

Sandvikens kommun – Hanteringen av Corona-pandemin våren 2020

Delrapport 1 – redovisning möten och enkät

Pär Olausson, docent, projektledare

Vartan Ahrens Kayayan, forskningsassistent

Gertrud Alirani, lektor

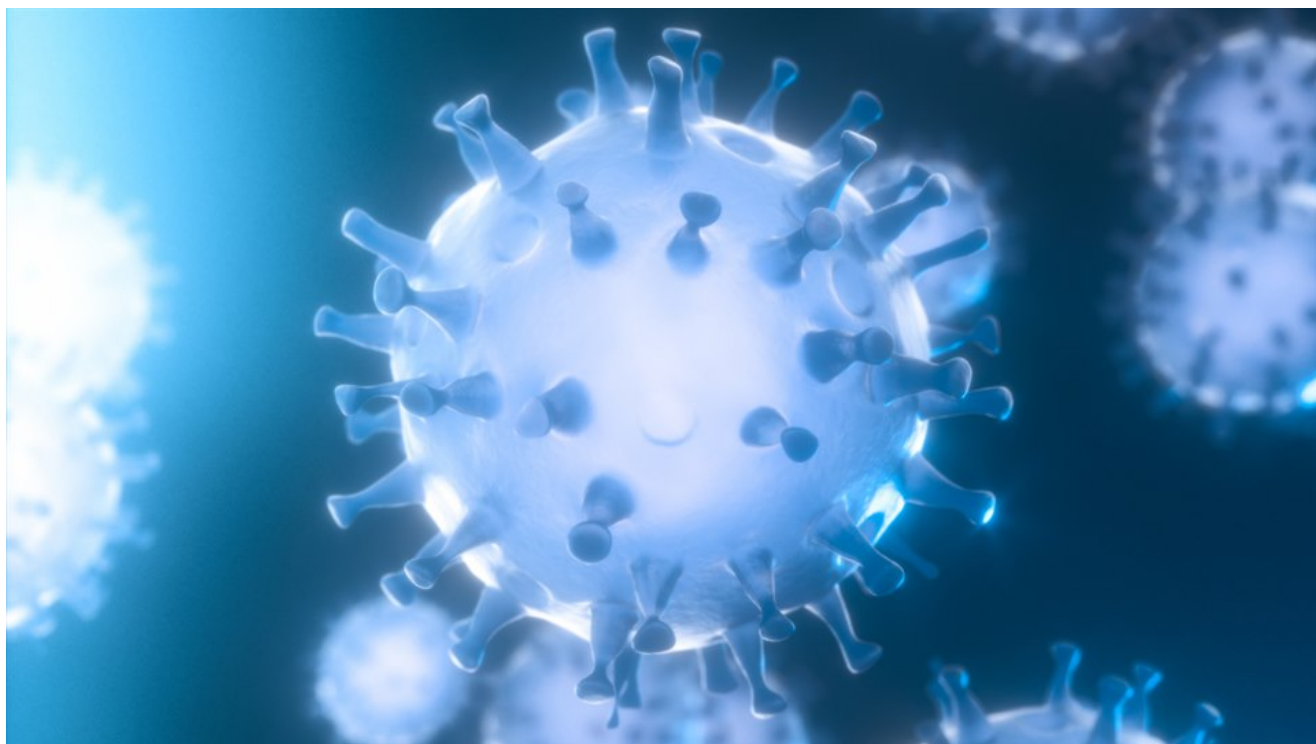
Erna Danielsson, professor

Minna Lundgren, lektor

Davor Mujezinovic, forskningsassistent

Fredrik Petersson, adjunkt

Susanna Öhman, professor



Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	5
INTRODUKTION	7
METOD	7
ENKÄT OCH KLUSTERANALYS	8
INTERVJUER	9
ANALYS AV MÖTEN OCH MÖTESDOKUMENT	10
KRISLEDNINGSTABEN OCH LEDNINGSGRUPPEN	10
<i>Smittspridning</i>	11
<i>Skyddsutrustning</i>	14
<i>Provtagning</i>	15
<i>Personalfrågor och oro</i>	16
<i>Media och kommunikation</i>	18
<i>Medborgarna</i>	18
<i>Ekonomi</i>	19
<i>Lokalt företagande</i>	19
<i>Proaktivt agerande</i>	20
<i>Sammanfattning</i>	20
LÄGET HÖSTEN 2020, 13/11	21
ANALYS AV ENKÄT OCH INTERVJUER	23
FÖRSTA KONTAKTEN MED CORONA-PANDEMIN	23
BESLUTFATTANDE	23
<i>Behov av att fatta beslut som ligger utanför ordinarie mandat</i>	25
<i>Generell attityd och inställning till fattade beslut</i>	26
<i>Informationstillgänglighet inom beslutsfattande</i>	27
<i>Sammanfattning</i>	27
STÖD OCH HINDER	28
<i>Hindrande lagar?</i>	29
<i>Stöd av dokument</i>	31
<i>Revision av dokument</i>	32
EFFEKTEN AV MÖTEN OCH OMVÄRLDSBEVAKNING	33
INFORMATION OCH KOMMUNIKATION	35
SAMVERKAN OCH KONKURRENS	38
FÖRVÄNTNINGAR	40

EKONOMI.....	41
DET KOMMUNALA SAMHÄLLSUPPDRAGET	42
KORT KOMMENTAR KRING BRIST PÅ SVAR	45
UTMANINGAR.....	45
PERSONALSITUATIONEN	46
PRIORITERINGS- OCH TOLKNINGSFRÅGOR	47
FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER	48
LEDNINGS- OCH STRUKTURFRÅGOR.....	48
LÄRDOMAR OCH VAD SOM FUNGERADE BRA	51
LÄRDOMAR SOM LYFTS I INTERVJUERNA	54
SLUTDISKUSSION.....	56
REFERENSLISTA	58
BILAGA 1: OFFERT	59
BILAGA 2: ENKÄT.....	62
BILAGA 3: INTERVJUGUIDE.....	70

Utförare:

Mittuniversitetet

Institutionen för Humaniora och samhällsvetenskap

Risk och krisforskningscentrum RCR

831 25 Östersund

www.miun.se/rcr

Sammanfattning

Kommuner har under extraordinära händelser i sin roll som geografiskt områdesansvarig enligt 2 kap. 7 § LEH (lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap) att verka för att under en extraordinär händelse samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer inom kommunen geografiska område. Vidare ska kommunen verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse (MSB, 2018). De ska också verka för att samordning kommer till stånd och ha förmåga att upprätta en ISF (Inriktnings- och samordningsfunktion), och vidare att ha en samordningskontakt tillgänglig 24/7. Kommuner ska följa upp och utvärdera sitt arbete.

Mittuniversitetet har på uppdrag av Sandvikens kommun utvärderat och analyserat ledningens krishantering och styrning under Coronapandemin. Arbetet har utförts under tre perioder. Period 1 omfattar 15 april till 3 juli 2020. Under perioden samlades data in genom deltagande i krisledningsmöten, dokumentanalys samt genom en enkät till personal i ledande befattning. Period 2 omfattar hösten 2020 då forskare deltog vid krisledningsmöten. Period 3 omfattar våren och försommaren 2021 då intervjuer genomfördes med personal i ledande befattning. Studien visar att mycket har fungerat bra i Sandvikens kommun och många medarbetare uttrycker både generell nöjdhet med allas insats och även stolthet över hur kommunorganisationen hanterat krisen under våren 2020, vilket även framkommer i de senare genomförda intervjuerna. Samarbetskulturen har varit välutvecklad över förvaltningsgränserna och alla som kunnat, verkar ha bidragit i hanteringen av pandemin. Det finns överlag ett mod och en vilja till samverkan och gemensam problemlösning. Information internt har varit tydlig och tillräcklig menar flera deltagare i studierna. Samarbetet mellan andra kommunala enheter och kommunens informationskontor har uppskattats även om det finns utrymme för förbättring. Ledning och styrning har uppfattats vara både tydlig och transparent. Många medarbetare har tagit ett större personligt ansvar, och förändringar som i ett normalläge skulle tagit lång tid att genomföra har kunnat implementeras mycket snabbt; man gjorde det som måste göras. Anpassningen till den nya situationen har överlag gått bra och det finns en förståelse för de svårigheter som organisationen mött och en känsla att man gjort mycket bra ifrån sig med tanke på situationen.

Den kritik som framkommit har främst inriktats på att att krishanteringen på en övergripande nivå varit alltför personberoende. Krishanteringen kan behöva ses över både vad gäller formella dokument och kravställning, men också organisationsstrukturen i sig. Det finns utrymme för förbättring och möjligheter att dra lärdomar av både positiva och negativa

erfarenheter. Det framkommer bland annat kunskapsbrister och osäkerhet om kommunens krishantering och om att arbeta i stab. Otydliga mandat, konflikterande tolkningar av regler, rekommendationer och restriktioner och delade meningar gällande hur beslut fattas är andra områden som behöver klargöras och vidareutvecklas.

Mycket av det som fungerat mindre bra kan hänföras till *lednings- och strukturfrågor* där de tre största utmaningarna är, *personalsituationen*, *prioriterings- och tolkningsfrågor* och *förebyggande åtgärder*. Personalsituationen handlade dels om praktiska frågor kring bemanning, smittspridning, samt distans- och hemarbete, och dels om att hantera personalens oro. När det gäller *prioriterings- och tolkningsfrågor* handlar det om att prioritera mellan olika uppgifter (dagligt arbete och Corona-relaterade uppgifter) och om att hantera brister på material och annat, och samtidigt handskas med och tolka stundvis otydliga direktiv och rekommendationer från central nivå. Det finns slutligen också ett behov av att ta fram *förebyggande åtgärder*, för att kunna ”ligga steget före” och förekomma snarare än reagera på problem allt eftersom de dök upp.

Krisledningsstaben i Sandvikens kommun hade också att hantera helt nya uppgifter. Under sammanträdena fördes ofta diskussioner om hur man skulle arbeta framöver, vilka nya problem som skulle kunna uppstå och hur den kommunala organisationen skulle kunna förbereda sig för dem, dvs. att arbetet ofta var mycket proaktivt. Med de osäkerheter som fanns kring Corona-pandemin, och den anpassning som man var tvungen att göra, blev det fel ibland, men dessa hanterades ofta omgående. Vid krisledningsstabens mötet i augusti 2020 sammanfattades sommarens arbete och man konstaterade i krisledningsstaben att kommunens förvaltningar hade klarat sommaren riktigt bra. Vid mötet den 13 november 2020 hade smittspridningen ökat och detta hade man inte varit beredd på. Men i den kommunala organisationen fanns nu större kunskap och en bättre beredskap än i mars 2020, även om det kändes som att man började på nytt. När man 2021 ser tillbaka på arbetet som har gjorts under Corona-pandemin så framkommer att mycket fungerat bra, men att det finns utrymme för förbättringar.

Denna utvärdering lyfter fram det som har fungerat bra och områden där det finns utvecklingspotential. Förslag till åtgärder som kommer från deltagare och författare till studien presenteras under de olika avsnitten.

Introduktion

Studien av Sandvikens kommuns krisledningsarbete under Coronapandemin inleddes den 15 april 2020 och fokuserade på vilket stöd kommunens policys, regler, rutiner, och planer haft för krisledningen under Coronapandemin. Studien omfattar tre perioder; 15 april till 3 juli, hösten 2020 samt våren och försommaren 2021. Under den första perioden genomfördes en enkätundersökning parallellt med att forskare deltog i möten i krisledningsstaben samt möten som krisledningsstaben hade med andra aktörer i kommunen. Avsikten med deltagandet i möten var att dokumentera de erfarenheter och lärdomar som drogs under det pågående arbetet. Den andra perioden innefattade ett fortsatt deltagande i möten kopplade till krisledningsstaben. Slutligen genomfördes under den tredje perioden en intervjustudie med personer i ledande befattningar i kommunen. Intervjustudien fokuserade på hur chefer och personer i ledande befattning upplevt hanteringen och det stöd som funnits inom organisationen.

På en övergripande nivå fokuserade krisledningens arbete på följande områden::

- Krishanteringen på en övergripande nivå inklusive strategiska avgöranden, ansvarsfördelning, prioriteringar, operativa insatser, och kommunikations/informationsinsatser.
- Stödjande strukturer och förutsättningar för krishanteringen, exempelvis policy, regler och lagar, krisplaner, RSA, ledningsstrukturer och etablerade rutiner för t.ex. samverkansformer.
- Samverkan och samordning (både internt och externt) av kommunens insatser och resurser vid hanteringen av Corona-pandemin.
- Krisledningsnämndens deltagande i arbetet.

Metod

Data för studien har samlats in genom deltagande i krisledningens möten och möten krisledningen haft med andra enheter och aktörer i kommunen, genom dokumentstudier av bl.a. mötesanteckningar, planer och policys, en enkätstudie samt genom intervjuer. Studierna har fokuserat på krislednings arbete, krishantering, stödjande struktur, samt samverkan och samordning av informationsinsatser och resurser direkt kopplade till hanteringen av Coronapandemin

Deltagandet i möten genomfördes från den 15/4 till den 13/11 2020 och omfattade under den första delen 1-3 möten i veckan. Under sommaren var deltagandet mer sporadiskt och under hösten 2020 begränsades deltagandet till i genomsnitt ett möte i veckan. Mötenas karaktär har varierat från diskussions- och beslutsmöten inom krisledningsstaben till informations- och frågestundsmöten med förtroendevalda. Under mötena togs anteckningar, men vi deltog inte i diskussionerna eller kommenterade något under mötena. Våra reflektioner från mötena redovisas här i rapporten. Deltagandet under en relativt lång period har möjliggjort reflektioner kring hur krisledningsarbetet utvecklats under pandemin.

Dokumentstudien har omfattat minnesanteckningar från möten med koppling till krisledningsstaben. Genom minnesanteckningarna har det varit möjligt att följa krisledningsarbetet under Coronapandemin även då vi inte kunnat närvara under mötena. Vidare har anteckningarna nyttjats som utgångspunkt för enkät- och intervjustudien, samt kompletterat resultaten från enkät- och intervjustudien i syfte att ge en så heltäckande bild som möjligt av krishanteringsarbetet under Coronapandemin.

En avslutande workshop var planerad att genomföras i form av en övning baserad på de erfarenheter och lärdomar som dragits under krisen, men den har inte genomförts pga. den fortsatta pandemin. Denna del är därmed inte redovisad i rapporten.

Enkät och Klusteranalys

Enkätstudien genomfördes under våren 2020. Syftet var att undersöka vilket stöd olika strukturer bidrog med under Corona-pandemin, samt hur och om man samverkade med externa aktörer. Enkäten fångade även upp hur personal i organisationen upplevt den information som kommunicerades, hur de uppfattat ledningens krishantering, samt vilka behov de själva har haft av information och styrning.

Enkäten skickades ut den 27 maj 2021 till totalt 134 personer varav 104 besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 77%. I urvalet ingick förtroendevalda inklusive kommunalråden, samordnare och tjänstemän inom kommunen, förvaltningschef och operativa chefer, VD för kommunägda bolag, kommunskyddet samt medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).

I analysen av enkäten användes klusteranalys; en teknik för att systematiskt hantera hur deltagarna har svarat på frågorna. Det är en statistisk analys som jämför hur liknande en grupp (eller kluster) av deltagarna har svarat på en viss fråga, med hur liknande en person utanför gruppen har svarat. Om en viss kategori, exempelvis tjänstemän, är relevant för hur de har svarat, är det möjligt att se hur kategorin i helhet har svarat. Analysen har gjorts utifrån kön, position (t.ex. chef, förtroendevalda, etc.) och avdelning (t.ex. centralkrisledning,

kommunstyrelse, etc.). Analysen synliggör hur en position i relation till andra har svarat på enkäten, t.ex. om förtroendevalda har upplevt fler hinder än chefer. Det är även möjligt att se om manliga chefer har svarat annorlunda än kvinnliga chefer, eller om chefer i kommunal verksamhet har svarat annorlunda än tjänstemän på förvaltning. En sådan analys kan tyda på mer strukturella skillnader. I vissa fall var resultatet inte statistiskt relevant, dvs. att det inte finns en gruppering i svaret eller att data var för begränsad för att göra analysen på ett representativt sätt. Detta kan hända när för få har svarat på en fråga. Utifrån ett statistiskt perspektiv, är antalet besvarade enkäter relativt få. Men resultatet från klusteranalysen rapporteras här per fråga, när de är relevanta.

Sammanfattningsvis, så har särskilt befattning spelat roll i hur deltagarna har svarat på frågorna. En tydlig grupp som har tendens att svara på ett liknande sätt var chefer. Det är särskilt relevant när man tar hänsyn till att de var majoriteten i enkäten. Sedan har avdelning och kön också varit relevant i vissa frågor.

Klusteranalys är ett kraftfullt verktyg, men det finns ett par principer som är viktiga att vara medveten om. Metoden är relativt oberoende av hur det flesta har svarat. Även om de flesta deltagarna har svarat att de upplever inget eller ett litet behov för revidering av dokument, kan ett kluster t.ex. omfatta den centrala krisledningen och omsorgsförvaltningen som rapporterar ett större behov. Det betyder inte att dessa två grupper har rapporterat ett stort behov, endast att de har, på ett statistiskt relevant sätt, rapporterat större behov än andra. Däremot är det värdefullt att vara medveten om hur olika kluster har svarat, för att kunna vidare utforska varför en grupp har reagerat annorlunda än andra under Corona-pandemin. Det är värt att nämna att klusteranalys är ett statistiskt och matematiskt verktyg men att tolkningen av varför vissa grupperingar uppstår är en subjektiv process.

Intervjuer

Intervjuerna genomfördes som semi-strukturerade intervjuer under våren 2021. Syftet var att fånga upp och dokumentera de erfarenheter och lärdomar som Sandvikens kommuns krisledningsarbete har lett fram till. Totalt genomfördes åtta intervjuer med företrädare från olika förvaltningar och grupper som på olika vis har varit involverade i kommunens krisledningsarbete. Urvalet skedde i samråd med Sandvikens kommun och företrädare från omsorgsförvaltningen, kommunledningens ledningsgrupp, central samverkansgrupp för fackliga företrädare, kunskapsförvaltningens ledningsgrupp, omsorgens krisledningsgrupp, omsorgsförvaltningen samt företrädare från Sandvikenhus intervjuades.

Samma intervjuguide användes vid samtliga intervjuer och byggde på ett antal teman med tillhörande frågor. De teman som ingick i intervjuguiden var följande:

- hur intervjupersonernas *roller i organisationen* har påverkats av den rådande pandemin
- hur *samordning och organisering* har fungerat i de olika verksamheterna/förvaltningarna,
- vilka *stödjande strukturer* som visat sig varit betydelsefulla alternativt saknats
- hur *kommunikationen* kring krishanteringsarbetet har fungerat och
- vilka *lärdomar* som intervjupersonerna har tagit med sig från kommunens krisledningsarbete.

De semi-strukturerade intervjuerna genomfördes digitalt. Intervjuer varade mellan 60 – 90 minuter och spelades in i samband med intervjutillfället. I början av inspelningen så samlades också deltagarnas informerade samtycke in.

En av intervjuerna hölls enskilt med en intervjuperson medan övriga intervjuer hölls som s.k. gruppintervjuer, där antalet intervjupersoner varierade mellan 6 – 11 personer. Det inspelade materialet transkriberades under våren/sommaren 2021.

I analysen av de utskrivna intervjuerna användes kvalitativ tematisk innehållsanalys. Denna typ av metod används för att lyfta fram teman och mönster som framträder i intervjuerna och att därmed kunna uppmärksamma lärdomar som intervjupersonerna upplever vara viktigt att uppmärksamma från krishanteringen av Corona-pandemin.

Analys av möten och mötesdokument

I följande avsnitt redogörs kort för reflektioner från vårt deltagande vid krisledningens möten. Några standardpunkter som togs upp vid möten var omvärldsbevakning och lägesbild (nationellt/regionalt och lokalt för Sandvikens kommun), samt att man gick ”laget runt”. Denna rutin hade etablerats inledningsvis under pandemin. Frågor om rutiner diskuterades även vid senare möten, t.ex. rutiner vid politikermöten. En diskussion som ofta kom upp var frågan om att gå över till digitala plattformar. Denna fråga var viktig, då den påverkade många verksamheter. Mötena har haft olika karaktär. De flesta möten kopplade till krisledningen hade karaktären av diskussions- planerings- och beslutsmöten. Mötet med de förtroendevalda hade däremot mer karaktären av informationsmöten där politikerna hade möjlighet att ställa frågor i chatten. Ingen direkt diskussion förekom vid dessa möten.

Krisledningsstaben och ledningsgruppen

Följande är en beskrivning av det som framkommer från personalens mötesanteckningar, kompletterat med anteckningar som vi själva tog vid de möten där vi deltog. Genom våra egna anteckningar kan vi fylla på mötesanteckningarna, då de dels enbart representerar en

liten del av det dagliga arbetet, och dels inte är tillräckligt detaljerade för att en utomstående ska kunna få sig en rättvis bild av arbetet under mötena. Mötesanteckningarna förser oss med ögonblicksbilder, ur vilken det går att utläsa generella intryck av vad som prioriterats, vilka hinder som uppstått, och vilka de huvudsakliga utmaningarna varit. Våra egna anteckningar ger en bild av hur man arbetade under mötena. Något som generellt togs upp var demokratifrågor och behov av rutiner för olika verksamheter, t.ex. Medborgarservice och MAS (Medicinsk ansvarig sköterska).

Smittspridning

Ur mötesanteckningar från krisledningsstabens arbete framkommer, att med tanke på den tuffa situationen, har alla verksamheter haft läget under kontroll. Smittläget varierade kraftigt under krisens gång, från mycket lågt, till ganska högt; reaktionerna har varit att söka förklaringar till utvecklingen, men att fokusera på att lösa de praktiska problemen och försöka minska spridning så mycket som möjligt. Smittspridningsrisken inom utbildningsverksamheten verkar ha varit problematiskt under vissa perioder; konflikter uppstod kring skolavslutningar och firanden och studentfirandet påverkade antalet smittade. Ett annat problem var att undervisa på distans, vilket ofta kom upp på agendan. Belastningen på den slutna sjukvården minskade efterhand, men problem uppstod med ökat tryck på akutmottagningarna.

När det gällde skolverksamheten så kom olika frågor upp under mötena kring just smittspridning, och ett problem som lyftes var att flera upplevde att dessa frågor sköttes på olika sätt i olika kommuner vilket skapade problem när det kom till information till föräldrar, exempelvis varför inte samma regler gällde vid alla skolor.

Ett annat problem som kom upp under möten var rekommendationen att små barn och förskolebarn skulle gå till skolan/förskolan inte alltid följdes, utan att det fanns föräldrar som höll sina barn hemma. Detta trots att man gått ut med information på många språk som sa att barnen inte skulle hållas hemma. Under diskussionerna framkom bland annat problem med att nå ut till föräldrar som gick SFI-utbildningar. En anledning var att SFI inte tog emot dessa föräldrar som därför var hemma och då också höll barnen hemma. Det var en del spekulationer under möten till varför barn hölls hemma. En orsak som diskuterades var att vissa föräldrar kanske sökte information genom att lyssna på nyheter från sina hemländer och fick där höra att smittspridningen i Sverige var stor. Av denna anledning var de kanske rädda för att lämna barnen på förskolan. Det poängterades under diskussionerna att det var viktigt att kommun tryckte på "skolplikten" för att få föräldrar att låta barnen gå till skolan. Till stöd för beslutet tog man upp konsekvenserna på sikt av att hålla barnen hemma.

Vidare diskuterades problemet med att det förekommit att föräldrar kommit för att lämna snuviga barn på förskolan, och att föräldrar med bekräftad Covid-19 hämtade sina barn. Detta ansågs naturligtvis inte acceptabelt. Under mötena fick personalen stöd och råd både kring informations spridning till föräldrar samt stöd till hur personalen kunde agera vid hämtning och lämning av barn.

Under ett sammanträde den 20 april diskuterades konsekvenser av att stänga skolor och förskolor, samt hur man skulle tillgodose behoven av barnomsorg för personer med samhällsviktiga yrken. De förskolor som skulle hållas öppna skulle då vara centralt belägna så att det var lätt att ta sig dit med buss. Definitionen av ”samhällsviktig verksamhet” som tagits fram av MSB skulle ligga till grund för vad som ansågs samhällsviktigt i Sandvikens kommun, med en viss flexibilitet utifrån lokala förutsättningar. För många medborgare är Sandvikens kommun både huvudman för barnomsorgen, och samtidigt arbetsgivare för föräldrarna vilket skapade vissa komplikationer.

För de äldre eleverna och vuxenutbildningen var rekommendationen inledningsvis distansundervisning. Man såg tidigt under våren att antalet sökande till vuxenutbildningen hade minskat, och uttryckte en oro för detta då det samtidigt fanns en tendens till ökad arbetslöshet. Under sensvåren diskuterades och förbereddes skolavslutningen, där man hade en intention att verka proaktivt för att förhindra smittspridningen. På möten i juni informerades att många gymnasiestudenter var Corona-smittade, och att det troligen var de många fester runt skolavslutningen som bidragit till smittspridningen. Däremot hade själva skolavslutningen vid skolorna överlag fungerat bra.

Ett annat problem i skolan var hur man skulle få lärare att återgå till jobbet efter att ha arbetat hemifrån. Det fanns en oro bland lärarna för att återgå till skolan efter semestern och några lärare hade vägrat, bland annat på grund av smittorisken. Distansundervisningen hade fungerat bra, och lärare ville gärna fortsätta med det. Men rekommendationen var ’är du frisk så ska du gå till jobbet’. Sedan ville studenterna tillbaka till skolan. Skolfrågan diskuterades ingående under mötena och olika lösningar föreslogs, och även vilka krav som kunde ställas på personalen. Arbetsgivarens syn var att lärarna ska tillbaka till skolan och att normalförhållanden gäller. Facket var involverat och det konstaterades att detta nu var både en arbetsmiljöfråga och en fråga för Sandvikens kommun som arbetsgivare. Då det fanns en oro bland personalen gavs råd och stöd om hur oro kunde hanteras.

Ytterligare ett problem som uppmärksammades under vårens möten var att det kommit in smitta på boenden. Det var stor oro bland omsorgspersonalen och även bland anhöriga, vilket togs upp vid ett möte i mitten av april. Frågan om skyddsutrustningen togs upp och att utrustningen var viktig för att skydda brukarna. Skyddsutrustning var också viktigt för att

inte sprida smitta samt minska oron bland både personalen och de boende. Man öppnade en enhet för att ta hand om boende på äldreboenden som insjuknat i Covid-19. Källor till smittspridningen diskuterades och vilken annan personal än omsorgspersonal som vistades i lokalerna. Man tog upp städpersonalen som gick mellan olika avdelningar och om det borde införas nya rutiner för dem. Beslutet blev att man skulle följa de rutiner som fanns. Man berättade också att omsorgspersonalen inte gick mellan olika avdelningar, just för att minska smittspridningen mellan avdelningar. Vid ett senare möte i april informerades att det fanns en stor oro bland anhöriga över att skyddsutrustning inte användes i omvårdanden av de äldre. Under mötet diskuterades hur man skulle bemöta de anhörigas oro och det var en känslig fråga några veckor framåt.

Smittrisker inom äldreomsorgen var ett ofta återkommande ämne och situationen varierade. I slutet av april upplevdes en stabilisering och en känsla av trygghet infanns sig då smittan vid boendena hade slutat öka. Det fanns inte heller någon smitta mellan avdelningar. Från mitten av maj 2020 fanns förhoppningar om att man nu nått toppen av pandemi-kurvan. Läget kändes stabilt. Det ordnades säkra möten för att försöka skapa kontakt mellan anhöriga och brukare eftersom man inte fick träffas fysiskt. En glasskiva mellan brukare och anhöriga sattes upp så att de kunde träffas säkert. I mitten av maj togs ett beslut att om smitta förekom vid ett boende skulle man stoppa intaget till äldreboenden.

I början av juni hade man återigen fått smittspridning på äldreboenden, vilket skapade oro ute bland personalen. Man poängterade vikten av att arbeta strukturerat och inte låta personalen flytta mellan avdelningar. Smittspridningen fortsatte och återigen diskuterades problemet med information och hur svårt det var att få ut informationen om skyddsutrustning till personalen. Man diskuterade även organisations- och ledningsfrågor då man upplevde att ledningen kanske inte alltid fungerade optimalt. Det fanns en oro för hur det skulle gå under sommaren om situationen förvärrades. Arbetsorganisationen upplevdes lite skakig på grund av sjukdom bland personalen och många vikarier. All personal hade inte heller genomgått hygienutbildningen, vilket var ett krav för att få arbeta inom omsorgen. Vid mötet den 16/6 stramades kraven upp och vikten av att bryta smittspridningen betonades starkt. Det trycktes också på vikten av att få till en gemensam syn i ledningsgruppen.

När det gällde besök av anhöriga så följdes direktiven, och man erbjöd visir och krävde antikroppstest, samt övervakade att allt gick rätt till. De äldre behövde dock inte ha visir. Det tillkom nya regler om man varit sjuk, och man var i ett annat läge än före sommaren 2020.

Rutiner togs flera gånger upp till diskussion och det kom upp frågor om det fanns behov av att tänka om. Exempelvis diskuterades städpersonal som gick mellan olika avdelningar och

därmed kunde sprida smitta. Här valde man att inte ändra på rutinerna. Rutiner för möten med politiker var också uppe på agendan.

Skyddsutrustning

Problem har funnits kring att tillhandahålla skyddsutrustning, vilket även kommer upp i enkätens öppna svar och i intervjuerna. Det upplevdes överlag funnits en brist på utrustning, då man var oförberedd på det plötsligt mycket höga behovet. Diskussion kring det praktiska om att införskaffa skyddsutrustning var ett återkommande tema under våren 2020 och togs upp vid ett flertal möten i april. Planer för skyddsutrustning diskuterades samt hur bra kanaler till näringslivet kunde byggas upp för att genom dem få den utrustning man behövde. Det diskuterades också hur processerna att få fram och ut utrustning kunde bli snabbare: De normala rutinerna för att få fram utrustningen fungerade inte inledningsvis. Det behövdes en tillfällig process, en tydlig beslutskedja, som handlade om var skyddsutrustning skulle förvaras, beställningsrutiner, samt problem att få skyddsutrustning ut till den personal som behövde den. Ett problem som kom upp vid fler mötet var att personalen ute på boenden upplevde att det saknades skyddsutrustning och att informationen om att den fanns inte nådde fram, samt att tillgången på skyddsutrustning var ojämn. Man hade i maj 2020 fått kontroll över skyddsutrustningen och fått en bättre lägesbild, vilket ledde till att oron bland personalen minskade. Under ett möte i juni verkade det dock finnas olika uppfattningar om läget med skyddsutrustning. Problemet med osäkerhet kring skyddsutrustning, och hur svårt det var att kommunicera till alla anställda att det fanns utrustning, var dock fortfarande inte riktigt löst. Man uppgav också att man nu låg på gränsen med viss skyddsutrustning och att det hade hakat upp sig med handdukar, men det fanns på lagret och det var i slutändan inga problem. Det informerades också om att skyddsutrustningen förmodligen skulle räcka till mitten av augusti om man skulle få det man beställt, och situationen inte förändrades till det sämre.

När en fråga kom upp om att fördela material till andra, vilket var Länsstyrelsens uppgift, så var den första känslan en ovilja att dela med sig. Det här uppfattades först negativt. Det var inte rätt eftersom man själv hade skött sig bra och fått fram material, exempelvis från Sandvik. I den senare diskussionen framkom både för- och nackdelar och man var mån om att ha en bra samverkan, vilket det inte skulle bli om man nekade.

Vid möten i augusti 2020 blev det tal om framtida beredskap och frågor om skyddsutrustning kom åter upp. Nu fanns det ett flöde med lagerhållning och distribution till omsorgen. Men nu talade Länsstyrelsen om det *minsta* lager som man skulle ha. Det fanns ett behov hos personalen att ha ett lager nära verksamheten. Dessutom diskuterades rutinerna för att tillhandahålla materiel och säkerställa vem som gör vad, vem som fyller på lagret och vem

som beställer. Det beslutades nu att ordinarie kanaler skulle användas och att man skulle följa upphandlingsrutinen.

Provtagning

Provtagning och tester för smitta har flera gånger diskuterats under krisledningens möten, där ansvariga för testningen varit närvarande och informerat både om vilka möjligheter som funnits för att kunna genomföra testerna samt de problem som varit förknippade med testningarna. Testningar var en fråga som började diskuteras i slutet av april 2020.

Vid de första möten som vi deltog vid mitten av april 2020, var tester och provtagning ingen stor fråga. Men den togs upp i slutet av april och då handlade det om att testa personal. Det handlade då om ett fåtal personer. Frågan fick förnyad aktualitet längre fram under våren. Provtagna i regionen ökade under maj men det var svårt att komma upp i något större antal. I juni började smittspårningen ta fart på allvar i samband med att smittspridningen på boenden ökade och den 9 juni 2020 togs diskussionen återigen upp om hur provtagning skulle gå till. Det var dock osäkert när kommunen skulle få ”provta” nivå 3. När frågan kom upp höll MSB på att samordna nästa steg – personer med samhällsviktiga funktioner. Men i Gävleborg nådde man inte upp till målet 400 per dag. Vid mötet menade krisledningen att man inte ägde frågan, men kunde lyfta den regionalt och meddela att man ville ta prov på alla inom äldreomsorgen. Personal hade vid denna tidpunkt blivit erbjuden provtagning.

Provtagningen var uppe till diskussion också inför sommarsemestern. Information gick ut att provtagning och självtester kunde beställas på 1177. Rutinerna var fastställda. En diskussion följde om möjligheten för undersköterskor att göra ven-tester och hur ven-testerna skulle genomföras. Det kändes viktigt att komma igång med testerna och kommunen kunde inte ställa sig utanför trots svårigheten att se nytta med dessa tester.

Vid mötet i början av juli 2020 diskuterades antikroppstesterna. Man hade inte fått något svar från regionen angående organiseringen av testerna. Hjälp med att hantera testerna skulle man få tidigast vecka 33. Organisering och bemanning diskuterades, och att regionerna skulle börja testa allmänheten i september. Kommunen skulle då ha testat all sin personal. Diskussionen handlade också om vilka rutiner man skulle tillämpa för att få en smidig vaccination utan trängsel. Primärvården skulle bistå med provtagningsutrustning och Sandvikens sjukhus med processen. Provtagningsrutiner togs fram vid mötet och roller klarades ut.

I slutet av augusti 2020 meddelades att tester för antikroppar inte var säkra men man planerade ändå för det kommande genomförandet.

Personalfrågor och oro

Psykisk ohälsa omnämns och diskuteras; detta är ett viktigt tema. Omställningarna som pandemin krävt hade en hälsopåverkan som var mycket svårare att ta itu med, då omställningarna inte går att undvika.

Framförallt saknades personal inom omsorgen och i skolan. Omsorgen brukade under sommaren ha ungdomar i verksamheten och i april 2020 diskuterades hur man skulle göra detta år. Eftersom man inte visste hur länge pandemin skulle komma att pågå, skulle man kanske behöva gå utanför verksamheten för att få personal till omsorgen. Omsorgen hävdade att de hade personalbrist och därmed behövde frågan diskuteras så att det inte skulle bli ett problem till hösten. Man behövde också bland annat se över semesteruttag. Eventuellt skulle semestrar behöva skjutas fram, men det fanns även en risk att pandemin och därmed problemen skulle fortsätta i september. Det beslutades att personalen skulle få sin sommarsemester och att kommunen skulle bistå omsorgen med arbetskraft, samt att frågan skulle bevakas och att den inte bara skulle hanteras av omsorgsförvaltning. Efter förhandlingar öppnades en möjlighet att förlägga semester för omsorgspersonalen även i december, och till detta kopplad ersättning. Men det var oklart om förvaltningarna tagit upp detta behov. Det var behovet som styrde. Det gick kanske att ihop verksamheten utan att ändra på semestern. Så långt möjligt skulle man försöka följa normala rutiner. I början av juni planerades rutiner och larmlistor inför sommaren. Man försökte tänka ut vad man hade att förvänta sig framöver, och hur och av vem eventuella frågor skulle hanteras. Man planerade också för höjd beredskap ifall det skulle komma en andra våg.

Förutom omsorgen verkade övriga förvaltningar klara sig bra.

Avsaknad och bortfall av personal var en återkommande fråga vid vårmötena och personalens uthållighet diskuterades vid flera tillfällen. Det var tufft inom flera verksamheter och att det fanns ett behov av att omfördela personal. Det gjordes försök att på frivillig väg få personal att ta på sig nya uppgifter för att täcka behoven inom omsorgen. Det uppfattas vara en bra strategi att gå utanför den egna verksamheten för att rekrytera; det hade ett symbolvärde och skapade engagemang. Det kom in ett antal frivilliga, men sedan föll det hela inte så väl ut bland annat då intresset inte visade sig vara så stort. Det visade sig också vara svårt att göra omflyttningar då man inom vissa verksamheter hade svårt att avvara personal. Dessutom fanns avtalsmässiga utmaningar. Även hur permitterad personal skulle kunna användas i verksamheten diskuterades.

Omsorgen brukade ha sommarvikarier och det var ingen förändring denna sommar. Det viktiga var att ingen fick gå på ett pass om de inte genomgått basal hygienutbildning och vikarier (och annan personal) som inte genomgått basala hygienutbildningen blev avstängda.

På mötet strax innan semestern informerades krisledningen om att alla vikarier hade fått information om kravet på genomgången utbildning för att få anställning.

Ungdomar som ville sommarjobba, och möjligheten att ta in dem i äldreomsorgen, diskuterades också. Därför diskuterades det med ledningen för omsorgsverksamheten om dessa ungdomar kunde stödja omsorgen under sommaren. Vid ett senare möte diskuterades svårigheten att låta ungdomar arbeta inom vården, på grund av risken att drabbas av Covid-19. Ungdomar under 18 år kunde inte komma ifråga för på grund av smittorisken.

Omsorgsverksamheten

Omsorgsverksamheten var den förvaltning som upplevdes ha störst ökning av arbetsbelastningen. Men de försökte lösa problemen inom sin verksamhet. De problem som togs upp under mötena var behov av skyddsutrustning. I övrigt löstes problem efterhand som de uppstod genom öppna diskussionerna med fokus på lösningar. Oroande under en period var den höga sjukfrånvaron, både på grund av sjukdom men också på grund av personalens oro. Ibland var så många som 9 av 10 i personalen sjuka, vilket gjorde att vikarier fick arbeta själva. Detta var uppenbarligen ett problem.

Inom äldreomsorgen hade det beslutades om att en utbildning kring hygien skulle genomföras med all personal, och att det var obligatoriskt att genomgå kursen för att få arbeta inom äldreomsorgen. Ett problem som kom upp i anslutning till utbildningen var hur man skulle hantera personal som inte hade svenska som modersmål. Hygienutbildning var obligatorisk för alla som skulle arbeta inom omsorgen, men språkfrågan ställde till problem. Satsning följdes upp under möten i krisledningen där ansvariga var närvarande. Det framkommer dock inte hur kravet på utbildningen mottagits av personalen och det är osäkert om effekten av utbildningen utvärderades.

Det var problem att få ut information om skyddsutrustning på ett bra sätt till personal till del på grund av deras olika förutsättningar att ta till sig informationen. Medicinsk ansvarig sköterska (MAS) besökte därför avdelningar för att visa hur man skulle hantera skyddsutrustningen.

Ett annat problem var kontakten mellan anhöriga och brukare på grund av besöksförbudet. Kommunen hade gått ut med information och även en film om besöksförbudet på sin hemsida. Men det var ett problem att anhöriga och brukare inte kunde träffas och därför anskaffades surfplattor med en app som kunde användas för digitala möten mellan brukare och anhöriga. Denna lösning fungerade bra och upplevdes positivt av brukarna.

Media och kommunikation

Ett område som av de flesta upplevde fungerat mycket bra under den period som denna studie omfattar, är kommunikation, vilket även framkommer i enkäten. Vid varje krisledningsmöte diskuterades kommunikation och informationsfrågor exempelvis vad som borde kommuniceras och hur, vilken information som borde delas och genom vilka kanaler, och om det behövde kommuniceras på andra språk än svenska. På nationell nivå fanns information på andra språk än svenska, om man diskuterade om denna information kunde användas i kommunikationen till kommunmedborgarna. Det togs fram filmer med information till allmänheten för att öka genomslaget av informationen och rekommendationerna. I april 2020 diskuterades ett brevutskick till samtliga kommuninnevånare i och med att alla inte tar del av digital information. Det blev dock regionen som gjorde ett utskick till personer över 70 år.

Pressträffar genomfördes när det fanns behov. Man informerade också om positiva händelser som i april 2020 då man gick ut med budskapet att Sandvik gav materiellt stöd till Sandvikens kommun vilket visade på vikten av privat-offentlig samverkan.

Medborgarna

Medborgarfrågor och den oro som fanns i samhället kom upp vid varje möte, och också vilka frågor som hade kommit in från medborgarna. Det var dock inte så många frågor från medborgarna, och inte heller något tryck i sociala medier. De frågor som kom in under april 2020 berörde framförallt trängsel på stormarknader och restauranger där man upplevde att rådande restriktioner inte följdes.

I början av juni diskuterades allmänhetens behov av information och hur man under sommaren skulle hantera frågorna från medborgarna.

Vilka budskap som skulle kommuniceras till medborgarna och vikten av att ha ett gemensamt budskap diskuterades ofta. Verksamheter som badhuset och biblioteket hade exempelvis frågor om hur man skulle hålla öppet och om barn skulle få gå på simträning. Under dessa diskussioner kom det också upp att andra kommuner agerade på ett annat sätt och att kommuner gick ut med olika budskap. Detta upplevdes som ett problem eftersom kommunen då fick fler frågor från oroliga medborgare. Det var ett problem både att nå ut med information och att man inte alltid pratade samma språk. Exempelvis kunde begrepp man använde ha olika betydelser när de användes i olika sammanhang.

De frågor som togs upp under mötena analyserades och diskuterades innan beslut fattades. På så sätt kunde man vara proaktiv och det gick att se om något började gå åt fel håll.

Ekonomi

Ekonomiska problem, så som varsel och arbetslöshet samt andra finansiellt relaterade sociala biverkningar, diskuteras under krisledningsmötena. Dessa diskussioner inkluderar det rent praktiska kring kostnader och eventuell statlig ersättning, samt hur man skulle hitta andra finansieringsmöjligheter.

Det fanns tidigt en medvetenhet inom krisledningen att de ekonomiska konsekvenserna av pandemin med största sannolikhet skulle bli kännbara för kommunen under en längre tid än själva pandemin, och att det gällde att ta detta i beaktande i de beslut som fattades inom samtliga verksamheter. I slutet av april 2020 diskuterade man vad som skulle kunna vara den lägsta godtagbara bemanning inom både förskola och grundskola, om kommunen hamnade i ett särskilt svårt ekonomiskt läge.

Tidigt i maj hölls en diskussion om vilka möjligheter enskilda företagare, föreningar och kulturverksamheter hade att söka stöd för förlorade inkomster/utebliven verksamhet, samt vilket stöd kommunen kunde utgöra för dessa aktörer. Man diskuterade även att Coronapandemin till viss del framtvingat prioriteringar som kanske hade varit svåra att genomföra under normala förhållanden.

Lokalt företagande

Ekonomiska problem som påverkade lokala företag var också föremål för diskussion i krisledningen. Företagarna, ca ett femtiotal, hölls kontinuerligt uppdaterade gällande utvecklingen av pandemin och kommunens hantering av den och generellt uppfattades företagarna var nöjda med både stöd och den information de fick ta del av från kommunen. Överlag framkommer att företagen mådde bra, sett till den rådande situationen. Det nämndes på ett möte att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) beräknat att Gävleborg var ett av de län som minst skulle komma att påverkas ekonomiskt av pandemin, vilket kommenterades positivt av deltagarna på mötet. Företagen har fått stöd genom bland annat förlängd betalningsnetto för fakturor från kommunen och kommunen var snabba på att betala fakturor. Ett hemsändningsbidrag diskuterades, men det framgår inte vad diskussionen landade i.

Turistverksamheten hade, kanske föga förvånande, lidit under våren men återhämtade sig under sommaren. Undantaget var hotellverksamhet kopplat till affärsresor som hade haft det svårt jämfört med aktörer inom nöjesturismen. Det fanns en oro över hur företag som var beroende av den internationella marknaden kunde komma att påverkas, även om det verkade gå bra för dem för tillfället. Sandvik AB varslade flera hundra personer, men den negativa påverkan minskade med tiden, även om oro kvarstod kring hur man skulle hantera att ca 150

personer stod inför att bli arbetslösa. Det framgår att Sandvikens kommun redan innan pandemin var i ett utmanade ekonomiskt läge när det gällde arbetslöshet.

Oro fanns dock för vad som skulle komma att hända gällande permitteringsstödet, och det ökade behovet av digitalisering märktes tydligt. Precis som inom kommunen, så fanns oro gällande hur situationen skulle kunna påverka företagens medarbetare psykiskt.

Proaktivt agerande

Kommunen hade tagit till sig och diskuterat den information om krisens utveckling som presenterades på nationell nivå. Samtidigt försökt man även lyfta in medarbetarnas upplevelser och tankar. En enkät med frågor om kommunens kommunikation hade skickats ut till alla medarbetare och svaren var mycket positiva. Praktiska svårigheter löstes ofta genom att sökte nya vägar och strategier. Kommunen försökte vara förberedd och förutsäga var problem kunde uppstå snarare än att enbart reagera är problem hade uppstått. Fokus låg på att hantera och bemöta risker, och stor vikt lades på att skydda både personal och brukare.

Krisens utveckling innebar en konstant ström av nya utmaningar, men även ständiga variationer på samma grundläggande problem, att få tag på skyddsutrustning och se till att kravet på hygienutbildningen nådda all personal inom omsorgen. Detta diskuterades kontinuerligt, men det framgår inte exakt hur utmaningarna sköttes operativt, annat än att man försökt vara flexibel, hålla informationsflödet konstant och lägesbilden uppdaterad, samt konstant inkludera omvärldsbevakning i arbetet. Scenarioplanering har varit ett viktigt inslag, som verkar ha underlättat planeringen och målet att ligga ”steget före”, och har - som det kommer att visa sig i enkäterna - även uppskattas av medarbetarna.

Extrainsatta ledningsgruppsmöten följer ett liknande mönster; man försökte i den mån det gick att arbeta proaktivt. Man utgick från nulägesbilden och uppdaterar den kontinuerligt, lade fokus på att skydda berörda och att minska smittorisken. Omvärldsanalys, inklusive läget i hela landet, kopplas till det dagliga arbetet, och togs upp i allt från praktiska frågor gällande exempelvis ekonomi och personalfrånvaro, till övergripande strategier och operativa frågor.

Sammanfattningsvis ser vi att många diskussioner under mötena handlade om att vara proaktiv; att se längre än till nästa dag och att behoven kanske skulle öka några veckor längre fram.

Sammanfattning

Många av de frågor som diskuterades vid de möten som ingår i studien behandlade nya frågor som tidigare varit okända och där konsekvenser av beslut inte riktigt gick att förutse. Diskussionerna i krisledningsstaben handlade ofta om hur man skulle arbeta framöver, vilka

nya problem som skulle kunna uppstå och hur man skulle kunna förbereda sig för dem, dvs. att arbeta proaktivt.

De två största frågorna som diskuterades under våren var smittspridningen inom omsorgen och skyddsutrustningsproblemen. Men även skolfrågan och omhändertagandet av barn var ofta diskuterade.

Med de osäkerheter som fanns kring Corona-pandemin, och den anpassning som man var tvungen att göra, blev det fel ibland. Dessa fel hanterades omgående, bland annat genom att ansvariga bjöds in till krisledningens möte för att informera. Under dessa möten låg fokus på att hantera händelsen och diskutera hur man skulle arbeta för att lösa problemet och inte att utse syndabockar. Man lyfte även upp frågan om hur och när media borde informeras.

Vid mötet i slutet av augusti sammanfattades sommaren och man var nöjd och konstaterade att man hade klarat den riktigt bra. Man tog fram lägesbilder för hösten 2020 och ville försöka komma igång med produktionen till 100%, men trodde kanske inte att man skulle nå upp till mer än 80%.

[Läget hösten 2020, 13/11](#)

Sammanfattning av avstämningsmöte 13/11.

I november när smittspridningen i landet ökat hade personalsituationen vid kommunen försämrats. Enligt smittskyddsläkaren var läget allvarligt. Smittan ökade och samhället var på väg mot en andra våg. Vid mötet gick man igenom alla förvaltningar och varje förvaltning hade att svara på ett antal frågor. Vid avstämningsmötet meddelades att läget var under kontroll men att det varit ansträngt.

- Omsorgen hade nu lite lugnare efter en vecka som varit extra besvärlig.
- Kunskapsförvaltningen hade ett sämre läge och en pressad personalsituation även i ett framtidsperspektiv. Situationen var hanterbar men många i personalen var sjuka. Det var ungdomarna som var utmaningen.
- Inom skolan fanns fungerande rutiner, däremot var kunskapen på vissa förskolor och högstadiet ett bekymmer.
- I huvudsak var alla möten digitala, även om Kommunrådsmötena helst skulle vara fysiska.
- Det informerades om att Regionen hade brist på säsongsvaccin och att snabbtester för Covid fortfarande inte var godkända.

- Det fanns behov av samordning av kommunens olika verksamheter och man diskuterade om krisledningen skulle förstärkas, vilket skulle kunna bidra till kunskapsutvecklingen i länet.
- Restriktioner hade gått ut men de var i huvudsak inriktade mot fritidsaktiviteter. Kommunen har lagt ut informationsfilmer på nätet, vilket upplevdes som tillräckligt just nu.

En diskussion följde om hur ofta det skulle behövas uppföljningsmöten, samt rutiner kring uppföljning ute på avdelningarna. Det beslutades att avdelningarna skulle kontaktas dagligen för att "inget skulle hamna mellan stolarna". Det var också bra att få input till lägesbilden från den lokala nivån.

Den snabba utvecklingen av smittspridningen var ett problem och inget man hade sett en månad tidigare. Man behövde se framåt och dra lärdomar av det man lärt sig, och det var viktigt att upprätthålla alla kommunens funktioner. Man beslutade att prioritera förskolan framför fritidshem, men det var en känslig fråga.

Varje verksamhet prioriterar sin egen verksamhet, men ledningen måste kanske peka på vad som behövdes. Lagar sätter hinder för förflyttningar av personal, men det går kanske att hitta andra lösningar. Ett problem kom upp när det gällde rekrytering av personal till skolan och här behövde man hitta nya lösningar. Frivilligheten som testades tidigare hade inte varit lyckad.

Analys av enkät och intervjuer

I följande avsnitt presenteras resultatet från enkät- och intervjuundersökningen. De är ibland sammanslagna, där det finns stora likheter, men också särredovisade. Referens finns i texten till vilken studie data är hämtad. Enkäten skickades ut under våren 2020 och intervjuerna gjordes året därpå, våren 2021. Under intervjuerna reflekterade deltagarna kring hanteringen av Corona-pandemin och beskrev även en del av processen, som de kommer ihåg den.

Första kontakten med Corona-pandemin

I enkäten framkommer att den första kontakten som personal vid Sandvikens kommun hade med Corona-viruset var i januari 2020, och därefter började kunskapen om viruset uppmärksammas under februari. I en kommentar i enkäten relateras till ett mail som skrevs den 24 februari till kommundirektören och teknisk chef (chef för kommunskyddet). I mailet funderade författaren över om Corona-problemet var en fråga som behövde tas upp med kommunskyddet, och lyfte behovet av att aktualisera planer tillsammans med verksamheterna. Författaren till mailat reflekterar vidare över kommunens krisplaner och om de skulle räcka till. Enligt vad vi fått fram är detta mail det första officiella ställningstagandet gällande Corona som sker i Sandvikens kommun.

Av de som besvarat enkäten anger en majoritet att deras första kontakt med Corona-viruset var under den första halvan av mars, när Folkhälsomyndigheten började ge ut direktiv. Det är även under första veckorna i mars som Corona-viruset börja påverka det faktiska arbetet. Det finns dock en stor spridning av uppfattningar, både när det gäller den första kontakten med Corona-viruset, och när situationen började påverka arbetet. Första kontakten sträcker sig från början av januari till början av april, och när man anger att det började påverka arbetet stäcker sig från mitten av januari till början av april. Den här stora spridningen kan ha fått konsekvenser för hur man sett på och uppfattat krisledningens arbete. Om det exempelvis kommer information som man inte direkt upplever påverkar den egna verksamhet, föreligger risk att man inte uppfattar informationen i fråga som viktig eller relevant. Det här kan också ha påverkat avsändaren, som kanske inte fick den respons hen tänkt sig i aktivt handlade.

Beslutsfattande

Över 80% av dem som besvarat enkäten har deltagit i beslut som rör Corona-pandemin *på något sätt*. Enligt klusteranalysen rapporterar chefer att beslut angående Corona har tagits inom ramen för deras mandat.

Orelaterad till klusteranalysen har andra statistiska verktyg (k- och chi-test) använts för att analysera hur kön påverkade svaren. Kön har sällan visat sig vara en relevant faktor i

analysen, utom just i frågor kring beslutsfattandeprocessen. Enligt enkätsvaren har kvinnor rapporterat att de tar mindre Corona-relaterad beslut än män. Det framkommer vidare att kvinnor som besvarat enkäten är överrepresenterade i kunskapsförvaltning, omsorgsförvaltning och individ- och familjeomsorgsförvaltning; dvs. tre områden som direkt kan kopplas till Corona-pandemin.

Hur de svarande uppfattar att beslut tagits under pandemin skiljer sig åt mellan grupper, men oavsett grupptillhörighet så har de vissa intressanta saker som är gemensamma. Det första är att en relativt stor andel, drygt 30%, har svarat ”vet ej” på frågan om beslut har fattats av kommunstyrelsen, av nämnd eller i kommunalfullmäktige. Det kan vara självklart, men det kan också säga något om kunskapen om hur beslut fattas i kommunen, och hur denna kunskap har spritt sig och tagits emot av de berörda. Om vi ser till var beslut oftast eller alltid tas, svarar man ”gemensamt i central krisledning” (75%), ”gemensamt inom förvaltning/bolag” (78%) och ”av mig, inom mitt mandat” (64%). Dock svarar 14% att beslut aldrig eller sällan tas gemensamt i central krisledning och 15% att de sällan tas gemensamt inom förvaltning/bolag. Okunskap till följd av bristande informationsspridning kan vara en trolig orsak till dessa motsägande svar hos några av deltagarna.

Svaren skiftar stort, och enligt likande mönster även inom andra svarsalternativ. Om vi ser till alternativet om beslut tas i kommunalfullmäktige, så svarar ca 46% ”aldrig eller sällan”, medan 34% svarar ”vet ej”, och 20% att ”kommunalfullmäktige ofta eller alltid tar beslut” (tabell 1).

Tabell 1. Beslutfattande: Hur upplever du att besluts fattas i frågor som rör Corona-pandemi?

	Vet ej	Aldrig	Sällan	Ofta	Alltid	Summa
Gemensamt i central krisledning	14	2	16	65	29	126
Gemensamt inom förvaltning/bolag	8	0	18	72	22	120
Av nämnd	37	10	37	28	5	117
Av kommunstyrelsen	38	6	26	41	6	117
I kommunalfullmäktige	40	15	38	20	3	116
Av mig, inom ramen för mitt mandat	7	9	25	59	15	115

Det framkom även, genom öppna svarsalternativ, att beslutsfattandet uppfattades ske i samverkan, och att personal på olika positioner kunde vara delaktiga då de ingick i ett

sammanhang där deras röst var viktig. Beslut togs antingen gemensamt i grupper, i samverkan med underställda chefer, i krisledningen, eller gemensamt i en stab. Svaren pekar också på att beslut bereds och fattas vid olika instanser, medan andra svar pekar på att både enskilda chefer och enskilda medarbetare tagit beslut, och att beslut tagits dag för dag utifrån kontinuerligt uppdaterade uppgifter och den föränderliga smittspridningssituationen. Generellt har man vid beslutsfattande försökt håll sig till Folkhälsomyndighetens rekommendationer och regler.

Behov av att fatta beslut som ligger utanför ordinarie mandat

De allra flesta har inte haft behov av att fatta beslut som ligger utanför deras mandat eller ordinarie arbetsuppgifter, men dock har ca 10% gjort detta. Mer än dubbelt så många, ca 23%, uppger att det under Corona-pandemin *skapats förutsättningar* för att fattat beslut som ligger utanför deras mandat (se tabell 2). Skälet till att det skiljer sig så mycket mellan de som anser att förutsättningar *skapats* för denna typ av beslut, och de som faktiskt tagit beslut av denna typ, är oklart, men kan helt enkelt beror på att en del valt att inte gå utanför sina mandat även då förutsättningarna funnits.

Beslut som fattats utanför mandat har framförallt handlat om försörjning av förbrukningsmaterial och skyddsutrustning. Man har också fattat beslut gällande personal som hör till en riskgrupp eller utsatts för smitta; särskilt i början, innan det fanns tydliga riktlinjer, fick egna beslut ibland tas inom detta område. Det upplevdes inte alltid att stöd funnits från ledning gällande användning av skyddsutrustning, och beslut utanför mandat därför ibland togs för att skydda personal, och även brukare när det gäller äldreboende.

Tabell 2: Beslutsfattande utanför mandat och förutsättningar för detta

	Ja	Nej	Ej relevant	Summa
Beslutsfattande: Har du under Corona-pandemin haft behov av att fatta beslut som ligger utanför ditt mandat?	14	85	1	100
Beslutsfattande: Har det under Corona-pandemin <i>skapats</i> förutsättningar för att fattat beslut som ligger utanför ditt mandat?	30	32	36	98

Det förekom även att man fick ta ansvar för kontroll av trängsel på restauranger och caféer, där beslutsmandatet och bedömningen egentligen skulle ligga på smittskyddsläkaren, och inte på kommunen. För det mesta har dock beslut gällande Corona-relaterade frågor fattats av rätt personer på rätt nivå inom organisationen, och det har överlag inte uppstått några behov av att fatta beslut utanför mandat.

Generell attityd och inställning till fattade beslut

De allra flesta är bekväma eller mycket bekväma med de beslut som de har varit med att fatta under Corona-pandemin; däremot är det många som inte svarat på frågan alls, av oklara skäl. Det framkommer dock en del aspekter som pekar på vissa problem (vilka även framkommer i intervjuerna), exempelvis att det har varit svårt att tolka och tillämpa Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Kommuner har ibland gjort helt olika vilket uppmärksammats av personal som i sin roll gett dem insyn i olika kommuners hanteringar. Detta har lett till viss oro och osäkerhet och de svarade menar att det är svårare att lita på att en viss tolkning är korrekt när man är medveten om att en annan kommun har en helt annan tolkning. Detta har resulterat i minskat förtroende för båda kommunernas tolkningar. Då det inte funnits några tydliga svar eller solklara lösningar, har man inte alltid varit säker på att det är rätt beslut som fattas. Trots detta har man ändå känt sig lugn, då det har funnits möjlighet att tänka om och fatta nya beslut samt korrigera gamla, baserat på nya fakta och rekommendationer.

Situationen beskrivs i enkätens öppna svar som överlag stabil, trots ett svårt och utmanande läge. Fokus för kommunens arbete har legat på att få demokratin att fungera och se till att pågående verksamheter ska fungera så normalt som det går i ett krisläge. Utmaningar till trots så är de flesta förstående för den minst sagt speciella situationen, och är nöjda med beslutsfattandet, givet omständigheterna.

Många beslut har varit ”tuffa att ta”, och medarbetare säger sig helst ha sluppit ta dem. Men de känner trots allt att de gjorde det bästa de kunde, och känner i efterhand att de kan stå för sina val. Vissa beslut behövde också tas snabbt, och det fanns inte alltid tid till förankringen, vilket både upplevts som en källa till press. Samtidigt verkar tidspressen ha främjat enighet, då man generellt var medveten om brådskan i sådana beslut och att långa diskussioner borde undvikas av det skälet. Detta i sig upplevdes ibland som påfrestande; ingen ville känna att de tvingar igenom beslut och sätter sig över andra, även om nödvändigheten ibland krävde en beslutsprocess som åtminstone kunnat uppfattas på det viset. De som drog nytta av utökade ledningsgrupper, med träffar varje vecka, upplevde det i stället enkelt att fatta beslut och diskutera olika frågor som kom upp.

Informationstillgänglighet inom beslutsfattande

En majoritet av de som svarat på enkäten har haft tillräckligt med information för att fatta beslut inom sitt område, men på grund av det osäkra kunskapsläget har det tidvis varit svårt att veta vad som är korrekt information och korrekt tolkning, vilket gjorde det svårt att veta om man fattat rätt beslut. Som nämnts tidigare, är känslan överlag att man är nöjd med besluten och anser att man handlat så gott man kunnat; problemet ligger i det osäkra läget, och de flesta medarbetare känner att organisationen i sig hanterat detta läge så gott som kunde ha förväntas.

Tolkningen av information från officiellt håll och från experter, kanske framförallt Folkhälsomyndigheten, har inte alltid känts självklart. Tillgängliga fakta har inte alltid funnits, och ansvarsfrågor har ibland varit otydliga; vad som är kommunens ansvar och vad som inte är det. Exempel på frågor där ansvarsfördelningen varit otydlig är trängselkontroller och smittspridning.

Möten och kontinuerlig information varje vecka har setts som positivt, och detsamma gäller de modeller som använts som beslutsunderlag, samt dialogen med ledningen. Information har däremot inte alltid nått fram till enskilda medarbetare i kommunen, framförallt inte information gällande övergripande beslut och ställningstaganden. Samtidigt anser flera att utökade ledningsgrupper gjort det enkelt att få information från kommunens krisledning. Förtroendevalda har hela tiden haft tillgång till och fått relevant information presenterad för sig vid möten.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har personalen till stor del känt att de varit med och fattat beslut under Corona-krisen, och de uppfattar även generellt att beslutsfattandet gått bra trots utmaningar och svårigheter. I kommentarerna till frågorna menar de att informationen kring smittan kom ut tidigt, och att man relativt tidigt försökte hantera frågan.

De problem som uppstått handlar ofta om otydligheter; bristande information och otydliga mandat, samt konflikterande tolkningar. Mellanchefer kände exempelvis att de ville skydda personalen i högre grad än vad ledning ville, och konflikter kring bland annat skyddsutrustning kom därför upp som ett problem vid möten. Delade meningar fanns gällande hur beslut fattas, där en minoritet har rakt motsatt uppfattning än majoriteten och att många dessutom svarat att de inte vet, vilket indikerar en bristande informationsspridning eller kunskapsbrister. Vissa medarbetare uppger både att de inte fick tillräckligt med information, och att de inte visste vem som bar ansvaret för vad. Tjänstepersoner och centralkrisledning har upplevt mer hinder än förtroendevalda och chefer. Detta har försvårat beslutsfattandet och lett till oro och osäkerhet, särskilt med tanke

på att läget i sig är osäkert även globalt. De öppna svaren anger dock att man för det mesta är nöjd med de beslut som har fattats, och uppfattar att man gjorde de bästa val man kunnat utefter förmåga.

Den kanske största omställningen har varit bytet till digitala mötesplatser, vilket till viss del försvårat dialoger och diskussioner; överlag är dock uppfattningen att, detta hinder till trots, så har kontinuerliga och frekventa möten och diskussioner underlättat mycket och gjort både informationsspridning och beslutsfattande enklare än det annars hade varit.

Stöd och hinder

I intervjuerna framkommer betydelsen av det stöd man haft i varandra genom täta avstämningar mellan olika ledningsfunktioner. Kommunen valde att arbeta kvar i ordinarie verksamhet och de täta avstämningarna bidrog till att skapa samsyn. Chefer inom förvaltningar men även kommunövergripande har kunnat utbyta erfarenheter och kunskap på ett effektivt sätt. Någon beskriver det som att ”...vi har lagt ihop våra kunskaper...” vilket illustrerar behovet av informationsinhämtning och gemensam tolkning. De täta avstämningarna har därmed skapat trygghet för cheferna i hur de hanterar nya frågor och även den oro som funnits i vardagen, hos både dem själva, medarbetarna och brukarna. Flera beskriver att det lett till en mer sammanhållen kommunövergripande process i det lokala arbetet och underlättade för gemensamma tolkningar.

Mellan de förtroendevalda och förvaltningen har det också skett täta avstämningar. I början varje vecka men senare varannan. Även nämnderna har haft kontinuerliga möten med sina respektive förvaltningar. Från både förvaltningar och nämnder upplevs dessa avstämningar som positiva. Avstämningarna och stödet uppifrån beskrivs ha underlättat informationsutbytet, minska konflikterna och gett förvaltningschefer ökad trygghet. Också politikerna upplever att de fått den information de behövt. Det har skapat en känsla av trygghet att man inom förvaltningen, om än inte har full kontroll, ändå hanterat pandemin.

Inom omsorgsförvaltningen beskrivs dock vissa brister i stödet från centralt håll i kommunen. Det gäller särskilt i inledningen av pandemin. Kommunledningen uppfattas inte alltid haft förståelse för omsorgens situation och inte heller bistått med det stöd som efterfrågats, eller förståelse för den situationen som verksamheten befann sig i. Krav har kommit uppifrån men då det saknats resurser att hantera kraven har man fått lägga mycket tid på att ”försvara sig”. I Intervjuerna framkommer också att det funnits krav att rapportera in många uppgifter, men att det saknats konkreta frågor om behoven och att det stöd som de behövde, exempelvis att flytta om personal mellan verksamheter.

Stödet inom den egna verksamheten är det som beskrivs som mest viktigt och har fungerat bäst. Där har man haft täta, ofta dagliga kontakter, och kunnat ge varandra stöd på olika sätt.

Hindrande lagar?

I enkäten ställdes frågan om det finns lagar inom verksamhetsområdet som upplevts ha varit hindrande i hanteringen av Corona-pandemin. Enbart drygt 20 personer har upplevt någon form av hindrande lagar och då framförallt för att de försvårat snabba beslut för att säkra verksamheten. De lagar man anger att man varit tvungen att följa relaterat till Corona-pandemin är bland annat Skollagen (vuxenutbildning och Kommunalt aktivitetsansvar för unga under 20 år) samt Lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Även Socialtjänstlagen SOL, Hälso- och sjukvårdslagen HSL, och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade LSS, och generellt lagar och föreskrifter inom Socialtjänstområdet, har till viss del upplevts som hindrande. Exempel på problem som uppstått är möjligheten till att begränsa biståndsbedömningen, hantering av besöksförbud vid gruppbofästäder, svårigheter att balansera tvångsåtgärder. Ett särskilt problem under pandemin har uppkommit i relation till människor med demenssjukdom som inte förstår att de inte får röra sig fritt vid misstanke om smitta. Det är förbjudet att låsa in eller medicinera personer för att hålla dem isolerade.

Regeringens Corona-relaterade beslut och Folkhälsomyndighetens rekommendationer har dock blivit överordnade vissa delar av den ordinarie lagstiftningen. En form av tillfällig ”Pandemi-anpassning” har därmed uppstått för att anpassa det normala förfarandet av berörda aktiviteter. Vissa av kommunens uppdrag innebär att verksamheten måste vara igång som vanligt; hemarbete har t.ex. inte kunnat tillämpas i särskilt stor utsträckning på grund av arbetets art. Socialtjänstlagen, och socialtjänstens ansvar i kombination med riktlinjerna om social distansering har varit utmanande, särskilt i kombination med viss personalfrånvaro. Socialstyrelsen har tydliggjort att regelverket gäller utan undantag, och inga sänkningar av kvalitet eller ambitioner tillåts situationen till trots. Rättighetslagar generellt skapar svårigheter med att begränsa eller omstrukturera verksamhetens utförande, och på så vis minska smittspridningen i verksamheten, på grund av deras höga och kompromisslösa krav. Detta har i sig uppfattats som förståeligt.

Lagarna har därmed inte varit direkt hindrande, men det har tidvis varit svårt att samtidigt förhålla sig både till vad Socialtjänstlagen, Arbetsmiljöverket och SKR kräver, och även Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Det hela har upplevts som påfrestande men hanterbart, och har krävt en hel del eftertanke från medarbetarna. Kommunallagen, samt kraven och reglerna gällande möten, har även de uppfattats som något av ett hinder då de inte är skriven utifrån ett digitalt samhälle. En anpassning till digitala möten krävdes dock och man var snabb med att ta fram lösningar och beslutsunderlag som skyndade på den

beslutsprocessen; för att kunna ha ledamöter på distans behövdes exempelvis beslut i fullmäktige.

Exempel på praktiska problem som uppkom var att nämnderna låg på samma dag, att man endast haft ersättare utsedda i egen nämnd, och KF-möten som inte var synkade i tid. I reglementen och KF:s arbetsordning saknades också möjlighet till distansdeltagande för de förtroendevalda. Delegationsordningarna kan därför behöva ses över och kompletteras, anser några av de svarande. I dessa fall var det dock inte något i lagen i sig som hindrade, utan snarare att den inte är utformad för att ta hänsyn till den rådande situationen, och att färdiga rutiner för pandemier inte fanns utformande. Anpassning var därmed möjlig, men tog tid.

Andra hindrande lagar är de som berör personalen och personalens anställning i respektive förvaltning, som arbetsmiljölagen och arbetstidslagen, vilket försvårat anpassning till de nya behoven. Det var framförallt hemarbete och distansarbete som berördes. Även specifika rutiner kring hur dessa personalfrågor skulle hanteras under pandemin saknades. Man verkar också ha upplevt att det funnits olika riktlinjer för olika kontor i förvaltningen där vissa har blivit beordrade att arbeta hemifrån, medan andra fått order om att vara på plats trots att distansarbete varit fullt möjligt. Det bör påpekas att just andra organisationers och förvaltningars rutiner har uppfattats som hindrande av vissa svaranden, som noterar att det tidvis varit svårt att få kontakt med andra förvaltningar och att det emellanåt har varit alldeles för omständligt, även när det gäller prioriterade uppdrag. Men de blev styrande för hur pandemin skulle hanteras. Det fanns stora skillnader mellan de verksamheter där strukturer och riktlinjer fått stor påverkan, och de verksamheter där påverkan inte varit så stor och där strukturer varit bestående.

De formella, interna som externa, strukturerna har av de flesta inte upplevts som hindrande för hanteringen av Corona-pandemin. Detta inkluderar riktlinjer, sekretess, rutiner, andra organisationers rutiner. Tjänstemän, central krisledning och manliga chefer rapporterar mindre strukturella hinder än kvinnliga tjänstemän.

Som nämnt tidigare, så upplevde vissa medarbetare att det varit något otydliga riktlinjer. En viss kritik framkommer mot detta, t.ex. gällande rutiner för inköp av förbrukningsartiklar. Andra hinder som tas upp är brist på förtroende för chefer uppåt och nedåt i egen organisation/förvaltning, vilket skapat alternativa initiativ- och beslutsvägar, och att varje förvaltning har fattat sina egna beslut. Personal har fått olika besked, beroende på vem de pratat med. Detta verkar hos vissa ha skapat viss förvirring, och en osäkerhet i organisationen om vad som gäller. Detta kan kanske ha samband med kritiken om otydlig information som nämndes ovan.

I flera av de öppna kommentarer lyfts HR-frågor, så som personal och anställningar, arbetstider, rutiner hos lönehandläggare, och den höga personalfrånvaron. Även arbetsrättsliga regler, om hur personal kan flyttas från bolag till förvaltningar tas upp som ett hinder i Corona-arbetet. Anställningsformerna inom kommunen uppfattas till viss del som hindrande gällande möjligheten till flexibilitet mellan förvaltningarna; värt att nämna är att en person argumenterar att hade personalansvaret legat under KS istället, så hade man enklare kunnat flytta personal mellan förvaltningar.

Politiska beslut som inte kan revideras på delegationsnivå, provtagning som kom igång alldeles för sent, förändringar i besöksrutiner på HVB- och familjehem, samt allmän posthantering är andra områden där problem och hinder visat sig, men dessa problem tas enbart upp av ett fåtal medarbetare vardera.

Stöd av dokument

På frågan om vilket stöd man haft av olika dokument, så framkommer generellt att de flesta upplever att de haft ett visst eller stort stöd av relevanta dokument, medan en minoritet anser att de antingen inte haft stöd, eller svarar att de inte vet. De flesta ansåg att man haft mest stöd av dokument upprättade under Corona-pandemin. Klusteranalysen visar ingen gruppering kring position eller förvaltning. Däremot framträder tre grupper kring hur mycket stöd man rent allmänt har fått från dokument rent allmänt. En grupp har inte upplevt att de fått stöd; en andra grupp har svarat "vet ej"; en tredje grupp har fått stort eller mycket stort stöd av dokument. De svarande representerar olika delar av verksamhet, och kommer från olika positioner så det går inte att säga att grupperna utmärks av något särskilt. En möjlig tolkning av grupperingarna är att det finns ett antal människor sprida i kommunen som har uppgifter där de har mer eller mindre behov av stöd från dokument.

I kommentarerna framkommer några positiva kommentarer bland annat att chefer fick vara med i ledningsgruppen för att delta i diskussioner och "bolla" tankar och funderingar med andra chefer.

Det som tydligt framkommer är ett behov av en pandemiplan; en tydlig grundplan att aktivera vid liknande kriser. Det framkommer att vissa planer helt saknades, medan andra hade behövt uppdateras. Man har inte använt sig av alla relevanta planer eller dokument. Det är även här en relativt stor andel som svarat "vet ej", framförallt gällande förvaltningens/bolagets krisledningsplan, kommunens krisledningsplan, och rutiner för hantering av allvarlig händelse. Vissa andra uppfattade dock alla dokumenten som aktuella; sådana vitt skilda uppfattningar är, som redan påvisats, inte ovanliga, och kan tyda på brister i organisationsstrukturen och informationsförmedlingen.

Även en tydligare bemanningsplan, och generellt större tydlighet i vad som gäller angående bemanning, efterfrågas. Önskemål om stöd för hur riktlinjer och rekommendationer ska tolkas framkommer också, men är av praktiska skäl svåra att tillhandahålla, då sådant stöd i sig skulle kräva en viss tolkning.

Värt att notera är en särskild kommentar, där personen förklarar att det på pappret är kommunskyddet som ska vara samordnade i krisarbetet, men att det i praktiken inte fungerade alls; innehållet i krisdokument, RSA och organisatorisk tillhörighet av kommunskyddet behöver alla ses över enligt den personens uppfattning. Mandat, kompetensprofiler och krav på ansvar för frågorna behöver också tydliggöras.

Revision av dokument

Generellt är det ungefär lika många medarbetare som känt ett visst behov av att revidera dokument, som de som inte känt något sådant behov, och de som svarat att de inte vet.

Undantaget är Central Krisledning och omsorgsförvaltning, där det är vanligare att man sett ett visst behov av att redigera dokumenten, Kultur och fritid samt Kunskapsförvaltningen, som mestadels inte såg något behov. I övrigt är svaren spridda.

Det framkommer också uppfattningar att delar behöver ändras eller kompletteras i nuvarande dokument, samt en viss kritik till de planer som finns. Svaren kan delas in i tre större grupper: en som fokuserar problemet att hinna få ut information till personalen, och svårigheten i att det hela tiden kommer ut nya riktlinjer; en som lyfter fram de ändringar gjorts; samt en lite större grupp som lyfter fram olika stöd som hade behövts men saknades, och som är lite mer kritiska.

Återigen så efterfrågas tydlighet i arbetsätt och rutiner. Vikten av flexibilitet betonas av andra; det är bra med ett visst stöd, men det är också bra att låta organisationen hitta egna lösningar som ibland kan få vara lite utanför den etablerade ramen. Föränderliga förutsättningar, tillgång till ny kunskap, och specifika och lokala förhållanden gör att avdelningar och underorganisationer kan ha behov av att gå utanför centralt etablerade regelverk och rutiner. Just den kontinuerliga strömmen av ny information, och nya direktiv, har uppfattats som särskilt utmanande; detta har redan framkommit tidigare och är ett viktigt och övergripande tema i hur krisen hanterats. Återigen tas också behovet upp av en risk- och sårbarhetsanalys som specifikt tar hänsyn till pandemier. Återigen höjs kritiska röster som pekar ut att varken den dåvarande RSA:n eller krisledningsplanen har kunnat användas i praktiken, vilket fått ett par personer att undra varför dessa överhuvudtaget tagits fram. Värdet i dokument och arbetsprocesser ligger i hur och om de kan användas; man bör möjligen se över hur man arbetar med RSA-processen.

Nya riskbedömningar och handlingsplaner upprättades kontinuerligt i och med att Coronapandemin förändrades och utvecklades. Revideringar gjordes utifrån nya riktlinjer från Folkhälsomyndigheten och Smittskydd Gävleborg. Även om man saknade en specifik och relevant krishanteringsplan när krisen startade, så tog man omgående fram en; det är, som redan nämnt, de dokument som togs fram under själva krisen som flest ansåg sig ha stöd av. Det skulle kunna argumenteras av behovet av revision av gamla dokument var något hämmad, trots att de inte var utformade för denna kris, just för att man istället fokuserade på att utforma nya dokument som var specifikt anpassade till den rådande situationen.

Andra förändringar som efterfrågades var arbetsmiljörelaterade rutiner kopplade framförallt till hemarbete och deltagarkontakter, vilka behövde förtydligas i olika dokument och riktlinjer, både i risk- och sårbarhetsanalyser och i praktiskt genomförande. Detta gäller kanske särskilt möjligheten för ledamöter att delta på distans. Det behövde också förtydligas vad som gällde under en pandemi, och vem som i slutänden ägde rätten att fatta beslut relaterat till exempelvis distansarbete. En handlingsplan över hur man hanterar plötslig och hög personalfrånvaro efterfrågades också; hantering personalfrånvaro är ett genomgående problem och tema som ofta tas upp.

Effekten av möten och omvärldsbevakning

Av svaren i enkäten skiljer sig uppfattningarna om hur mycket stöd man har haft av olika mötena. Exempelvis upplever många generellt ett bra eller mycket bra stöd av omvärldsbevakningen och endast ett fåtal uppger att de inte har upplevt något stöd alls. Dock har de flesta svarat ”vet ej” på denna fråga.

När det gäller vilket stöd man haft i sitt dagliga arbete av den centrala krisledningens enkät på 11 frågor, så är svaren spridda; från en grupp som svarar ”inget stöd”, till en grupp som svarar ”varken eller”, och en sista grupp som svarar ”mycket bra stöd”. Det är dock endast ett fåtal tillfrågade som svarat på denna fråga överhuvudtaget.

I intervjuerna utvecklas svaren och visar att mötena har varit uppskattade och att det har känts tryggt att kontinuerligt kunna rapportera in läget. Det har skapat trygghet att veta att kommunledningen haft en god överblick över alla enheter inom alla förvaltningar, och därmed snabbt kunna agera när det behövs. Det har gått lätt att få en överblick över vad som nyligen hänt på lokal, regional och nationell nivå, och informationen man tagit del av har också kunnat ligga till grund för vad man kommunicerat till resten av organisationen, politiken, och de fackliga företrädarna. Ett par personer har lyft fram hur de har använt sig av centrala krisledningens omvärldsbevakning i sin tjänsteutövning, och särskilt två saker nämns här; dels att medarbetarna kunnat informera varandra generellt och få en snabb

överblick över det aktuella läget, dels att särskilt viktiga punkter enkelt kunde tas upp och information om dem delges till alla berörda.

Den enda kritik som lyfts fram i intervjuerna är bristen på realistiska prognoser vid dessa möten vilket med tanke på situationen kan vara förståeligt. På grund av den allmänna osäkerheten i läget har dessa möten kunnat fungera väl för uppdatering av nulägesbild och informationsförmedling, men inte för planering.

Gällande det upplevda stödet av kommunens omvärldsbevakning och lägesbild, är bilden som framkommer i enkäten splittrad. Medarbetarna berättar både att de haft stöd av omvärldsbevakning, att de inte haft något stöd alls av den, men också att man inte alls kände till lägesbilden eller omvärldsbevakningen. De som upplevt stöd anser att omvärldsbevakning varit en stor hjälp vid analys av läget och stödbehovsbedömning, dock gäller för vissa detta endast tillgången på skyddsutrustning.

När det gäller det stöd man haft av scenarioplaneringsprocessen i sitt arbete, så är bilden mer samstämmig, och de flesta har upplevt antingen ett visst, ett bra eller ett mycket bra stöd, och relativt få har upplevt lite eller inget stöd. Återigen har så många som en femtedel, svarat att de inte vet, och där en minoritet har motsatt uppfattning och upplevt processen betydligt mer negativt. Syftet har av vissa uppfattats som oklart; var tanken att endast ha en nulägesbild eller att utifrån den bilden göra analyser och identifiera aktiviteter som måste genomföras? Andra pekar ut att scenarierna inte var realistiska, och att utvecklingen aldrig kom i närheten av de värsta av scenarierna. De som å andra sidan är positiva lyfter fram att processen gav dem en möjlighet att tillsammans med andra fundera över långsiktiga effekter och att arbeta förebyggande. Scenarioplaneringarna väckte också funderingar och krävde att man tänkte till och tog ställning, vilket ansågs leda till en känd, samordnad och effektiv ledning. Generellt kan sägas att planering i en situation som utmärks av osäkerhet inte är lätt. Kort kan sägas att inget scenario på förhand kan uteslutas som orealistiskt, om det saknas bevis och belägg för detta, och att ett visst värde kan ligga i att gå igenom och vara förberedd även för scenerier som har en låg antagen chans att realiseras.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan tjänstepersoner och förtroendevalda, anger en överväldigande majoritet att den varit bra i förhållande till vad situationen krävt (se tabell 3). Ett fåtal anser att mer ansvar borde legat antingen på tjänstepersoner eller förtroendevalda, med ungefär lika många personer i vardera gruppen.

Tabell 3: Resultat från frågan om ansvarsfördelning

		Antal
Struktur: Tycker du att ansvarsfördelningen mellan tjänstepersoner/förtroendevalda har varit bra i förhållande till vad situationen krävt?	Ja	82
	Nej, mer ansvar till tjänstepersoner	5
	Nej, mer ansvar till förtroendevalda	3

Det framkommer att de typer av stöd som flest upplever att de saknat framförallt handlar om en önskan av bättre struktur, tydligare riktlinjer och bättre information. Även nämns avsaknad av en relevant och tillämpbar grundstruktur för krisorganisering och krishantering, samt rutiner för hur det ordinarie arbetet ska skötas under kriser. Det har krävts en kontinuerlig förändring och anpassning, som visserligen upplevts gått bra, men på samma gång lett till ovisshet och oro; en person beskriver de första veckorna, då man hade minst att gå på, som ”bedrövliga”. Ineffektivitet kombinerat med hög belastning och stress har påverkat personalen negativt, och särskilt den första tiden utmärktes av ett misslyckande med att identifiera behov och prioritera vilka aktiviteter som var viktiga att genomföra. Denna uppfattning återkommer i intervjuerna.

I och med att arbetssättet över tid förändrades och anpassades upplevdes pressen ha minskat, och organisationen som helhet hittat fotfästet och utvecklat en praktiskt relevant krishanteringsmetodik. Kritiska röster betonar dock att förbättringen varit alltför personberoende, och att Corona-hantering till slut fungerade bra tack vare ett litet antal dedikerade personer, och inte på grund av organisationens struktur.

Ett krav på tydlighet framkommer också, vilket kan vara svårt i en så pass osäker situation som Corona-pandemin, men bristen på information om hur praktiska aspekter så som hemarbete eller karantänsfrågor skulle hanterats har lett till ökad stress och oro för medarbetare. Trots kritiken fanns dock bland de kritiska rösterna förståelse för och medvetenhet om Folkhälsomyndighetens, och även SKRs, roll till att bristerna uppstod.

Information och kommunikation

Av intervjuerna och enkäten framkommer en samstämmig bild av att kommunikationen inom kommunen överlag har fungerat bra. En majoritet av medarbetarna upplever att kommunkoncernen haft en gemensam informationsbild. Kommunledningen har gått ut med information och tagit in information på flera sätt. Man har lagt ut information på intranätet, via filmer och anpassad info för medarbetare respektive chefer samt den veckovisa enkäten

som gick ut till alla medarbetar. Överlag är man positiv, och nöjd med den information som gått ut. Särskilt informationen vid måndags- och tisdagsmötena har i enkäten beskrivits som positiv och krisinformationsarbetet har uppskattats och beskrivs t.o.m. av en person som ”exemplariskt”. I intervjuerna beskriver flera intervjupersoner från olika förvaltningar medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) som en värdefull resurs i kommunikationen.

I intervjuerna beskriver cheferna att det i början av pandemin kom mycket information och att det var svårt att sortera informationen och flera chefer beskriver att det var utmanande att hantera informationsflöden. Inom vissa verksamheter sorterade dock cheferna informationen innan den gick ut till medarbetarna vilket av flera beskrivits som positivt då det underlättade för dem att tolka och hinna hantera informationen i relation till sin egen enhet.

I intervjuerna framkommer även att inom vissa förvaltningar, exempelvis inom vården, har inte all personal haft tillgång till en egen dator, vilket försvårat att ta del av information som läggs på intranätet. Många har inte heller haft kunskap eller tid för att söka information digitalt. Informationen på intranätet har upplevts vara bristfällig för vissa förvaltningar vilket har lett till att andra informationsvägar har använts. Ett exempel på detta är kunskapsförvaltningen där flera olika informationsvägar har använts med risk för att viktig information kan ha missats. Företrädare för Sandvikenhus beskriver också att det gått åt mycket tid för att formulera sig på intranätet. Möjligen hade detta kunnat skötas med en mer samlad ”formuleringslinje” kring exempelvis aspekter och benämningar kopplat till pandemin.

Ytterligare en brist som påpekas är brist på diskussioner kring lägesbilden och prioriteringar.

Den kritik som framkommer i enkätens öppna svar handlar om att informationen varierat beroende på var man arbetade, att verksamheter ibland haft olika eller motsägande information, eller frågor har hanterats på olika sätt. Mängden information som olika verksamheter har haft tillgång till har också skiljt sig åt. Som med andra frågor framkommer även här att kommunikationen blev bättre med tiden. Det var framförallt i inledningen av pandemin som informationen upplevdes något otydlig, bristande och ibland även felaktig. I enkäten framkom ett antal förbättringsförslag bland annat att krisledningsstabens kontakt borde funnits med på veckomöten, att inblandningen av för många personer i samma frågor ibland försvårat och komplicerat, och att det därmed kunde hade varit fördelaktigt att ha färre personer med tydligare roller engagerade i varje fråga.

Lite mer i detalj framkommer i enkäten att personalen har haft tillgång till många olika informationskanaler: ledningsinformation på intranätet, e-post, chatforum på Teams, inlägg

på Teams, distanssändningar på Teams, m.m. Detta har generellt uppfattats som positivt, om än något överväldigande stundvis. Informationen har, när den fungerat som bäst, minskat oron och skapat förtroende och ett lugn hos medarbetarna. Regelbundna träffar, tydliga informationsinsatser och god omvärldsspaning omnämns som viktiga informationskällor. Uppdaterad information fanns även tillgänglig på kommunens intranät. Informationen på intranätet har, tillsammans med information från närmaste chef och förvaltningsledningen, upplevts som den kanal som varit viktigast för att ge en samlad informationsbild. Filmerna och intervjuerna lyfts också fram som särskilt bra. Informationskontoret upplevs ha gjort ett mycket bra arbete.

Den oerhört positiva inställning motsäger till viss del de kommentarer som framkommit hittills, där bristande information ofta lyfts som ett problem. Detta kan ha flera orsaker. En är att kritiska röster tenderar att tala högre; det är de som är missnöjda som tar sig tid att peka ut brister och problem. En annan förklaring är att en förståelse och uppskattning finns för hur kommunen, särskilt mot slutet, hanterat saker och ting, även om informationsbrist överlag problematiseras; man beskyller med andra ord inte kommunen för denna brist, utan uppskattar snarare hur väl den hanterats, även om man gärna samtidigt pekar ut det svåra med att hantera informationsbristen. Den kritik som lyfts fram handlar mestadels om otydlighet, och inkonsekvens mellan olika informationskällor samt hur man använt, eller inte använt, olika informationskällor. Personalen har enligt en person t.ex. fått en slags information på intranätet, och annan information av respektive chef. Åsikterna går dock isär, och vissa tycker att informationsfördelningen varit bra, och att alla fått ta del av samma information. De dividerade åsikterna och tolkningarna här kan, återigen, möjligen vara en indikation på ett problem i sig.

En person för fram hård kritik mot cheferna, och anser att vissa chefer har brustit i att ge stöd och information till sina anställda, och andra chefer får kritik för att inte ha sett till de anställdas eller allmänhetens bästa, utan utgått från vad som ser bra ut. De chefer som tyckt att saker ska hanteras annorlunda har, enligt denna persons uppfattning, tystats ned och behandlats nedvärderande av sina egna chefer. Även om det endast är en person som har denna uppfattning är den viktig att lyfta fram på grund av sin allvarliga natur, och då den möjligen indikerar en brist i organisationen kan den vara värd att följa upp.

De förtroendevalda uppger för sin del att de fått mycket bra information, och att de fått bra stöd särskilt vid tisdagsmötena. De har inte saknat någon information, och anser att veckomötena har varit bra och gett dem möjlighet att ställa frågor. En person kommenterar att det fungerat ”lysande!”, och överlag är inställningen mycket positiv, och informationen anses alltid vara relevant gällande rådande läge, och utvecklingen inom koncernen och i

samhället. Den enda kritik som lyfts fram är att alla som haft möjlighet att delta inte alltid gjort det. Deltagandet vid tisdagsmötena avtog därtill under undersökningens gång. Dock indikerar enkätsvaren att information från tisdagsmötena spridits även till de inom gruppen förtroendevalda som inte kunnat delta vid tisdagsmötena.

Generellt kan man säga att verksamheter som vanligtvis är starka på kommunikation, kommer att ha någorlunda väl fungerande kommunikation även i kris, medan verksamheter med svag kommunikation i vardagen kommer att uppleva ännu större problem under kriser. Det har varit en utmaning att hitta nya, riktade sätt att få ut information till anställda och att säkerställa att de tagit del av och förstått innehållet; rätt och saklig information måste komma ut i rätt kanaler. Utmaningar förekom i att hålla reda på alla nya informationskanaler, rutiner, bestämmelser, samt mötessätt och mötessituationer. Kommunikationen med krisledningsgruppen på förvaltningen blev dock bättre och tydligare på sikt. Det var även utmanande att säkerställa ett kontinuerligt informationsflöde till medarbetare och andra intressenter, och se till att berörda får tydlig och korrekt information som de kunde ta till sig. Gällande hyresgäster har det t.ex. varit viktigt att kommunicera på flera språk, så att även de som inte talar svenska kan ta till sig relevant information.

Samverkan och konkurrens

På enkätfrågorna om samverkan med andra aktörer inom den egna kommunala organisationen, så svarar en majoritet att de varit engagerade i sådana samarbeten. Man lyfter även fram en ökad samverkan inom kommunen. Samarbetet är inte lika omfattande när det kommer till aktörer utanför den kommunala organisationen men inom kommunens geografiska område, eller med aktörer helt utanför kommunens geografiska område. Här är svaren mer spridda, men lutar mer mot att man i dessa fall inte samverkat i så stor utsträckning.

Gällande frågan om man inom ramen för sin tjänsteutövning tagit nya kontakter och skapat nya nätverk under Corona-pandemin, är svaren spridda på ett likande sätt som ovan. Kommentarer tyder dock på att en del nya kontakter har skapats inom regionen, men också med andra inom den egna yrkesgruppen, och med branschspecifika grupper och leverantörer.

På frågan om enighet svarar en majoritet att de upplever i stor, eller mycket stor, utsträckning att den centrala krisledningen har varit enig. Här kan vi dock se att det finns en skillnad mellan hur olika grupperingar svarat; en grupp bestående av kvinnor i omsorg och kommunsamverkan samt en annan bestående av förtroendevalda i nämnder uppfattar

krisledningen som enig. Två grupper som däremot uppfattar krisledningen som mindre enig är manliga chefer i kommunala bolag och tjänstepersoner i kommunstyrelsen (se figur 1).

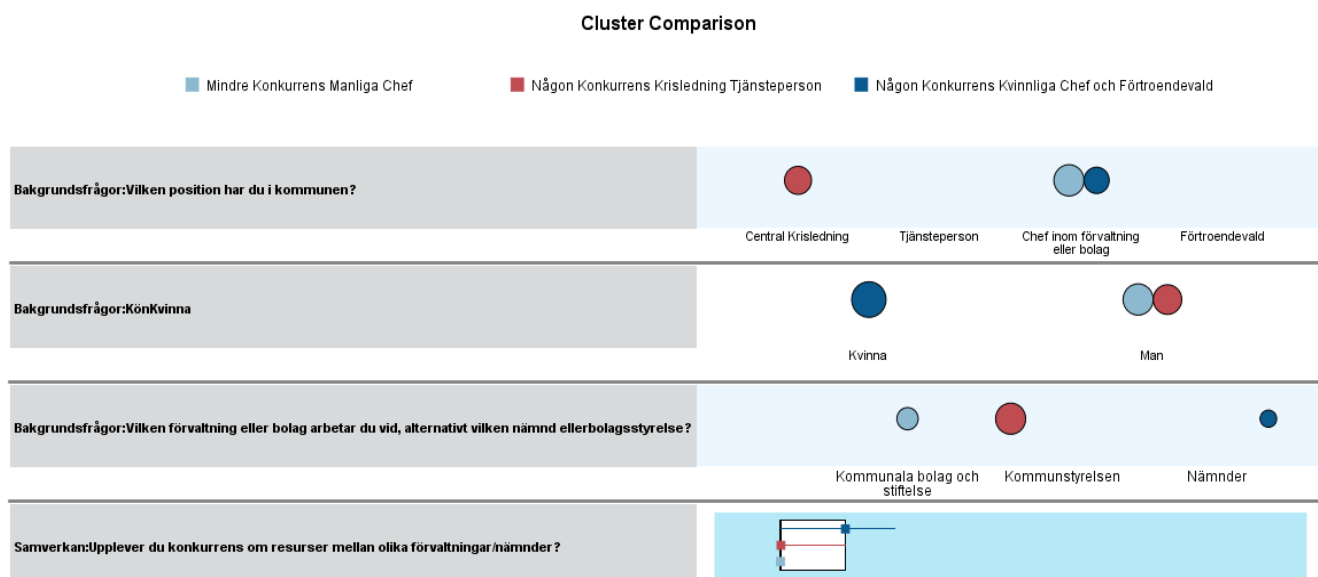


Figur 1: Sammanfattning av klusteranalys kring ”Hur enig upplever du att den centrala krisledningen är?” Varje grupp är representera med en färg. Ringarna står för det mest valda alternativet i andra kategorier och fyrkant med linje visar medelvärde och spridning i svaren på frågan inom grupp där till höger innebära upplever centrala krisledningen som mer enig. I det här fallet finns det 4 grupper. Två kluster har svarat mindre enig: manliga chefer (mörkblå) och tjänstepersoner (grön). Två andra kluster ser krisledning som enig, kvinnliga chefer inom omsorgen (röd) och förtroendevalda (ljusblå).

Förutom samverkan med Smittskyddet i länet, och funktioner och kollegor utanför kommunen, har t.ex. branschspecifika grupper skapats på sociala medier där tips och tankar delas. Man har också i vissa frågor deltagit i samverkansforum genom exempelvis SKR. Andra har samverkat med ortodoxa kyrkor i området, och det framkommer också att man har haft kontinuerlig kontakt med lokala företagare. Chefsnätverk har nyttjats av de som har tillgång till sådana, och ett nära och dagligt samarbete med Informationskontoret har också förekommit.

De allra flesta uppger att man inte upplever någon konkurrens mellan olika förvaltningar och nämnder; dock kan vi se en skillnad i upplevelse och attityd mellan tre olika grupperingar (se figur 2). En grupp som i huvudsak består av krisledningen och tjänstepersoner i kommunstyrelseförvaltning och omsorgsförvaltningen, som anger att det till en viss del

förekommit konkurrens. Grupp två bestående av kvinnor i förtroendevalda positioner i nämnder eller omsorgsförvaltningen, som upplever mest konkurrens. Samt en tredje grupp, som i betydlig mindre utsträckning upplever att det förekommer konkurrens, består av manliga chefer.



Figur 2: Sammanfattning av klusteranalys av frågan "Upplever du konkurrens om resurser mellan olika förvaltningar/nämnder?" Varje grupp är representerad med en färg. Ringarna står för det mest valda alternativet i de olika faktorerna och fyrkant med linje visar medelvärde och spridning i svaren på frågan i en grupp där till högre är mer upplevelse av konkurrens. Skillnader ser relativt små ut i resultatet men är statistiskt signifikanta. Det framkommer tre grupper kring svaren om upplevelse av konkurrens. Manliga chefer (ljusblå) har upplevt låg nivå av konkurrens. Krisledning och tjänstepersonal (röd) uppvisar större spridning kring upplevelse av konkurrens. Kvinnliga chefer (mörkblå) upplever mest konkurrens och deras svar varierar mer än de övriga grupperna.

Förväntningar

Förväntningarna på den centrala krisledning och de förtroendevalda under Coronapandemin är både blandade och likartade. Ett antagande som framkommer i enkätsvaren är att båda grupperna skulle ansvara för koncernsgemensamma frågor och se till att alla förmedlade samma budskap. Man utgick också från att grupperna skulle agera på ett likartat sätt. Centrala krisledningen skulle sätta riktlinjer, ramar och rutiner samt följa upp efterlevnaden av dem, och i övrigt agera som förvaltningsledningar agerar i normalläget. De skulle se till att verksamheten upprätthölls, samt använda organisationens specialkunskaper

inom berörda områden. Detta verkar ha fungerat. Verksamhetscheferna anser att detta gett dem förutsättningar att fullfölja sitt uppdrag, i alla fall inom de ramar som krisen tillåtit. Tisdagsmötenas avstämningsrutiner (som även lyfts fram som positiva i intervjuerna) nämns i enkätens öppna svar som något positivt, som bidragit till att varje enhet kunnat skapa sina egna rutiner och riskbedömningar utifrån sin egen verksamhet och det rådande läget.

Överlag förväntades krisledningen genom sitt arbete skapa trygghet, sammanhållning och lugn i organisationen samt tillhandahålla underlag för och råd vid beslutsfattande. Vidare att den skulle vara samspelt, aktiv och koncis, kunna agera strategiskt, och samtidigt lyfta operativa frågor. De skulle ta beslut som tydliggjorde ledningens hållning i centrala övergripande frågor. Många kommentarer i enkäten fokuserar på samverkan och samarbete, informationsförmedling och alstrandet av en helhetsbild men också stöd till medarbetarna. Det var viktigt att den ordinarie verksamheten och kommunens samhällsuppdrag skulle kunna fortsätta fungera. Det fanns en stor enighet i vad som förväntades och en upplevelse av att detta i stort sett levererades.

Ekonomi

Kommunens ekonomiska förutsättningar tycks inte ha påverkat de beslut som tagits, eller att man på grund av bristande ekonomiska resurser tvekat att ta beslut som man känt varit nödvändiga för verksamheten. Över 70% av de svarande har inte uppfattat att ekonomin varit ett hinder för att hantera oförutsedda utgifter. Det ekonomiska har kommit i andra hand; utan man har varit aktiv och inte tvekat att ta beslut när det behövts. Det finns dock en oro för framtiden, och hur mycket staten kommer ersätta kommunen, även om attityden generellt varit att ekonomifrågor är något man får "lösa sen". Kommentarer visar snarare uppfattningen att fokus måste ligga på att säkerställa att smittspridningen begränsas. I svaren framkommer också att kommunen har skapat beredskap och aktivt tagit beslut om åtgärder som underlättar för företagare och för att möta osäkerhetsfaktor kopplat till resultat senare under hösten. Kommunen uppfattas inte heller ha tvekat att öka mängden personal vid misstanke om eventuell smittad omsorgstagare, eller att vid behov ta in ordinarie personal på övertid.

Den oro som lyfts fram handlar framförallt om vad som händer i framtiden, när olika verksamheter möjligen tappar intäkter eller blir underbemannade i en situation då det kan vara svårt att på förhand rekrytera. Det uppfattas svårt att nu förutse hur hårt drabbad en verksamhet kan komma att bli. Förvaltningarnas ekonomi har i flera fall påverkats negativt av krisen, och det framkommer i enkätens öppna svar en förståelse av att detta förr eller senare kommer att få konsekvenser.

Det framkommer att man av praktiska skäl ibland frångått regler och inköpsavtal när det saknats material, och låtit chefer lösa uppkomna situationer mer pragmatiskt. Vidare har samarbete med det lokala näringslivet gjort det möjligt att köpa in material som saknades, i första hand inom omsorgen. Ekonomiska hinder har därmed gått att lösa i praktiken, även om det krävts viss improvisation och en del något ovanliga insatser och beslut.

Det kommunala samhällsuppdraget

Det är inte något som framstår som klart hindrande för att uppfylla det kommunala samhällsuppdraget, men däremot uppfattas personalsituationen, brist på etablerade rutiner, och tillkomna uppgifter som hindrande. Det framkommer också att varken lagar och föreskrifter, konkurrens om resurser, vikande efterfrågan eller rekommendationer och föreskrifter från centrala myndigheter varit hindrande, och som framkommit innan, inte heller ekonomifrågan. Uppfattningen som framkommer i enkäten är att kommundemokratien har kunnat upprätthållas under Corona-pandemin.

Det kommunala samhällsuppdrag som man inte kunnat uppfylla, är att tillhandahålla öppna mötesplatser, beroende av restriktionerna. När det gäller individ och familjeomsorg; idrott, kultur och friluftsliv; arbetsmarknad; näringsliv; samt samhällets infrastruktur, har dock många svarat att de inte vet om dessa uppdrag uppfyllts. De alternativ där man i stor, eller mycket stor, omfattning anser att man kunnat uppfylla det kommunala samhällsuppdraget är när det gäller kommunikation till medborgare; barn- och utbildningsverksamhet; omsorg; infrastruktur som el, värme, vatten, IT; samt att förse medborgarna med ett öppet och demokratiskt och jämställt samhälle.

När det gäller vikande efterfrågan har, ca 30%, uppgett att de inte vet och ca 20% har gett samma svar gällande konkurrens om resurser. Återigen är det en relativt stor andel som angett att de inte vet, mellan 10-30% beroende på vad frågan gäller. Klusteranalysen utfördes på dessa frågor för att testa om det fanns en relation mellan deltagare som har svarat "vet ej" och vilka förvaltningar de tillhör till (se tabell 4).

Tabell 4: Kommunala samhällsuppdraget: Om behov inte kunnat uppfyllas under Corona-pandemin, vad har varit det största hindret?

	Nej, inget hinder	Något hindrande	Klart hindrande	Stort hinder	Vet ej	Summa
Personalsituationen	28	40	14	6	11	88
Brist på material	27	29	22	10	12	88
Lagar och föreskrifter	45	33	8	1	13	87
Brist på etablerade rutiner	24	45	13	3	14	85
Konkurrens om resurser	53	21	5	0	20	79
Tillkomna uppgifter som tar resurser	24	33	23	9	10	89
Ekonomiska begränsningar	42	31	10	2	14	85
Vikande efterfrågan	35	17	12	5	30	69
Rekommendationer och föreskrifter från centrala myndigheter	37	26	15	6	15	84

De hinder som nämns i enkäten är svårigheten att träffas och genomföra möten, samt smittorisken och tillgång till skyddsutrustning. Skyddsutrustning har funnits, men det fanns från början inga tydliga regler för hur fördelning av skyddsutrustning skulle skötas. Det fanns heller inga regler kring hur provtagning skulle skötas.

Möjligheten att använda digitala mötesplatser försvårades av lokal brist på nödvändig teknisk utrustning; man var helt enkelt inte förberedd på det stora behovet, vilket gjorde möten med personer i riskgrupp särskilt svåra. Som hindrande nämns kommunikationsbrist, brist på stöd, och brist på samlad information. Även om det fanns, och informerades om, föreskrifter och allmänna råd från bland annat Folkhälsomyndigheten, framkommer att dessa också uppfattats som ett hinder, men att det var en självklarhet att följa dem ”i dessa tider”.

Generellt är uppfattningen att man levt upp till de mål som förvaltningen eller nämnden har. På en skala från 1–10 anger närmare 80% alternativen 7–10, vilket tyder på att man anser sig ha nått upp till målen ganska, eller mycket, bra (se tabell 5). Kritik som lyfts fram är att, även om man levt upp till målen, så är målen i sig otillräckliga.

Tabell 5: Kommunala samhällsuppdraget: I vilken omfattning upplever du att du lever upp till de mål som din förvaltning/nämnd har?

		Antal
Kommunala samhällsuppdraget: I vilken omfattning upplever du att du lever upp till de mål som din förvaltning/nämnd har?	I liten omfattning	0
	2	0
	3	1
	4	2
	5	5
	6	6
	7	12
	8	22
	9	17
	I stor omfattning	30
	Summa	95

Det framkommer att vissa verksamheter och uppgifter har fått ställas in eller anpassas till rådande läge, men överlag har verksamhet kunnat genomföras som vanligt.

Utvecklingsarbetet har däremot delvis fått stå tillbaka, och undervisningen i skolor har i stor omfattning fått ändras om. Trots situationen har dock skolverksamheten hela tiden varit igång, och en stor del av eleverna har hela tiden varit närvarande; nästintill 100% närvaro under den senare perioden av vårens (2020) pandemin-utbrott. Verksamheter som är beroende av besökare, eller som i sitt kärnuppdrag haft behov av att fysiska möten, har påverkats negativt, och sett sina intäkter rasa och besökare utebli.

Det fanns en stor samstämmighet bland de som besvarat enkäten att kommunen generellt levt upp till de förväntningar som medborgare kan ha på kommunen i den här situationen. I den 10-gradiga skalan ligger nästan alla svar på alternativ 5 eller över, de flesta på alternativ 8–10. Det ansågs dock vara svårt att klart definiera förväntningarna, då det gällde en situation som aldrig tidigare inträffat. Man har inte heller hört något negativt från medborgarna om hur Sandviken sköter Coronakrisen. Medborgarna har visat stor förståelse för att allt inte fungerat under krisen. I några av svaren framkommer dock att vissa medborgare är av en annan åsikt. De har gett uttryck för en önskan att kommunen borde ha agerat på annat sätt. Detta trots att kommunen försökt följa Folkhälsomyndighetens och Smittskyddets rekommendationer.

Kort kommentar kring brist på svar

I enkätundersökningen har en stor majoritet svarat att man inte vet, eller inte svarat alls på ett flertal frågor. I flera av dessa frågor finns också en stor diskrepans mellan svaren. Frågor gällande skapandet av nya kontaktnätverk och konkurrens mellan förvaltningar har varit de som de flesta inte alls svarat på. Samtidigt svarade en minoritet att konkurrens om resurser varit det största hindret för att uppfylla deras behov. Frågorna rörande aktivering av kommunens krishanteringsnämnd och vikten av enskilda samtal med kommundirektören som informationskanal är de frågor där flesta svarat ”vet ej”. Men även frågor om kommunens förmåga att uppfylla diverse kommunala behov har många svarat ”vet ej” eller inte svarat alls. Både brist på svar och svar som anger att man inte vet, kan bero på att frågan ligger utanför den svarandes kunskapsområde, eller att det är något som inte berör ens arbete inom kommunen. Antalet svara minskar också mot slutet av enkäten. Det är möjligt att man i slutet av en lång enkät upplever brist på tid eller att man har tappat intresset och därmed väljer att inte svara. Andra förklaringar kan vara att man inte helt förstår frågan; dock märks detta väldigt sällan i kommentarer i de öppna svarsalternativen. En mer grundlig undersökning skulle krävas för att få en exakt förklaring på både de uteblivna svaren och där man svarat ”vet ej”.

Utmaningar

De största utmaningarna som framkommer och som har stöd i samtliga genomförda studier kan grovt delas in i tre kategorier. För det första, *personalsituationen*, som dels handlade om praktiska frågor kring bemanning, smittspridning, samt distans- och hemarbete, dels handlar om att säkerställa att myndigheternas rekommendationer följts överallt i organisationen, dels att hantera personalens oro gällande dessa frågor. För det andra, *prioriterings- och tolkningsfrågor*, framförallt att prioritera mellan olika uppgifter och möta nya krav, som att hantera brister på resurser samtidigt som man ska handskas med och tolka stundvis otydliga direktiv och rekommendationer. För det tredje, *förebyggande åtgärder*, dvs. viljan och behovet av att försöka ”ligga steget före” och förekomma snarare än reagera på problem allt eftersom de dyker upp. Dessa utmaningar kan övergripande hänföras till *lednings- och strukturfrågor*.

I kommentarer utvecklas och fördjupas innebörden av utmaningarna och visar också att utmaningarna påverkas sinsemellan. Det kan handla om olika typer av praktiska problem relaterat till exempelvis materiella brister, så som brist på möjligheten att testa personal, brist på förbrukningsmaterial, brist på skyddsmaterial och förbrukningsartiklar, bristande tillgång till skyddsutrustning, bristande materialförsörjning, avsaknad av leveranser och

svårigheter med att få tag på annat material som behövs (exempelvis från butiker). Dessa brister påverkade också personalsituationen. En framtida utmaning som även skapar oro är den ekonomiska kontrollen, och hur pandemin påverkar verksamheten 2020 och budgetarbetet 2021.

Personalsituationen

Den kanske viktigaste frågan gällande personalsituationen och hur man skulle skydda personalen och andra i verksamheter där man har omsorg om andra. Detta framkommer både i enkäten och i de senare intervjuerna.

Smittspridningen var en utmaning. På skolor och äldreboenden kunde barnens, respektive de boendes, kontakt med sina anhöriga leda till smitta som sedan riskerade att spridas. Inom vården var även hantering av dödsfall en betydande utmaning. Personalen ställde krav på verksamheten på grund av sin oro, och krävde adekvata riskbedömningar och relevanta rutiner för att undvika smitta. Det var överlag utmanande att stödja personalen och mellanchefer när rädslan hos medarbetare ibland blev svår att hantera. Flera chefer upplevde att det krävdes ett tydligt bemötande av oron och klar kommunikation med medarbetare, för att skapa förståelse, förtroende och trygghet gentemot verksamheten och fattade beslut.

Personaloron förvärrades av en kombination av hög personalfrånvaro, höga krav, och stor press. Det var utmanande att klara den höga arbetsbelastningen med bibehållen kvalitet, och att upprätthålla ordinarie verksamhet parallellt med att nya uppdrag kommit in, särskilt med tanke på de begränsningar som med kort varsel kom från regering och Folkhälsomyndigheten.

Tidsbrist uppfattades av många som påfrestande. I många kommentarer framkommer att det var svårt att mentalt behöva prioritera och ibland välja bort ordinarie arbetssysslor som även de var viktiga. På grund av den höga sjukfrånvaron krävdes en tydlig fördelning och uppföljning av arbetsuppgifter. Särskilt under de veckor när frånvaron var som högst var det mycket svårt att få resurser att räckta till (även om man slutligen lyckades). Det framkommer även brister gällande prioriteringar och avsaknad av prioriteringar.

Andra bemanningsrelaterade frågor gällde personalens funderingar kring att jobba på distans och utmaningen i att förklara skillnader både i lokalsamhället och inom förvaltningen gällande distansarbete. Viss personal kunde arbetade hemma medan andra uppmanades stanna kvar på kontoret. Det var en utmaning att hitta balansen mellan distansarbete och att vara tillgänglig fysiskt, särskilt med tanke på att både kraven inte kunde uppfyllas samtidigt och att möjligheterna inte var de samma inom olika yrkesgrupper.

Rent praktiskt upplevdes övergången från fysiska till mestadels digitala mötesrum som en stor förändring och utmaning. Förbudet mot allmänna sammankomster ansågs faktiskt vara antitesen till kommunens ambition att skapa mötesplatser för människor, erbjuda kulturupplevelser med ett brett deltagande, och inte minst att få demokratin att fungera. Det krävdes tid för verksamheter att anpassa sig till nya rutiner och arbetsordning för t.ex. möten och lära sig de nya tekniska lösningarna som digitala mötesrum krävde. En utmaning var att få till väl fungerande styrelsemöten, och det uppstod svårigheter att till exempel möte de krav som ställdes på lokaler för att hålla avstånden. Teamsmöten användes flitigt och fungerade för det mesta bra, men det blev inte samma dynamik i möten, särskilt med många deltagare. En relaterad utmaning var att få med relevanta aktörer till möten.

Det uppstod även utmaningar vid övergången till digitala rum i distansundervisning. Man upplevde att elever fick problem med det mycket mer självständiga arbetssättet, och det saknades överlag erfarenhet av distansundervisning bland både lärare och elever. Att på relativt kort tid gå över till distansundervisning och på ett bra sätt anpassa sig till det nya arbetssättet var en utmaning.

Liknande utmaningar framkommer även i intervjuerna. Exempelvis att det fanns skillnader mellan olika verksamheter i kommunen vilket kan ses som en brist i samordning. Dels handlar det om skillnader i rekommendationer om hemarbete. Men det handlar också om att olika verksamheter har haft olika tekniska förutsättningar för att kunna bedriva hemarbete. Flera intervjupersoner beskriver att det dels handlar om tillgången till teknisk utrustning men ställer sig också tveksamma till om de tekniska möjligheterna lämpar sig för alla förvaltningar. Avsaknaden av tekniska hjälpmedel har också lett till att närheten till chefen försämrats inom vissa förvaltningar. Inom teknisk förvaltning och kunskapsförvaltningen har hemarbetet flutit på utan större problem och en bidragande faktor till detta beskrivs vara att många redan var vana att använda de system som krävs för denna omställning. Det tog däremot längre tid för andra förvaltningar att ställa om för hemarbete.

Prioriterings- och tolkningsfrågor

I kommentarerna framkommer att vissa direktiv från myndigheter uppfattats som otydliga och att kommunerna tolkade folkhälsomyndighetens rekommendationer olika samt att centrala myndigheter varit sena med stöd. Nationella sektorsnätverk, exempelvis inom bibliotek, kulturskola eller idrott, har i kontakt med varandra noterat skillnader i tolkningar av rekommendationer mellan kommuner. Företag och organisationer har också gjort olika; exempelvis Sandvik AB och Sandvikens Kommun. Skillnaderna som noterats av medarbetare har legat till grund för en del av deras oro, och det upplevdes svårt för den enskilda medarbetaren att bedöma om denne följde rätt rekommendation eller rätt tolkning.

Det var även problematiskt ur ett medborgarperspektiv, då det fanns stora skillnader i tillämpning av rekommendationer mellan Gävle och Sandviken och många hade i sina verksamheter kontakter i båda kommunerna. Relaterat till problemen kring tolkning är problemen kopplade till informationsflödet.

Förebyggande åtgärder

En bred, och mer diffus, kategori har att göra med förberedelser i allmänhet och förmågan att snabbt kunna anpassa sig både till den rådande situationen och till eventuella framtida förändringar. Överlag har det varit mycket utmanande att försöka ligga steget före i ett arbete där man faktiskt inte vetat hur den framtida utvecklingen skulle komma att bli.

Det gällde att begränsa smittspridningen utan att krocka med annan lagstiftning, samt förbereda sig för vad som skulle göras den dag smittan kom in i verksamheten. Personal och andra, så som boende och elever, skulle skyddas – samtidigt som verksamheten som sådan måste fortsätta vara operativ; personal måste våga arbeta trots smittan och elever känna sig trygga i skolan och äldre på boenden. Exempelvis skulle personal och elever fås att följa folkhälsomyndighetens rekommendationer för bland annat social distansering, samtidigt som balansgången hölls mellan för få och får många skyddsåtgärder – man ville inte styras av rädsla och gå för långt på ett sätt som hindrade verksamheten utan att egentligen öka tryggheten eller säkerheten. Att förhindra smittspridning bland omsorgstagarna har varit utmanande, särskilt att hålla personer isolerade som inte vill vara instängda eller får stängas in, och som inte förstår nödvändigheten av isoleringen. Det var samtidigt påfrestande att bemöta anhörigas oro.

Lednings- och strukturfrågor

Det framstår mycket tydligt att samordningen i beslut mellan kommun och bolag påverkades av pandemin och att det blev en utmaning att tillsammans i krisledningsstaben strukturera arbetet, både operativt och strategiskt, samt att hinna med att uppfatta och förstå förändringar i rutiner och arbetssätt. Situationen var helt ny och inga exakta rutiner eller riktlinjer fanns sedan tidigare, utan mycket var man tvungen att ta fram och tänka ut i efterhand. Det var utmanande att hålla en strategisk nivå på själva krishanteringen, och ofta landade man tillbaka på reaktiva operativa åtgärder.

Utmaningarna kring övergången till digitala mötesrum har påverkat ledarrollen, då det varit svårt att hitta en bra ledarskapsform när man inte längre ses på kontoret. En del medarbetare hanterade dessa brister genom att själva ta på sig nya och tillfälliga arbetsledande roller och uppgifter som inte ingått i deras ordinarie uppdrag.

En brist på gemensamma förhållningssätt och brist på beslut från förvaltningen upplevdes besvärande och det var utmanande att hantera frågor i enlighet med ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Problem som genomgående tas upp i enkäten är otydliga direktiv, avsaknad av rutiner och resurser, avsaknad av stöd från närmsta chef, otydlig information, samt brist på jämställd behandling. Konflikterande instruktioner har fått vissa att känna att de bryter mot myndigheternas råd när de följer arbetsgivarens direktiv. Detta framkom även under intervjuerna när man diskuterade skyddsutrustning och smittspridning. Man menade att samordningen kring skyddsutrustning mellan förvaltningar varit otydlig och att detta ledde till irritation bland medarbetare och brukare. Ett exempel på detta är att det funnits olika rutiner kring snabbtestning i olika förvaltningar.

I intervjuerna kompletterar och förstärker uppfattningen om de problemen som framkommer i enkäten. Särskilt i frågor som rör arbetsuppgifter och förutsättningarna för att utföra dem. Exempelvis berör detta tjänstemän i chefspositioner varas arbetssituation har förändrats under pandemin för. Tre övergripande teman har framkommit i analysen av intervjuerna; *utmaningen i att agera i en situation av osäkerhet, lägga mer tid på frågor av mer operativ karaktär samt lägga mer tid på samordning inom kommunen.*

Tjänstemän i olika chefspositioner i kommunen beskriver *utmaningen att agera i en situation av stor osäkerhet* vilket påverkat deras roll på flera sätt. Dels beskriver de hur de blev tvungna att fatta beslut utan tydliga underlag som stöd. Detta gällde framförallt de första månaderna av pandemin. Det kunde till exempel handla om att fatta beslut om inköp av skyddsutrustning, eller hur de skulle tolka riktlinjer. Det handlade också om att hantera en stor mängd information från exempelvis Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen och som kunde ändras med kort framförhållning. Cheferna beskriver även att det fanns en förväntan om att de skulle ge klara besked om vad som gällde och att de därför kunde känna sig tvungna att fatta beslut utan att ha klara underlag. Detta upplevdes utmanande och skapade oro för risken att ha vidtagit felaktiga åtgärder, men också negativa konsekvenser som kan uppstå på grund av åtgärder som vidtagits utan genomarbetade underlag.

På samma sätt som i enkäten beskriver intervjupersonerna hur de fått hantera medarbetarnas oro och frustration inför de beslut som fattats. Det fanns många som var rädda för att bli smittade av covid bland medarbetare och brukare som önskade flera och mer strikta begränsningar. Samtidigt fanns det många som blev arga över att de begränsningar som kommunen införde. Exempelvis gällde det utövare och medarbetare inom kommunens idrotts- och kulturverksamheter som upplevde att kommunen införde alltför strikta begränsningar.

Flera av de intervjuade beskriver att det varit utmanande och att det ”varit jättemycket känslor”, som någon beskriver det, kring de beslut som fattats om kommunens olika verksamheter. Det har gjort att chefer varit tvungna att hantera oro och frustration vad gäller både beslut som de fattat själva, som andra delar av organisationen fattat. Men också till hur andra närliggande kommuner agerat och oro som uppstått i förhållande till utspel på nationell nivå. När exempelvis statsministern eller representanter från Folkhälsomyndigheten eller Socialstyrelsen gått ut med rekommendationer eller uppmaningar så har man som chef fått hantera det i sin lokala verksamhet. Det har rört oklara rekommendationer, ibland skillnader mellan olika verksamheter som upplevts ologiska och även felaktigheter vilka alla har fått hanteras lokalt. Detta har varit utmanande för cheferna och skapat onödig oro och frustration bland medarbetarna och medborgarna. Detta framkommer även i enkäten, dvs. att det varit svårt att omsätta Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen rekommendationer till de lokala förutsättningarna, och behovet av att hantera personalens oro.

Tjänstemän i chefspositioner inom kommunen upplever att de fått *lägga mer tid på att hantera mer operativa frågor*. Exempelvis upplevde cheferna att deras roll i ett inledande skede av pandemin förändrades en period då de blev tvungna att gå in mer på detaljnivå och mer operativt stödjade medarbetarna. Det handlade framförallt om att tolka regler, restriktioner och olika förhållningsorder. Under hösten delade de dock mer tydligt upp krishantering i operativ och strategisk krishantering för att få tid till att arbeta långsiktigt. Tid kunde då läggas på scenarioplaneringarna bland annat. Det fanns även tid att skapa sig en helhetsbild utifrån olika scenarier men även att varje förvaltning kunde fördjupa sig i sina specifika frågor. Även enkäten framkommer att utmaningen för krisledningen låg i att under hård tidspress forma scenarier som deltagare skulle uppfatta som meningsfulla och givande i deras dagliga arbete. Samtidigt var den yttersta ambitionen med scenarioövningarna att skapa kommunkoncernövergripande bilder och att forma och anpassa frågeställningar i en ytterst komplex situation, så att de både upplevs som användbara för förvaltningarnas och bolagens ledningsgrupper och för perspektivet i krisledningen. Krisledningsstaben skulle dock ha gynnats av att initialt analyserat vilka kompetenserna och styrkor som funnits tillgängliga.

Ett tredje tema från intervjuerna var att cheferna fått *lägga mer tid på samordning*. Det handlar om att hantera nya frågor kopplat till pandemin och att hantera en ny arbetssituation i och med att distansarbete införs för många. Det innebar att de centrala ledningsgrupperna inom förvaltningen, krisledningsgruppen och ledningsgruppen för förvaltningschefer, träffas oftare för att samordna sig. Internt inom förvaltningarna införs även tätare korta

avstämningar för att hantera olika frågor som dykt upp. Detta arbetssätt är också något som den centrala arbetsgruppen för fackliga representanter vittnar om där intervjupersoner beskriver att tätare möten har bidragit till ett mer effektivt arbete. Inom Kunskapsförvaltningen införs även veckomöten med rektorerna två gånger i veckan samt med fackliga representanter en gång i veckan. Inom omsorgen skedde avstämningar i flera grupperingar både inom förvaltningen och med externa parter. Att ha dessa tätare avstämningar beskrivs som mycket positivt, genom ökad insyn i verksamheten och trygghet i stöd och samsyn, samtidigt som det också inneburit att de behövt lägga mer tid på möten.

När det gäller Sandvikenhus, framkommer att fokus har legat på att hålla verksamheten igång och man upplever att det har varit svårare att driva övriga processer och att "vara där" för hyresgäster och anställda.

Sammantaget beskriver de flesta en ökad arbetsbelastning men med stor skillnad mellan olika förvaltningar. Överlag har de flesta klarat av sin arbetssituation men beskrivningarna i både intervjuerna och de öppna svaren i enkäten visar att det varit väldigt mycket arbete, och under en betydligt längre tidsperiod än de förstod i början av pandemin. Framförallt inom omsorgen, berättas om trötthet och sämre mående både bland chefer och medarbetare och det finns en viss oro även inför hösten 2021. Inom både omsorgsverksamhet och skola har en hel del verksamhet prioriterats ned och det finns en oro för att hinna och orka ta igen det framöver. Arbetsbelastningen som fackligt engagerad beskrivs även den som ansträngd av flera intervjupersoner. Personalbrist och en ökad inströmning av ärenden hos flera fackförbund beskrivs vara bidragande anledningar till detta.

Både chefer och fackliga representanter beskriver att arbetet på distans inneburit mindre "störningsmoment" i arbetet men på samman gång har det varit svårare att få överblick över de mer sociala delarna som rör medarbetarnas/medlemmarnas situation och mående samt att kontakten har försämrats.

Lärdomar och vad som fungerade bra

Utmaningar till trots har det också funnits mycket som har fungerat bra; medarbetarna har både gett många kommentarer kring vad de uppfattar som positivt och även råd eller förslag på rutiner inför kommunens fortsatta arbete på området. Många uttrycker i enkäten både generell nöjdhet med allas insats och även stolthet över hur organisationen hanterat krisen (under våren 2020).

Viss oenighet finns gällande hur väl organisationen följt de gällande rutinerna. Men det pekas exempelvis på att det, trots smittfall inom både hemtjänst och SäBo, inte skett någon

spridning mellan olika avdelningar, vilket visar på att personalen noga följt de hygienregler och skyddsregler som funnits. Detta trots att kollegor inte alltid varit källkritiska och att de följt andra råd än de rekommenderade.

Ett råd som framkommer i enkäten är att det bör finnas beredskapslager med skyddsutrustningar med olika typer av skyddskläder, masker och munskydd på varje institution från förskola till äldreomsorg och hemtjänstgrupper. Detta för att man ska vara beredd vid en eventuell liknande kris i framtiden. Det skulle också underlätta hanteringen av den ”vanliga”, årliga influensan, likaväl som vid magsjukesutbrott på en äldrevårds- eller förskoleavdelning. Vidare borde all personal utbildas i hygienföreskrifter och smittspridning, eventuellt med en årlig uppföljning.

Den information som gått ut, måste det understrykas, uppfattas som tydlig och tillräcklig av många, vilket har nämnts tidigare. Det är ett mindre antal som uttrycker motsatsen. Informationskanalerna och samarbetet med Informationskontoret uppskattas och man uppfattar att de informerat och agerat tillräckligt. Även de som lyfter fram det positiva ser också att det finns utrymme för förbättring och att informationen hade kunnat vara ännu tydligare och mer samordnad.

Ledningens arbete och styrning har uppskattats. Trots kritiska röster, anses ledningen och styrningen av arbetet varit både tydlig och transparent. Förbättringsområden som lyfts fram är dels att de högsta cheferna borde kunna delegera mer, dels vara ännu tydligare i sin kommunikation, framförallt till mellancheferna, och besvara deras funderingar fortare för att arbetet lättare ska kunna gå framåt.

Flera anger att de själva har tagit ett större personligt ansvar, och förändringar som i ett normalläge skulle tagit lång tid att genomföra har kunnat implementeras mycket snabbt; allting hade inte behövde vara helt klart innan beslut togs, utan att det har funnits en stor acceptans för att justeringar gjordes allteftersom, Fokus låg på att snabbt göra det som måste göras. Anpassningen till den nya situationen upplevdes överlag gått bra. Det finns en förståelse för de svårigheter som organisationen mött och en känsla att man gjort mycket bra ifrån sig med tanke på situationen. Krishanteringen, även om den anses ha brustit något i början, utvecklades snabbt och anpassade sig, vilket upplevdes som mycket positivt av flertalet medarbetare. En kritik (och råd) är att man borde använt digitala möten ännu mer för att ytterligare minska smittorisken. Tekniska lösningar, så som digitala mötesplatser, har överlag använts mer frekvent, vilket anses vara positivt och därför också anses behöva utvecklas ännu mer. Framförallt inom omsorgen anses tekniska lösningar ha fungerat särskilt bra, samtidigt som det saknats utrustning och ibland kunnande. Förutom mer anpassade

rutiner, så skulle bärbara datorer ha förenklat hemarbete, och alla medarbetare borde ha tillgång till datorer.

Det fanns en stor enighet inom ledningsgruppen kring det arbete man gjorde. Man såg möjligheter att hjälpa varandra och tog vara på dessa möjligheter. De täta möten i början när det ofta kom ny information upplevdes positivt. Det ansågs klokt att ha en organisation som kunde hanterade de operativa frågorna och en som hanterade de strategiska, samtidigt som antalet möten minskade för den stora gruppen. Ledningsgruppens snabba beslutsfattande uppskattades av flertalet svarande. Upprättandet av en krisledningsplan och riskanalys identifierade risker och sårbarheter. Dialogen framför allt i krisledningsstaben, men även i centrala krisledningen, ansågs vara öppen och prestigelös. Prestigelöshet fanns mellan förvaltningar, kontor och bolag och en enighet om samhällsuppdraget, dvs. att den huvudsakliga uppgiften vara att minska smittspridning och skydda medarbetare och brukare. Förmågan att samordnat och gemensamt kunna leverera viktig förändring på kort tid bör tas tillvara för att snabba på framtida utveckling.

Krishanteringen, var på den en övergripande nivå dock alldeles för personberoende. Men ledande personers arbete uppskattas, och strukturen hade inte varit så bra utan deras insats, vilket gör strukturen till en sårbarhet som bör hanteras. Kommundirektören får lovord för sin kompetens och ambition att möta uppkomna problemen. Det uppskattas även att krishanteringen varit dynamisk och situationsanpassad. Formen med en krisledningsstab som förbereder inför krisledningsmöten fungerade väl.

Samarbetskulturen var välutvecklad över förvaltningsgränserna och alla som kunnat verkar ha bidragit. Det fanns överlag ett mod och en vilja till samverkan och gemensam problemlösning. På samma sätt uttrycker sig en person om att politiker i kommunen och regionen skulle tjäna långsiktigt på att i krisen framträda och kommunicera mer och oftare med medborgarna; inte nödvändigtvis styra mer, utan *synas* mer, och visa att de tar ansvar.

Flera personer ansåg att en genomgång av olika roller kan vara bra att göra, avseende var beslutsmakten skall ligga. Vidare kan en genomlysning av vilken information som ska lämnas centralt och hur den ska användas vara nödvändig. Krishanteringen kan behöva ses över, både vad gäller formella dokument och kravställning, men också organisationsstrukturen i sig. Det finns rum för förbättring, anser man, men även en möjlighet att dra lärdom av det som fungerat bra, så att man kan arbeta proaktivt och vara förbered vid en liknanden framtida kris.

Lärdomar som lyfts i intervjuerna

Flera lärdomar lyfts fram bland de intervjuade som nu reflekterar tillbaka på arbetet som pågått under ett år. Det som framförallt kommer upp handlar om förändrade arbetssätt och ökad krismedvetenhet. Pandemin har på flera sätt inneburit *andra sätt att samarbeta och kommunicera* och medfört flera lärdomar. Då pandemin fortfarande pågår våren 2021 så reflekterar intervjupersonerna på ett arbete som förändrats och där det fortfarande inte finns något "sista datum". Detta påverkar förstås vilka lärdomar som de idag ser. I analysen av intervjuerna ser vi att många av de lärdomar som togs upp i enkäten, nu återkommer i intervjuerna. Vi ser också att man i intervjun har utvecklat sina tankar och att lärdomarna än mer har förankrats i och förändrat verksamheten. Det blir också tydligare i intervjuerna både det positiva som förändringarna har fört med sig och vad som kanske inte fungerar sett i ett längre perspektiv.

Digitala möten lyfter de flesta fram som en lärdom och på flera sätt. Övergång beskrivs som att organisationen tagit ett stort steg framåt i digitaliseringen som annars planerats ta flera år. Det positiva med digitala möten handlar både om att ha lärt sig hantera tekniken och synen på tekniken. Det beskrivs i termer av att dialogen ökat inom förvaltningen, det är inte alltid nödvändigt att göra besök på plats utan det kan ofta vara lättare att mötas digitalt. Chefer beskriver även att de behövt ställa flera frågor när möten sker på distans men får då också ökad inblick i verksamheten vilket upplevs som mycket positivt. De flesta har nu även lärt sig hantera den digitala plattformen Teams. Fackliga företrädare beskriver att digitala mötesformer har underlättat vissa förhandlingar men att de också har försvårat att läsa av mötesintryck och andra signaler. Möjligheten till att få välja att arbeta hemifrån är något som flera intervjupersoner värdesätter. Vissa arbetsuppgifter kan effektiviseras genom att utföras hemifrån utan att bli störd. Att få välja var arbetet ska utföras upplevs också kunna leda till ökad livskvalité.

När det gäller de nackdelar med övergången till att arbeta på distans och digitala möten lyfts framförallt utmaningen hur "det sociala" bör/kan hanteras. Som chef blir det svårare att få en uppfattning om hur medarbetarna mår när man enbart träffas digitalt. Spontana möten och samtal i korridoren är något som flera menar är viktigt och som inte sker i samma utsträckning digitalt.

Redan i pandemins början initierades flera åtgärder för att sprida och ta in information. För att nå ut med information skickades i början av pandemin ut veckovisa informations- och uppföljningsbrev till medarbetarna, så kallade infopins. Dessa framhålls som bra för att få ut information och för ledningen var det bra att få bättre överblick över hur situationen såg ut i organisationen och vad medarbetarna upplevde.

En annan åtgärd som upplevs positiv var de *scenarioplaneringar* som infördes utifrån MSB's scenarier där respektive ledningsgrupp fick till uppgift att genomföra sådana. Någon beskriver att en lärdom av dessa var att "...först sortera i problemen innan man bestämmer att man inte kan...". Andra beskriver att scenarioplaneringarna skapade viss oro för hur de skulle klara ett sådant scenario. Men när sedan pressade situationer uppstod beskriver flera att de fixade mer än de trott att de skulle klara. Arbetssättet med scenarioplanering upplevdes därför som positivt då det har underlättat att förutse organisationens kapacitet och hantering under pandemin.

En lärdom som flera lyfter fram är de *täta och kontinuerliga möten* som skett i olika konstellationer som bidrog till ökad kunskap om andras verksamheter och ökad inblick i det mer operativa arbetet i den egna verksamheten. Det gäller exempelvis mellan primärvården och kommunens verksamhet inom vård och omsorg där samarbetet innan pandemin upplevdes svårt. *"Men helt plötsligt när pandemin slog till, då har vi kunnat samarbeta jättebra. Om man lägger vissa saker åt sidan för att få det att fungera. Så det är väl en stor lärdom, tycker jag, som jag har med mig."*

En annan viktig lärdom som flera lyfter fram gäller *synen på krisberedskap*. Någon nämner exempelvis att det under pandemin tydligt framkommit att städning haft en avgörande betydelse för att hantera smittspridningen, vilket inte är det självklara att se som en samhällsviktig verksamhet. Flera lyfter fram möjligheten av att få testa sig fram, att när de blivit tvungna att arbeta under osäkerhet så har man kunnat prova olika vägar. Detta arbetssätt beskrivs samtidigt som utmanande.

Ökad kunskap om basala hygienrutiner är något som fått ökad spridning bland personalen under året vilket någon framhåller kommer att ha effekter även längre fram och kanske minskade utbrott av andra sjukdomar som annars lätt sprids inom vården.

Det kommer fram i intervjuerna att många har varit tvungna att hantera en väldigt tuff arbetssituation under en längre tidsperiod, fått fatta många beslut kring nya frågor som dykt upp i pandemins fotspår och inlett en digital omställning som tvingats gå mycket snabbare än planerat. Få lyfter fram detta som en lärdom men beskriver ändå att de är både stolta och förvånade över att de har klarat av mer än de trott att de skulle klara. Någon nämner även att de lärt sig arbeta under osäkerhet och upplevt att de blivit något av problemlösare vilket också varit spännande och intressant. Det är erfarenheter som många tar med sig och som kan underlätta vid framtida kriser.

Slutdiskussion

Enligt det så kallade postnormala¹ vetenskapliga förhållningsättet, så konfronteras beslutsprocesser av situationer där fakta är osäkra på grund av ofullständig kunskap och komplexiteten i det sociala systemet som ska styras; värderingar är ifrågasatta eftersom socialpolitiken tenderar att ta plats i samhällen där värderingar skiljer sig åt; insatserna är höga och konsekvenserna stora eftersom beslut i frågor som rör hälso- och sjukvård har stora effekter; och beslut är brådskande eftersom beslutsfattandet bättre förstås som en krishanteringsprocess snarare än en rationell beslutsprocess.

Trots enorma vetenskapliga satsningar är vår kunskap gällande Corona-pandemin fortfarande bristande inom flertalet viktiga områden (och pågick fortfarande våren 2021, när intervjuerna genomfördes). Inledningsvis inkluderade virusets verkliga förekomst i befolkningen av osäkerhet; asymtomatiska falls roll i spridningen; den grad till vilken människor kan utveckla immunitet; huvudsakliga exponeringsvägar; tiden det kan komma att ta att utveckla och tillhandahålla ett effektivt vaccin eller botemedel på global och nationell nivå; samt individers och samhällets respons till interventioner så som social distansering och deras förmåga att följa dem. Dessa osäkerheter gjorde exakta förutsägelser oundvikligt spekulativa, och till viss grad opålitliga. Det var också så som situationen drabbade Sandvikens kommun, i det att kommunen i sig inte hade någon möjlighet att påverka eller ändra något av det ovanstående, utan enbart kunde välja hur man reagerade, planerade och responderade till situationen.

Corona-pandemin har inneburit flera olika typer av osäkerhet, något som den post-normal metodiken kategoriserar på olika sätt. *Risker* hänvisar till kända utfall och möjligheter som man söker undvika. *Ignorans* innebär att det finns okända okända; vi vet inte alltid vad vi inte vet. *Obestämdhet* innebär att händelsekedjor inte är väl förstådda; händelseförloppet är komplext, och icke-linjära kausala relationer förekommer. Kunskap kan inte heller användas för att förutsäga systemet, då systemet är under ständig förändring. *Tvetydighet* innebär att utfallet är delvis okänt, inte nödvändigtvis på grund av bristande kunskap och data, utan på

¹ För mer akademisk diskussion kring post-normal vetenskap, se t.ex.:

- Funtowicz S O, Ravetz J R, 'Science For the Post-Normal Age', Futures September 1993
- Dankel D J, Vaage N S, van der Sluijs J P, 'Post-normal science in practice', Futures August 2017
- Waltner-Toews D, Biggeri A, De Marchi B, Funtowicz S, Giampietro M, O'Connor M, Ravetz J R, Saltelli A, van der Sluijs J P, 'Post-Normal Pandemics: why CoViD-19 requires a new approach to science', *Recenti progressi in medicina* April 2020
- Kovacic Z, 'Uncertainty with and beyond the data: approaches to deal with different types of unknowns', presentation at Bundesinstitut für Risikobewertung February 2019
- Ravetz J R, 'What is Post-Normal Science', Futures 31 1999

grund av en oförmåga att förutsäga vilka av de möjliga utfallen som kommer att falla ut - det finns alltså divergerande eller ifrågasatta bevis som stödjer olika möjliga utfall.

Att hantera pandemin kräver inte bara befolkningens medvetenhet om begränsningarna som Covid-relaterade insatser kan ha på deras sociala och ekonomiska liv, utan också ett stort och brett allmänt deltagande för att göra dessa begränsningar effektiva och uthärdliga. En viktig del av vägen framåt är därmed att inkludera människor i drabbade samhällen, samt deras upplevelser och erfarenheter. Den stora variationen av samhälleliga reaktioner på detta virus är inte sekundära fenomen till virusets molekylära struktur, utan måste vara en del av den primära analysen för att en fullkomlig förståelse överhuvudtaget ska vara möjlig.

Organisatoriska och strukturella utmaningar och problem som denna kris har påvisat i fallet Sandvikens kommun är därför, precis som de aspekter som fungerat bra, en central aspekt av krisen som helhet.

Beslutsfattare måste förbereda sig på att kontinuerligt arbeta med beredskap, komplexitet, fel och osäkerheter i sina arbetssituationer, och den drabbade allmänheten måste integreras i återhämtningsarbetet i enlighet med de demokratiska principer som kommunen ställer sig bakom. Även om kommunen generellt hanterat osäkerheter väl, har de också haft en negativ psykologisk påverkan på medarbetarna som skapat stress och oro: man har önskat mer klarhet och tydligare information, struktur, och rutiner. Att acceptera att osäkerhet är en oundviklig del av en krishanteringsprocess, snarare än något som kan organiseras bort, innebär därmed både en potentiell utmaning och en möjlighet. Å ena sidan är det påfrestande att acceptera att den osäkra situation man funnit som så ansträngande och mödosam, är det nya normala och en del av arbetet; å andra sidan kan en mer realistisk attityd till osäkerhetens ofrånkomlighet potentiellt underlätta acceptans till den, mer än vad en önskan om ouppnåelig trygghet kan.

Under Corona-pandemin har vi sett att sjukvårdssystemet generellt hade en låg kapacitet för att tillgodose den nya strömmen av inkommande patienter. Skolor och universitet var organisatoriskt, och delvis tekniskt, oförberedda på distansundervisning, och arbetsrutinerna inom kommunen var inte heller de anpassade till fysisk frånvaro från kontoret. Intrycket överlag är en avsaknad av rutiner och regler, som skapade oro och kaos i början, men som lättade i och med att man efter hand provade sig fram och hittade tillvägagångssätt som fungerade - men problem kvarstår i form av konflikterande information och tolkningar, rutiner som skiljer sig åt, och oklara regler.

Varken mer, eller mer tillförlitlig, data, eller bättre vetenskapliga modeller, kan lösa problem som fördelning av ansvar och konsekvenser, eller liknande dilemman. Detta kan t.ex. vara att respiratorer eller sjukhussängar tar slut inom vården, eller behovet av att omorganisera

institutionella strukturer och metoder. Dessa är i slutändan politiska frågor, och politiskt ledarskap krävs för att finna svar och lösningar på dem. Att göra detta rätt innebär att man överväger ett nytt sätt att införskaffa relevant kunskap: exempelvis genom att lyssna på olika berättelser och synpunkter från olika människor. Det krävs ett samhällsengagemang och en gedigen demokratisk praxis, som därigenom främjar både individuellt och kollektivt socialt lärande. Det finns, via alla inkomna svar och kommentarer, ett starkt intryck av att detta skulle ha stöd bland medarbetarna, och att de själva sitter på kunskap som är mycket relevant både för fortsatt hantering av den nuvarande krisen, och förberedelse inför framtida kriser.

Referenslista

Dankel D J, Vaage N S, van der Sluijs J P, 'Post-normal science in practice', Futures August 2017

Funtowicz S O, Ravetz J R, 'Science For the Post-Normal Age', Futures September 1993

Kovacic Z, 'Uncertainty with and beyond the data: approaches to deal with different types of unknowns', presentation at Bundesinstitut für Risikobewertung February 2019

Ravetz J R, 'What is Post-Normal Science', Futures 31 1999

Waltner-Toews D, Biggeri A, De Marchi B, Funtowicz S, Giampietro M, O'Connor M, Ravetz J R, Saltelli A, van der Sluijs J P, 'Post-Normal Pandemics: why CoViD-19 requires a new approach to science', *Recenti progressi in medicina* April 2020

Bilaga 1: Offert

Offert Studieuppdrag

Sandvikens Kommun

811 80 Sandviken

Kontaktperson:

Namn: Adrian Henriksson Severin

Telefon: 026-24 07 52

E-post: adrian.henriksson.severin@sandviken.se

Förslag till uppdragsbeskrivning gällande ”Utvärdering av Sandvikens kommuns krisledningsarbete under Corona-pandemin”

Syfte

Att utvärdera kommunens krishantering i samband med Corona-pandemin rörande:

- Krisledningens arbete på övergripande nivå (kommunkoncern, kommunledning)
- Krishantering på en övergripande nivå, strategiska avgöranden, ansvarsfördelning, prioriteringar, operativa insatser, kommunikations/informationsinsatser.
- Stödjande strukturer och förutsättningar för krishantering, exempelvis policy, regler och lagar, krisplaner, RSA, ledningsstrukturer och etablerade rutiner för t.ex. samverkansformer
- Samverkan och samordning (både internt och externt) av kommunens insatser och resurser vid hanteringen av Corona-pandemin
- Krisledningsnämnd – nämndstruktur – brådskande beslut. Hur är det att vara politiker?

Avsikten med studien är också att fånga upp och dokumentera erfarenheter och lärdomar under det pågående arbetet med att hantera Corona-pandemin, erfarenheter som ofta tenderar att glömmas bort när krisen är över.

Mål

Målet är att analysera ledningens krishantering och styrning under Corona-pandemin, samt vilket stöd strukturer och förutsättningar för krishantering (ex. regler och lagar, krisplaner, RSA) varit i det arbetet. Vidare är målet att synliggöra den samverkan och samordning som utövats under Corona-pandemin och på vilket sätt dessa bidragit till hanteringen.

Metod

Studien kommer att använda flera metoder för materialinsamling. Dels kommer en dokumentstudie genomföras av befintliga planer, rutiner och policys. Därtill kommer möten relaterade till Coronapandemin att studeras. Vidare kommer studien att använda både enkät och intervjuer, samt en avslutande lärande workshop. Enkät delen genomförs under den pågående krisen, medan intervjuer kommer att genomföras i ett senare skede. Enkäten kommer att delvis ligga till grund för intervjuerna.

Dokumentstudie: Sandvikens kommun bidrar här med tillgång till planer, rutiner och policys

relaterade till krishantering i allmänhet och Corona-pandemin i synnerhet.

Möten: Sandvikens kommun bidrar här med inspelning av relevanta möten i ledningsgrupp och krisledningsgrupp relaterade till Corona-pandemin.

Enkät: Syftet är att undersöka vilket stöd olika strukturer bidrar med under Corona-pandemin, samt vilka samverkanspartners som är prioriterade och vad de bidrar med.

Eventuellt ytterligare en enkät genomförs för att fånga upp hur personal i organisationen både upplevt informationen som gått ut, hur de uppfattat ledningens krishantering, samt vilka behov de själva har haft av information och styrning.

Intervjuer (7-10 intervjuer med ledningspersonal och aktivt involverade): Syftet är att få en fördjupad förståelse för hur kommunens övergripande nivå hanterade Corona-pandemin, t.ex. vilka strategiska avgöranden och prioriteringar man gjorde, hur ansvar fördelades, vilka operativa insatser man satsade på.

Workshop: Workshopen genomförs som en övning baserad på de erfarenheter och lärdomar som dragits under krisen. Urvalet av deltagare kan anpassas utifrån resultatet av enkät- och intervjustudierna.

Avgränsning: Fokusera på tidsförloppet under pågående Corona-pandemi. Fokusera på utökad ledningsnivå (dvs. ledning + personal involverad i krishanteringsarbetet samt politiken). Fokusera på krisledning, krishantering, stödjande struktur, policys, samt samverkan och samordning av informationsinsatser och resurser direkt kopplade till hanteringen av Corona-pandemin.

Urval

Urval av personer genomförs i samverkan med Sandviken Kommun.

Tidsåtgång

Arbetsgång (arbetet görs i nära samarbete med Sandvikens Kommun):

- Genomgång av de regler och lagar, krisplaner, RSA, Ledningsstrukturer och etablerade rutiner som legat till grund för krishanteringsarbetet
- Utformning av enkät och utskick under april – kort svarsdatum
- Analys av enkätsvar
- Utformning av intervjuguide
- Genomförande av intervjuer, tidsmässigt i samverkan med Sandviken kommun. Eventuellt genomföra fokusgruppsintervjuer.
- Analys av intervjuer
- Genomförande av workshop, tidsmässigt i samverkan med Sandviken kommun
- Sammanställa och genomföra rapporten

Det som kan ta mer tid än man tänker är intervjuerna. Detta arbete innefattar att planera intervjuerna (skapa en intervjuguide, göra urval och kontakta intervjupersoner, boka tider), genomföra intervjuerna (enskilda och i grupp (förmodligen digitalt annars tillkommer resor), efter intervjuerna att sammanställa och transkribera inspelat material, och slutligen analys av intervjumaterialet. Vi brukar räkna med två dagar / intervju, men gör vi intervjuerna digitalt kan tiden minska.

Utförare och kontaktperson

Mittuniversitetet

Risk och Krisforskningscentrum RCR

831 25 Östersund

Kontaktperson och ansvarig forskare: Docent Pär Olausson

Telefon: 010-142 85 47

E-post: par.olausson@miun.se

Övriga deltagare:

Docent Erna Danielsson

Lektor Minna Lundgren

Forskningsassistent

Tid för uppdragets utförande

Avtalstid är mellan den 15/4 och den 15/12-2020 (beroende på Corona-pandemins varaktighet)

Mittuniversitetet, Östersund 2020-04-09 (projektet har blivit förskjutet med deadline hösten 2021)

Pär Olausson

Prefekt, Institutionen för Humaniora och Samhällsvetenskap

Bilaga 2: Enkät

Denna utvärdering syftar till att samla in data om hur Corona-pandemin har hanterats vid Sandvikens Kommun. Studien sker medan arbetet med händelsen pågår, detta för att fånga erfarenheter och reflektioner som annars tenderar att glömmas bort när händelsen är över. Målet är att fånga in och dokumentera erfarenheter från ledande personer som haft att hantera Corona-pandemin.

Studien sker genom två olika datainsamlingsmetoder: besvarande av enkäten, samt intervjuer. Enkäten skickas ut månadsvis så länge arbetet med pandemin pågår. Intervjuerna (7-10 intervjuer) planeras i juni för att ge möjlighet till mer utvecklade reflektioner.

Datainsamlingen upphör när vi uppfattar att situationen normaliserats.

Deltagare är Krisledningen, krisgruppen, chefer, beslutsfattare och politiker från olika verksamheter vid Sandvikens kommun och dess bolag.

Resultatet kommer att sammanställas på gruppnivå där enskilda personers uttalanden inte kommer att avslöjas. Den insamlade empirin kommer att göras tillgänglig i sammanställd form och kunna användas både i verksamhetens utveckling och i forskningen. Resultaten kommer att spridas via publikationer som artiklar och rapporter samt vid offentliga presentationer. Resultat ska kunna användas för att utveckla krisarbete vid Sandvikens kommun genom en tematisk sammanställning av de erfarenheter som dagligen dras i hanteringen av Corona-pandemin.

Deltagandet är frivilligt och du kan när som helst avbryta deltagandet utan att ange skäl. Dina svar och dina resultat kommer att behandlas så att inte obehöriga kan ta del av dem.

Personuppgiftsansvarig är Mittuniversitetet. Enligt Dataskyddsförordningen (GDPR) har Du rätt att gratis en gång per år få ta del av de personuppgifter som hanteras om dig och vid behov få eventuella fel rättade. Vid frågor om vår personuppgiftshantering kontakta vårt dataskyddsombud Emelie Holmlund, emelie.holmlund@miun.se, tel. 010-142 80 00.

Synpunkter på vår hantering av personuppgifter kan lämnas till Datainspektionen www.datainspektionen.se. Dina personuppgifter lagras så länge det krävs enligt lagstiftningen om allmänna handlingar och myndigheters arkiv.

Enkäten kommer att skickas ut en gång i månaden och besvaras genom en länk i mailet. Genom att besvara enkätfrågorna samtycker du till deltagande och till att vi får använda dina svar för forskning.

Har du frågor om studien, kontakta: Pär Olausson

Ansvarig för uppdraget

Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap

Mittuniversitetet 831 25 Östersund www.miun.se

1. Instruktion

I enkäten förekommer flera olika typer av frågor på samma sida. En del frågor är konstruerade så att nästa fråga automatiskt kommer högerifrån när du har svarat. Du ser att du hamnat på en sådan fråga när det är en rad små ringar och två motsatt riktade pilar ovanför frågan. Andra frågor måste du scrolla ner för att se. Var noga med att scrolla ända ner på varje sidan innan du trycker på "Nästa sida"

2. Bakgrundsfrågor

Scrolla nedåt för flera frågor!

Vilken position har du i kommunen?

Central Krisledning Tjänsteperson

Chef inom förvaltning eller bolag Förtroendevald

Har du annan position i kommunen än ovan - vad?

Vilken förvaltning eller bolag arbetar du vid, alternativt vilken nämnd eller bolagsstyrelse?

Kön:

Kvinna _ Man _ Icke binär

När gjorde du din första notering om Corona-pandemin inom ramen för ditt arbete?:

Datum

När började Corona-pandemin att påverka dina arbetsuppgifter?: Datum

3. Beslutsfattande

Scrolla nedåt för flera frågor!

Hur upplever du att beslut fattas i frågor som rör Corona-pandemin (6 frågor)?

Gemensamt i central krisledning

Gemensamt inom förvaltning/bolag

Av kommunstyrelsen Av nämnd

I kommunalfullmäktige

Av mig, inom ramen för mitt mandat

Andra sätt

(Samma svarsalternativ för samtliga frågor)

Aldrig _ Sällan _ Ofta _ Alltid _ Vet ej

Har du själv varit med om att fatta beslut i Corona-relaterade frågor?

Ja _ Nej

4. Beslutsfattande

Scrolla nedåt för flera frågor!

Har du under Corona-pandemin haft behov av att fatta beslut som ligger utanför ditt mandat?

Ja _ Nej _ Ej relevant

Kommentera gärna.

Har det under Corona-pandemin skapats förutsättningar för att fattat beslut som ligger utanför ditt mandat?

Ja _ Nej _ Ej relevant

Kommentera gärna

Hur bekväm är du med de beslut som du varit med att fatta under Corona-pandemin generellt?

Mycket obekvämt 1 – 10 Mycket bekvämt

Kommentera gärna

Har du haft tillräckligt med information för att fatta beslut inom ditt verksamhetsområde?

Nej, alls 1 – 10 Ja, absolut

Kommentera gärna

5. Struktur

Finns det lagar inom ditt verksamhetsområde som du upplever har varit hindrande i hanteringen av Corona-pandemin? (ange lagar och beskriv varför)

Har du stött på formella strukturer, internt eller externt som du upplevt hindrande i hanteringen av Corona-pandemin (riktlinjer, sekretess, rutiner, andra organisationers rutiner etc.)?

Inte alls 1 – 10 I stor omfattning

Vilka strukturer har varit hindrande?

Anser du att kommunen skulle aktiverat sin krisledningsnämnd?

Ja _ Nej _ Vet ej

Vilket stöd har du under Corona-pandemin haft av följande policydokument (9 frågor)?

Reglemente/arbetsordning Delegationsordning
Kommunens krisledningsplan
Rutin för hantering av allvarlig händelse
Risk och sårbarhetsanalys
Förvaltningens/bolagets Krisledningsplan
Handlingsplaner Policys
Under krisen upprättade rutiner

Inget stöd alls _ Visst stöd _ Stort stöd _ Mycket stort stöd _ Vet ej / känner inte till

Om du saknar något stöd, vad i så fall saknas?

Har du under Corona-pandemin upplevt ett behov av att revidera något av de följande dokumenten (9-frågor)?

Reglemente/arbetsordning Delegationsordning
Kommunens krisledningsplan
Rutin för hantering av allvarlig händelse
Risk och sårbarhetsanalys
Förvaltningens/bolagets Krisledningsplan
Handlingsplaner Policys
Under krisen upprättade rutiner

Inget behov alls _ Visst behov _ Stort behov _ Mycket stort behov _ Vet ej / känner inte till

Om ja, Vad behöver revideras (alternativt, behöver något nytt upprättas)?

Vilket stöd i ditt arbete har du haft av följande återkommande möten? (3 frågor)

Centrala krisledningens veckomöten (måndagsmötena)

Centrala krisledningsstabens möten

Förvaltningens/bolagets krisledningsmöten (eller liknade)

Mycket lite stöd _ Visst stöd _ Bra stöd _ Mycket bra stöd _ Vet ej/Känner inte till

Vilket stöd har du haft i ditt dagliga arbete av centrala krisledningens enkät på 11 frågor?

Inget stöd alls 1 – 10 Mycket stort stöd

Hur har du använt centrala krislednings enkät i din tjänsteutövning ?

Vilket stöd i ditt arbete har du haft av kommunens omvärldsbevakning/lägesbild?

Mycket lite 1 – 10 Mycket stort stöd

Hur har du använt kommunens omvärldsbevakning/lägesbild i din tjänsteutövning?

Vilket stöd i ditt arbete har du haft av processen att arbeta med scenarioplanering?

Inget stöd _ Visst stöd _ Bra stöd _ Mycket bra stöd _ Vet ej / känner inte till

Kommentera gärna

Vilket stöd har saknat under hanteringen av Corona-pandemin?

Tycker du att ansvarsfördelningen mellan tjänstepersoner/förtroendevalda har varit bra i förhållande till vad situationen krävt?

Ja

Nej, mer ansvar till tjänstepersoner

Nej, mer ansvar till förtroendevalda

Kommentera gärna

6. Information

Upplever du att kommunkoncernen haft en gemensam informationsbild?

Ja _ Nej

Kommentera gärna

Vilka kanaler har varit viktigast för att du ska ha en samlad informationsbild? (7 frågor)

Det gemensamma teamet SVK Covid- 19

Den dagliga omvärldsbevakningen

De gemensamma lägesbilderna som skrivs i Excel varje dag

Enskilda samtal med kommundirektör

Information på intranätet om Corona- pandemin

Min närmaste chef Förvaltningsledning

Inte alls viktig _ Viktig _ Mycket viktig _ Känner inte till

Hur upplever du att kommunens information/kommunikation internt fungerat under Corona-pandemin?

Inte alls bra 1 – 10 Mycket bra

Kommentera gärna

Anser du att du som förtroendevald att du fått tillräcklig information om kommunens hantering av Corona-pandemin?

Nej, inte alls 1 – 10 Ja, absolut

Om nej, vad har du saknat?

Vilket stöd har du haft av informationsmötet till förtroendevalda på tisdagar?

Inget alls 1 – 10 Mycket stort stöd

Kommentera gärna

7. Samverkan

Samarbetar du normalt med aktörer inom den kommunala organisationen i din tjänsteutövning (personer/organisationer/företag)?

Inte alls 1 – 10 I stor omfattning

Samarbetar du normalt med aktörer utanför den kommunala organisationen men inom kommunens geografiska område i din tjänsteutövning (personer/organisationer/företag)?

Inte alls 1 – 10 I stor omfattning

Samarbetar du normalt med aktörer utanför kommunens geografiska område i din tjänsteutövning (personer/organisationer/företag)?

Inte alls 1 – 10 I stor omfattning

Har du inom ramen för din tjänsteutövning tagit nya kontakter och skapat nya nätverk under Corona-pandemin?

Inte alls 1 – 10 Ja, i stor omfattning

Om ja, vilka?

Hur enig upplever du att den centrala krisledningen är?

Inte enig alls 1- 10 Mycket eniga

Upplever du konkurrens om resurser mellan olika förvaltningar/nämnder?

Nej, inte alls 1 – 10 Ja i stor omfattning

Vad förväntar du dig att 1) den centrala krisledningen, 2) Förvaltningens krisledning ska åstadkomma under Corona-pandemin?

Vilka förväntningar har du på de förtroendevalda under Corona-pandemin?

8. Ekonomi (4 frågor)

Har du påverkats i dina beslut av kommunens ekonomiska förutsättningar?

Har du på grund av bristande ekonomiska resurser tvekat att ta beslut som du känt varit nödvändiga för verksamheten?

Har du uppfattat att ekonomin varit ett hinder för att hantera smittspridningen i kommunen?

Har det funnits en flexibilitet i kommunens ekonomi för att hantera oförutsedda uppgifter?

Samma svarsalternativ på samtliga frågor

Inte alls _ I viss mån _ Ofta _ Mycket ofta _ Vet inte

Kommentera gärna dina svar.

9. Kommunala samhällsuppdraget

I vilken utsträckning upplever du att kommunen nu under Corona-pandemin har kunnat uppfylla följande kommunala behov (12 frågor)?

Kommunikation till medborgare

Barn- och utbildningsverksamhet

Omsorg (äldreomsorg, LSS, etc.)

Individ och familjeomsorgen

Idrott, kultur och friluftsliv

Arbetsmarknadens behov

Näringslivets behov

Samhällets infrastruktur trafik och vägar

Öppet demokratiskt samhälle

Krav på infrastruktur som el, värme, vatten, IT

Jämställt och enat samhälle

Öppna mötesplatser

Inte alls _ I liten omfattning _ I stor omfattning _ I mycket stor omfattning _ Vet ej

Om behov inte kunnat uppfyllas under Corona-pandemin, vad har varit det största hindret (9 frågor)?

Personalsituationen Brist på material

Lagar och föreskrifter

Brist på etablerade rutiner

Konkurrens om resurser

Tillkomna uppgifter som tar resurser

Ekonomiska begränsningar

Vikande efterfrågan

Rekommendationer och föreskrifter från centrala myndigheter

Nej, inget hinder _ Något hindrande _ Klart hindrande _ Stort hinder _ Vet ej

Eventuellt andra hinder?

Hur väl upplever du att kommundemokratin upprätthålls under Corona-pandemin?

Nej, inte alls 1 – 10 Ja, fullt ut

I vilken omfattning upplever du att du lever upp till de mål som din förvaltning/nämnd har?

I liten omfattning 1 – 10 I stor omfattning

Kommentera gärna

Upplever du att kommunen generellt lever upp till förväntningar som medborgare kan ha på kommunen i den här situationen?

Nej, inte alls 1 – 10 Ja, i allra högsta grad

Kommentera gärna

10. Avslutande frågor

Vilka har varit dina största utmaningar i hanteringen av Corona-pandemin?

Vad har fungerat bra i arbetet med Corona-pandemin (har du några råd eller förslag på rutiner inför kommunens fortsatta arbete)?

Tack för ditt svar!

Bilaga 3: Intervjuguide

Egen roll: Hur har din roll i verksamheten påverkats under Corona-pandemin?

Hur har du hanterat eventuella utmaningar i ditt arbete/ledarskap? Egen oro?

- Upplever du att du har varit tvungen att prioritera i dina arbetsuppgifter pga. den pågående Corona pandemin? Om ja, på vilket sätt?
- Upplevde du att prioriteringen fick konsekvenser för övriga arbetsuppgifter?
- Ser du några förändringar i hur ni arbetar idag i jämförelse med hur ni arbetade i början av pandemin?
- Hur har ni hanterat eventuella utmaningar i arbetet/ledarskap? Egen oro?

Samordning och organisering: Hur har arbetet i er verksamhet fungerat under Corona-pandemin? Hur har samordning fungerat med andra verksamheter?

Hur har ni hanterat eventuella målkonflikter som uppstått?

- Har Corona pandemin inneburit fler/annorlunda arbetsuppgifter för er verksamhet?
- Hur har pandemin påverkat arbetsbelastningen?
- Hur har ni hanterat nya problem/situationer som uppstått?
- Hur har ni samordnat informationsinsatser och resurser med andra (avdelningar/förvaltningar. kring ex. personal, ekonomi, rutiner)? Vad fungerade bra? Vad saknades?
- Hur har samverkan fungerat mellan partierna lokalt? Mellan kommuner? Med regional och nationell nivå? Med förvaltningen?

Stödande struktur: Hur har du upplevt stödet från kommunorganisationen under pandemin? Har ni saknat någon form av stöd?

- Stöd från chefer, politisk ledning, andra stödfunktioner etc.
- Tydliga instruktioner? Hjälpmiddel? Rutiner? Socialt? Coachning? Mandat?

Kommunikation: Hur tycker du att kommunikationen kring krisarbetet har fungerat under den rådande pandemin?

- Har kommunikationen förändrats över tid?
- Har kommunikationen/sättet att kommunicera lett till nya arbetsrutiner?
- Upplever du/ni i er verksamhet att ni saknade någon viss typ av kommunikation/information?
- Har ni/du reflekterat något kring de kommunikationsvägar som använts under Corona-pandemin?
- Finns det något som ni tyckt fungerat bra/dåligt?

Lärdomar: Vilka lärdomar tar ni med er från pandemin?

- Har ni med er lärdomar från tidigare kriser och i så fall vad?
- Fanns/finns det några rutiner i verksamheten som visat sig betydelsefulla i arbetet med pandemin? (här tänker jag intränade/införda rutiner som möjligen har kunnat användas)