större nytta, men däremot grundelement, som att ha en beredskap för prioriteringar.

En annan central komponent i beredskapen är förmågan att anpassa organisationen. Som beskrivits aktiverades inte krisledningsnämnden. Det fanns en plan för hur stabsarbete skulle ske, men det var en utmaning att omsätta den i

praktik. Ibland uppstod frågor kring vem som skulle göra vad och ett flertal olika forum skapades. Flera beskrivningar ges av hur krisledningsorganiseringen fick finna sina former efterhand. Dels vad gäller arbetsdelning och koordinering, dels vad gäller målbilder. En konsekvens var att för mycket tid behövde läggas på möten och samordning. Dessa beskrivningar handlar främst om den första fasen. Ett område där en utveckling skett med höjd kvalitet som effekt var ordnandet av hanteringen av lägesbilder som förbättrades när en ansvarig person utsågs.

Ett område där det blev tydligt vid krisens inträde att kommunen inte var förberedd gällde de digitalt förutsättningarna. Förmåga att ställa om till en mer digitalt baserad vardag var knappast något som tidigare beaktats som en del i uppbyggandet av en beredskap och kapacitet, men visade sig omgående vara avgörande. Den tekniska beredskapen i form av välfungerande system och kompetensen bland medarbetare saknades för att snabbt gå över till arbete på distans med digitala hjälpmedel. Detta försvårade omställningen. Efterhand etablerades lösningar som beskrivs som välfungerande. Likt landet i övrigt ersattes tidigare mindre väl utvecklade system för digitala möten med mer utvecklade sådana.

De beskrivningar vi gjort av Trollhättans Stads arbete med att möta krisen visar på de konkurrerande värden som sätts på spel. Ordinarie verksamhet behövs och måste bedrivas samtidigt som förutsättningar ändras och nya verksamheter tillkommer. Här framgår det att Trollhättan arbetat med devisen ”Håll i, håll ut”. Innebörden i sammanhanget är att möta och hantera krisen samtidigt som så mycket av ordinarie verksamhet som möjligt ska upprätthållas. Ansatsen skapar givetvis större utmaningar och ökar påfrestningarna jämfört med ett alternativ om att minska allt som inte är nödvändigt och obligatoriskt. På frågan om vilka områden som blivit särskilt eftersatta och där det finns en ”skuld” att betala tillbaka i form av särskilda satsningar efter pandemin ges i regel svaret att den mest väsentliga verksamheten trots allt kunnat upprätthållas. Därmed inte sagt att inte oro uttrycks för de mer långsiktiga sociala konsekvenserna för vissa grupper.

Vad gäller beredskapsförmåga och kapacitet visar materialet att omsorgen bör lyftas fram. Detta var den mest drabbade kommunala verksamheten överlag i kommunsektorn och äldre den mest utsatta riskgruppen. De nationella analyser som gjorts visar också på en skör verksamhet med hög personalomsättning och låg medicinsk kompetens. De beskrivningar som görs av äldreomsorgens kapacitet och beredskap i Trollhättan är i linje med den beskrivningen. Det var

en stor utmaning att möta krisen med omfattande sjukfrånvaro bland personal samtidigt som skyddsutrustning saknades. Beredskapen kunde ha varit bättre eftersom de hygienrutiner som trots allt fanns inte tillämpades fullt ut och den skyddsutrustning som borde funnits inte fanns. Stora insatser fick läggas på att utbilda personal och samordna kring införskaffande av hygienutrustning. Detta arbete beskrevs emellertid som lyckat. Lika så arbetet med att rekrytera serviceassistenter och omallokera personal.

Sammantaget visar analysen på en kommun som lyckats mobilisera och få till stånd en utvecklad kapacitet och beredskap. Att Trollhättan varit mer drabbad än många andra kommuner sett till samhällsspridning och dessutom tidigt utsattes för smittspridning skapade också mer utmanande förutsättningar. Utgångsläget kunde emellertid ha varit bättre med en mer utvecklad idé kring krisorganisering och då inte minst hur olika funktioner och roller förhåller sig till varandra. Detta gäller kommunen i stort men också omsorgen som med sina specifika utmaningar fick rustas efter hand för att möta krisen.

Kommunikation och samspel

Ytterligare en dimension vi pekat ut som viktig att belysa är kommunikation och samspel. Det handlar om hur olika aktörer arbetat med information, varit i behov av information och hur de förhållit sig till varandra. Redan i ett mycket tidigt skede av pandemin stod det klart att kommunikation och information var mycket centrala företeelser. Här skiljer sig inte bilden som ges i Trollhättan heller från den mer övergripande bilden. I det initiala skedet av krisen var kunskapsbehovet stort samtidigt som kunskapsläget var begränsat. Kunskapsläge, riktlinjer och råd uppdaterades kontinuerligt på en nationell basis. Detta skulle sedan spridas hela vägen ner till den operativa personalen i kommuner och regioner och till allmänheten.

Beskrivningarna visar att i Trollhättan skedde omfattande insatser för att informera politiker om händelseförlopp, åtgärder och utveckling i verksamheten. Liknande iakttagelser har gjorts i övriga studier i forsknings- och utvärderingsprogrammet. Politiker har ett behov av och ett krav på sig att kunna svara på frågor om verksamheten och göra bedömningar av hur allvarlig situationen är. För att kunna göra det krävs uppdaterad och översiktlig information. De beskrivningar som ges är att detta klarats av, men att det understundom av tjänstemännen upplevdes som en extra börda. En förståelse har funnits för behoven, men dessa måste i vardagen relateras till övriga trängande verksamhetsorienterade

behov. Om information ska ges av läget måste denna samlas in, sammanställas och rapporteras, vilket är tidsödande uppgifter.

Vad gäller den interna kommunikationen förfaller den överlag ha fungerat väl. Situationen var som beskrivits utmanande och inte minste avlöste i inledningsskedet de nationella beskederna varandra i rask takt. Flera vittnesmål finns också i beskrivningarna av att den statliga nivån upplevdes som okoordinerad och mindre välfungerade sett till hur kommunikationen skedde, vilket skapade än mer utmanande förutsättningar för kommunen. En del kritiska uppfattningar finns emellertid i materialet kring kommunens interna hantering. En sådan handlar om att kommunen har haft en för decentraliserad struktur vad gäller tolkning och omsättande av kommunicerade riktlinjer. Det har skapat ett för stort utrymme för lokala tolkningar. En annan kritisk uppfattning är att kommunen ibland dröjt för länge med att omsätta och konkretisera de nationella riktlinjerna lokalt.

Särskilt utmanande har situationen varit inom omsorgen där rekommendationer och riktlinjer uppdaterades frekvent. Dessa skulle sedan omsättas och förmedlas i en stor personalstyrka som inte alltid hade tillräckliga förutsättningar att snabbt ta till sig och omsätta skriftlig information. Regjäla insatser beskrivs med platsbesök av MAS och filminspelningar för att sprida information och kunskap om hygienrutiner och regler.

Samspelet internt mellan olika aktörer beskrivs överlag som positivt och som vi pekat på, förefaller krisen i varje fall tillfälligt ha skapat ett större fokus på helheten och ett mindre ”stuprörsfokus”. Relationen mellan politiker och tjänstemän framstår som välfungerande och tillitsbaserad över lag, det samma gäller relationerna mellan förvaltningar.

Beskrivningarna av de informationsutmaningar som funnits blottlägger ett motsatsförhållande mellan å ena sidan att klara och hantera den operativa verksamheten och att å andra sidan lägga tid och energi på rapporter till politiker och andra centrala funktioner. Det blottlägger emellertid också ett motsatsförhållande mellan olika perspektiv och behov. Motsatsförhållanden grundar sig i olika operativa värden för lokala och centrala aktörer. Båda grupperna har att fatta beslut, anpassa verksamhet och kommunicera, men sett till information för att klara detta uppdrag skiljer det sig väsentligt åt.

För aktörer som krisledningen centralt i kommunen och ledande politiker finns ett behov av en samlad översikt över åtgärder som vidtas och konsekvenser. Delvis för att kunna fatta beslut och styra, delvis och i större utsträckning för att kunna kommunicera utåt och redogöra för situationen gentemot myn-

digheter, media och medborgare. För att skapa detta underlag krävs inrapportering och beskrivningar av verksamheten. I kristid handlar det dessutom om aspekter och dimensioner av verksamheten som vanligtvis inte rapporteras. Vi observerar detta i Trollhättan, men har också beskrivit det i andra utvärderingar inom ramen för forsknings- och utvärderingsprogrammet. För mer operativ verksamhetsnära aktörer kan denna sorts information och den resursinsats som den kräver förefalla mindre relevant, intressant och prioriterad. Detta eftersom det lokala informationsbehovet ser annorlunda ut. Lokalt finns istället ett behov av konkret och situationsanpassad information och kunskap. I förgrunden står konkreta frågeställningar och inte sällan specifika förutsättningar.

Sammantaget ser vi hur kommunikationsutmaningarna varit stora. Omfattande och ständigt ny information skulle kanaliseras ner från statlig nivå till kommunal operativ nivå. Samtidigt skapas det ett stort behov av att kanalisera information uppåt från operativ nivå för att möjliggöra ett underlag för överordnade nivåer centralt i kommunen och för den politiska ledningen. Detta samtidigt som verksamhet ska bedrivas under svårare betingelser än vanligt. Detta skapar påfrestningar för organisationen resursmässigt, samtidigt som en brist för förståelse delvis kan observeras för andra parter informationsbehov. Denna problematik förefaller emellertid inte vara mer accentuerad i Trollhättan i jämförelse med andra kommun vi studerat. Mönstret är emellertid detsamma.

Lärande

Pandemin utgör framförallt ett lidande och en utmaning på olika sätt för samhället i stort så väl som den enskilda organisationen som måste mobilisera för att möta den. Likväl och just på grund av det skapas möjligheter till lärande. Vi beskrev i teoriavsnittet att lärande bygger på att något avviker och inte faller ut som väntat, vilket tvingar fram en omorientering. Pandemin har därmed erbjudit rejäla möjligheter till lärande. Avvikelse och ändrade förutsättningar har varit ett av pandemins kännetecken. En analys och diskussion kring lärande kan riktas in dels mot vad som lärs om krishantering, dels vad som kan tas med för en utvecklad vardag. Utvärderingen av Trollhättan ligger dessutom senare i pandemins faser än de kommuner som var först ut i utvärderingsprogrammet, vilket också erbjuder möjligheter till reflektion.

Flera reflektioner som det redogörs för kan beskrivas som delar av eller förutsättningar för ett mer omfattande lärande, det vi beskrev som dubbelkrets-lärande. Om början tas kring lärande om krisberedskap är ett första konstaterande att det inte fanns någon plan eller idé kring kriser av det slag som pandemin

visade sig vara. Detta är en återkommande insikt som det redogörs för. Planeringen gällde framförallt mer avgränsade störningar i tid och då framförallt med kortare men hög personalfrånvaro. Att Trollhättan och Sveriges kommuner skulle befinna sig i ett krisläge, om än karaktäriserat av olika faser, i två års tid fanns det ingen plan för. Utöver det ges beskrivningar som vi återgivit kring hur konkreta situationer fick lösas och hur krisorganiseringen kom på plats efter hand.

Andra insikter har rört mer operativa dimensioner av verksamheten som inte är kopplade till krisorganisering och beredskap. Ett perspektivskifte som tvingats fram och som vidrörts är att pandemin lett till en större helhetssyn och mindre fokus på den egna verksamheten eller sektorn. Ytterligare en insikt är kopplad till omsorgssektorns sköra resursmässiga förutsättningar och starka fokus på andra värden än de mer vårdorienterade. I kristider visade sig de resursmässiga förutsättningarna och orienteringen inte vara optimala. Ytterligare en insikt som tvingades fram av operativ karaktär var vikten av att utveckla kommunen digitalt och förbättra möjligheter att arbeta på distans.

Alla dessa områden som lyfts fram utgör möjliga utgångspunkter för ett lärande och ett utvecklande av verksamheten så att den stärks och rustas för kristid. Insikter och en grund för lärande för en mer utvecklad vardagspraktik har också givits. Inom vissa områden förefaller strukturer och praktiker vara på plats för att tillvarata de insikter som gjorts. Inte minst gäller detta digitalisering. Från en relativt svag utgångspunkt med undermåligt systemstöd finns system, kunskap och vana att använda sig av digitala lösningar. En återkommande reflektion är att digitaliseringen gjort ett jättesprång. Det är rimligt att anta att detta kommer att förvaltas och vidareutvecklas. Vinsterna är i många fall uppenbara.

Inom flera andra områden är det emellertid inte lika säkert att de erfarenheter som gjorts kommer att förvaltas och beaktas. I våra teoretiska utgångspunkter betonade vi att det alltid finns starka strukturer som "motarbetar" ett mer omfattande lärande eftersom vi arbetar utifrån invanda föreställningsramar, kompetens och tekniska förutsättningar. Ett aktivt förvaltande måste således till. Här ges i utvärderingen inget entydigt svar på hur detta framåtsyftande arbete omhändertas eller vilken prioritering det ges. Vad gäller krisberedskap finns alltid risken att när väl vardagen tränger på blir andra frågor mer prioriterade. Inom omsorgen har omfattande och viktiga erfarenheter gjorts, inte minst gällande vikten av utvecklade hygienrutiner och kompetenshöjning bland personalen. Eftersom dessa områden varit eftersatta före pandemin, likt

i många andra kommuner, finns risken att de konkurreras ut även i vardagen efter pandemin.

Framtiden kommer också att formas av de krav som ställs på kommunen. Här beskrivs det återkommande att med de erfarenheter som gjorts vad gäller distansarbete kommer den framtida arbetsvardagen för många att se annorlunda ut. Det kommer också spås det ställas högre krav på kommunen att kunna erbjuda flexibilitet i förutsättningarna vad gäller att balansera mellan hemarbete och arbete på plats. Detta ställer också nya och ändrade krav ur ett arbetsmiljöperspektiv. Samtidigt lyfts det också fram att möjligheten till distansarbete skapar nya öppningar för rekrytering när den geografiska dimensionen blir något mindre viktigt än tidigare. Här krävs fortsatt utredning och ett fortsatt strategiarbete för att svara upp mot krav och ta till vara på nya möjligheter.

Sammantaget kan vi konstatera att pandemin skapat en god grund för lärande och utveckling. Inom flera områden är det också rimligt att tala om att perspektivskiften skett. Det har handlat om ändrad förståelse för kriser, bättre helhetssyn inom den kommunala ledningen och en utvecklad förståelse för omsorgens förutsättningar för att nämna några. Till detta ska läggas alla de mer konkreta erfarenheter som gjorts inom de olika förvaltningarna som sträcker sig från distansundervisning inom skolan till digitala möten inom socialtjänsten. En viktig strategisk fråga handlar om vilken beredskap som finns för att beakta och vidareutveckla dessa lärdomar i en vardag. Detta säger den genomförda studien inte särskilt mycket om. Vissa initiativ har tagits, men mer än så indikerar inte studien. Det kanske inte heller är rimligt mot bakgrund av att omikronvågen svepte fram som värst när studien genomfördes.

Konkurrerande värden och hantering av pandemin

Vi konstaterade i teoriavsnittet att det är viktigt att beakta att all organisering av kommunal verksamhet sker i en kontext av konkurrerande värden. Överlag förefaller det vara så att olika centrala värden beaktats under pandemins gång i Trollhättan. Två iakttagelser är emellertid värda att lyfta fram, inte minst på grund av att de är illustrativa.

En första iakttagelse rör relationen mellan krisfokus och operativt verksamhetsfokus. Det är lätt att se ett motsatsförhållande mellan åtgärder som gynnar mötandet av en specifik kris och bedrivandet av operativt vardagligt arbete. Ett enkelt sätt att minska smittspridning är att helt enkelt ställa in verksamhet. Krisen kan hanteras, men behovet som den ordinarie verksamheten skall tillgodoses blir eftersatt. Här har emellertid Trollhättan valt en strategi som innebär fokus på att bedriva verksamhet så "normalt" som möjligt. Detta avspeglas i att

besöksförbud inte genomfördes inom omsorgen på ett relativt andra kommuner tidigt stadium och att andra verksamheter höll öppet. Detta måste inte vara en vinnande strategi men vittnar om en ambition att prioritera och vilja klara både och. En obalans förefaller emellertid ha funnits vid krisens ingång. Vi har beskrivit att krisberedskapen organisatoriskt uppvisade vissa brister. Det kan tas som intäkt för att resiliens och kapacitet i vardagen tidigare fått stå tillbaka för andra värden.

En andra iakttagelse rör relationen mellan det vi beskrev som rättvisa och krisorganisering. Rättvisa ska i sammanhanget förstås som förmåga att svara upp mot juridiska krav, transparens och upprätthållande av motiverade rutiner. Här kan vi konstatera att den informella ordning som till del rätt understundom i Krisledningen med ej protokollförda möten och beslutsfattande i inte helt formaliserade forum kan problematiseras. Det indikerar att fokus hamnar i för stor utsträckning på handling och att i situationen vara effektiv och i för liten utsträckning på värden som rör det vidare begreppet rättvisa.

Sammantaget observerar vi att Trollhättans Stad haft en hög ambition vad gäller att bejaka olika centrala värden i mötet och hanterandet av krisen. Likväl finns det skäl att beakta de situationer där det blivit en för stor slagsida och vissa värden inte beaktats. Inte minst gäller detta att även i vardagen uppbåda en kapacitet att värna om och utveckla praktiker kring värden kopplade till resiliens.

Slutsatser

Vi kommer i denna avslutande del summera kring iakttagelser som vi lyft fram i analysen, dra övergripande slutsatser kring Trollhättans Stads hantering av pandemin och peka på några områden som kan vara särskilt viktiga att beakta i ett fortsatt utvecklingsarbete.

Vad gäller övergripande iakttagelser har vi pekat på att Trollhättans Stad haft det besvärligare jämfört med många andra kommuner sett till smittspridning i samhället och till hur drabbad verksamheten blivit. Ur ett lednings- och styrningsperspektiv kan pandemin därför beskrivas som relativt utmanande. Som framgått av analysen kunde den organisatoriska beredskapen varit mer utvecklad. Former och ”format” för att hantera krisen fick utarbetas efter hand. Två år in i pandemin kan vi nu konstatera att organiseringen utvecklats och en anpassning skett. Det har funnits en tydlig vilja, en tillit mellan olika aktörer och en kapacitet att utvecklas efterhand som varit värdefull. Vi vill också särskilt uppmärksamma omsorgen som varit utsatt och under de två år som gått haft en utmanande situation. Fullt fokus har funnits på att klara verksamheten utifrån de utgångspunkter som funnits.

Styrkan organisatoriskt och ledningsmässigt har främst legat i den decentraliserade strukturen där mycket av beslutsfattandet skett på förvaltningsnivå. Här har Trollhättan intagit en ansats som liknar många andra kommuners. Det är lokalt och verksamhetsnära som kompetensen för avgöranden finns. Med en övergripande krisledningsorganisation som behövde tid att finna sina former var en välfungerande decentraliserad organisation en styrka.

Vår genomgång av självvärderingar, hearingar och annat material visar att den upplevelse som det ges uttryck för är att Trollhättans Stad hanterat krisen väl. Vi gör delvis samma bedömning. Vi vill emellertid nyansera. Vår bedömning är att kommunen lyckats finna sig i situationen, utarbeta en fungerande krishanteringsmodell och lärt i situationen. Vi menar emellertid också att beredskapen kunde ha varit bättre vad gäller krisorganisering i stort men också vad gäller lokala förutsättningar inom omsorgen. Vad gäller det förstnämnda fanns det vid pandemins inträde en plan för stabsorganisering och ett utvecklingsarbete hade sedan några år pågått. Vid mobiliserandet av den övergripande

de Krisledningen framstår emellertid roller och relationer som mindre väl utvecklade, vilket avspeglas i bland annat oklarheter kring ansvar och former och att för mycket tid behövde läggas på möten. Till detta ska läggas att det varit omsättning på kommundirektörsposten under perioden, vilket i varje fall inte underlättat. Hanteringen utifrån förutsättningarna har således varit bra, men hanteringen av förutsättningarna mindre bra. Med de erfarenheter som gjorts kan ett utvecklingsarbete ta vid när väl pandemin klingat av.

Råd och bedömningar

Utveckla grundberedskap: Det går att konstatera att Trollhättans Stad haft viss, men begränsad, nytta av mer konkreta planer för att hantera krissituationer. Detta är en genomgående observation i vårt forsknings- och utvärderingsprogram. Vad som däremot förefaller vara av vikt är att det finns dels en grundberedskap i form av en fungerande organisering och ledning i vardagen, dels att det finns en grundläggande beredskap för krisorganisering. Varje kris kommer att ha sitt eget uttryck och skapa specifika utmaningar. De som lättast mobiliserade inför pandemin var de som hade en grundläggande krisledning och krisorganisering att falla tillbaka på. Övningar är viktiga och att planera för olika scenarier. Mindre viktigt förefaller det vara att arbeta med mer konkreta planer för specifika händelser.

Stärk och rusta vårdperspektivet inom omsorgen: Ett omfattande lärande har skett under krisen gällande viktiga dimensioner inom omsorgen som gäller vårdperspektivet. Inte minst har detta gällt områden som rör vårdhygien. Pandemin blottlade brister inom omsorgen, inte bara i Trollhättan utan också nationellt. Bristerna handlar emellertid inte enbart om tillkortakommanden i en kris, utan också om sådant som sannolikt fungerar mindre väl i en mer ordnad vardag. Rimligen bottenar dessa brister i strukturella orsaker. Det gör också att risken är stor att det finns motkrafter för ett utvecklande och vidmakthållande av de erfarenheter som gjorts. Ett tydligt fokus bör ligga på att ta till vara och strategiskt utveckla omsorgsverksamheten inom områden som personal, kompetens, riktlinjer och krisplaner.

Utvecklad organisation: En återkommande observation i utvärderingsprogrammet är att mycket av framgången i krisledning och krisorganisering bottenar i en väl fungerande ordinarie organisation. Det som fungerar väl i vardagen fungerar väl i kristider, är ett sätt att formulera det. Föreliggande studie ger ingen grund för att göra uttalande om hur väl Trollhättans Stads kommunala organisation fungerar i mer ordinarie tider. Eftersom vi pekar på att utgångs-

läget för krishantering kunde ha varit bättre både vad gäller central krisledning och organisering och mer specifikt inom omsorgen är det dock rimligt att reflektera över varför det var så. Ett framtida utvecklingsarbete kan därför också riktas in mot att se över hur den ordinarie organisationen fungerar sett till arbetsdelning, koordinering och ansvarsfördelning.

Strategiskt lärande: Vi har beskrivit och lyft fram dels att förutsättningar givits för ett omfattande lärande, dels att så också skett. Våra teoretiska utgångspunkter visar emellertid också på risken att lärandet inte blir varaktigt. Vi menar därför att när väl krisen är över och det ges mer tid och utrymme för mer framåtsyftande arbete är det viktigt att mer fokuserat ta till vara på erfarenheter och förvalta den kunskap som genererats.

Stärkt regional samverkan: Vi har tagit del av beskrivningar som indikerar att samverkan och koordinering med VGR fungerat mindre bra vid krisens inledning. Beskrivningarna ger emellertid också för handen att relationerna utvecklats efterhand. Här bör en gemensam satsning ske mellan kommuner och region för att dels skapa en fördjupad analys av problembilden och lyfta fram åtgärder som fått en positiv effekt. Det kan sedan ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete. Även inom detta område förefaller samverkan inte ha fungerat särskilt väl före pandemin, vilket skapade mer ogynnsamma förhållanden att hantera den.

Kom ihåg brister och ta dem på allvar: Analysen pekar på att mobiliseringen och krisledningen i vissa avseenden utvecklades efterhand och inte kan beskrivas som optimalt fungerande vid pandemins inledning. Samtidigt finns indikationer på att Trollhättan var mer drabbad än många andra kommuner, vilket vi beskrivit men också lyft fram att detta inte problematiseras i någon större utsträckning. Efter snart två år kan detta vara naturligt, andra saker måste först upp på agendan och hanteras. Vi vill dock trycka på att det är viktigt att ta tillvara på de erfarenheter som gjorts och reflektera över vad som fungerat bra respektive dåligt och inte allt för snabbt glömma och gå vidare. En ambition bör vara att lyckas med att mobilisera ett intresse för en utvecklad krisberedskap även i tider när kriser känns avlägsna. Att börja med att ta till vara på de erfarenheter som gjorts med systematik torde kunna vara en bra start för ett sådant arbete.

Referenser

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543–571.

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

Borås Stad. (2020). Årsredovisning.

Borås Stad. (2020^A). Veckan som gick: första fallen av bekräftad smitta och behov av personal som kan stärka upp. <https://www.boras.se/nyheter/nyheter/veckansomgickforstafallenavbekraftadsmittaochbehovavpersonalsomkanstarkaupp.5.2922c046170f3905086b7068.html> (Hämtad 2021-09-01)

Borås Stad. (2021). Kommunens organisation. <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation.4.22cb6abd155d0c692f184630.html> (Hämtad 2021-08-26)

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

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

Folkhälsomyndigheten. (2020). Flera tecken på samhällspridning av covid-19 i Sverige. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/flera-tecken-pa-samhallspridning-av-covid-19-i-sverige/> (Hämtad 2021-09-01)

Folkhälsomyndigheten. (2020^A). Bekräftade fall i Sverige – daglig uppdatering. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/statistik-och-analyser/bekraftade-fall-i-sverige/>

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

- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2): 233-243.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005) *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Kastberg, G. (2009). *Strategiarbete. En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. Göteborg: BAS förlag.
- Kastberg, G. (2013). Separation and reconnection. *Journal of strategy and management*, 6(3).
- Kastberg, G., & Siverbo, S. (2017). Lean and process-orienting health care – linking and disentangling activities. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 14(4): 390-406.
- Klijn, E. H. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. I S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Kolada. (2021). Invånare 65 +, andel (%). <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=22975&years=30197,30196,30195&municipals=16708,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad 2021-08-26)
- Kolada. (2021^A). Arbetslöshet 18–64 år, årsmedelvärde, andel (%) av bef. <https://www.kolada.se/verktyg/frisokning/?kpis=166004&years=30197,30196,30195&municipals=16708,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad 2021-08-26)
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Lukka, K., & Vinnari, E. (2014). Domain theory and method theory in management accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8): 1308-1338.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.

- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. In (red), *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391-410. I A. G. Cafruny och G. G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond* (European Community Studies Association) (Vol. 2, pp. 391-410). Boulder: Lynne Rienner.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Montin, S., & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I G. Hedlund & S. Montin (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- 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? I S. P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Regionfakta. (2020). **Befolkningsförändringar under 4:e kvartalet 2020 och folkmängd 31 december 2020. Hämtad 2022-01-25 från:** <https://www.regionfakta.com/vastra-gotalands-lan/befolkning-och-hushall/befolkning/befolkning-kvartalssiffror/>
- Socialstyrelsen. (2020). Dödsfall per kommun i covid- 19. <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistik-om-covid-19/statistik-over-antal-avlidna-i-covid-19/dodsfall-per-kommun-covid19/> (Hämtad 2021-08-23).
- Statistiska centralbyrån, SCB. (2021). Kommuner i siffror. <https://kommunsiffror.scb.se/?id1=1490&id2=null> (Hämtad 2021-08-26)
- Statistiska centralbyrån, SCB. (2020^A). Antal pendlare per län och kommun. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknads->

statistik-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.

Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Houndmills: Palgrave.

Tomkins, C. (2001). Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting Organization and Society*, 26(2): 30.

Torfinn, J., & Triantafyllou, 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.

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