



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Kommunal organisering av pandemirespons

En realtidsstudie av lokal resiliens



Pandemi i det lokala

Tidsperiod: 2020

Utförare: Mittuniversitetet och Karlstads universitet

Ansvarig: forskare/författare: Jörgen Sparf, Evangelia Petridou, Mikael Granberg, Beatrice Onn

Kort sammanfattning: Genom en enkät till Sveriges samtliga kommuner samt några uppföljande intervjuer har organiseringen av den kommunala Covid-19-responsen studerats. Analysen visar att kommuner i allmänhet strävar efter att absorbera störningar och kriser med hjälp av operativ flexibilitet i den ordinarie organisationen. Krisledningsnämnd har använts återhållsamt och den lokala samverkan har f.a. skett genom sedan tidigare upparbetade kanaler och fora.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB:s Kontaktpersoner: Ulrika Postgård, 010-240 50 33, Cecilia Alfredsson, 010-240 50 82

Foto omslag: Michael Erhardsson

Text: Jörgen Sparf, Evangelia Petridou, Mikael Granberg, Beatrice Onn

Tryck: DanagårdLiTHO

Publ. nr: MSB1792 juni 2021

Tidigare utgiven: Datum

ISBN: 978-91-7927-166-4

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport
Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Förord

Den här rapporten handlar om hur Sveriges kommuner har organiserat sig för den lokala responsen på Covid-19-pandemin. Kommunerna har långtgående ansvar när det gäller att hantera samhällsstörningar i allmänhet. Pandemin har dessutom särskilt påverkat flera kommunala verksamheter såsom omsorgs- och skolverksamhet. Därför var det relevant att studera hur kommunerna egentligen har formerat sig för att på bästa sätt, efter lokala förutsättningar, minimera smittspridning och konsekvenserna av pandemin.

Kommunerna har stor frihet att organisera sin krisberedskap inom det geografiska områdesansvaret och för sina verksamheter. Det finns egentligen bara en organisatorisk enhet som enligt lag ska finnas i varje kommun, den politiskt tillsatta krisledningsnämnden (SFS 2006:544). Det saknas dock kunskap om i vilken utsträckning kommunerna använder sig av krisledningsnämnd i samhällsstörningar. Användningen av krisledningsnämnd bara har följts upp i begränsad omfattning sedan lagen tillkom och det saknas vetenskapliga studier om frågorna. Likaså saknas det insikt i krisledningsnämndernas funktion, för vilka syften och beslut den tillträder och hur ofta det egentligen sker.

Vi har varit nyfikna på dessa frågor i flera år och i samband med att Covid-19-pandemin kom till Sverige fanns det ett unikt tillfälle att studera frågorna i realtid och dessutom över hela landet. En så omfattande samhällsstörning som pandemin borde väl leda till att stora beslut måste fattas av en krisledningsnämnd som överstiger enskilda förvaltningar och nämnder?

Redan i planeringen av studien upptäckte vi dock att krisledningsnämnderna bara var en aspekt av flera intressanta organisatoriska frågor. Ur ett kunskaps- och lärandeperspektiv var det också intressant att studera hur kommunerna hade organiserat pandemiresponsen generellt och i vilken utsträckning samverkan hade skett med andra aktörer på lokal nivå. Därför kom studien att omfatta alla dessa frågor.

Vi vill tacka alla respondenter som tog sig tid att svara på enkäten samt de informanter som ställde upp på intervjuer. Utan er medverkan hade studien inte kunnat genomföras. I förberedelserna av den empiriska datainsamlingen fick vi värdefull återkoppling genom samråd med SKR samt två oberoende personer inom kommunal krisberedskap som pilottestade enkäten. Ett stort tack till er för era bidrag.

Och slutligen ett tack till våra kontaktpersoner på MSB, Ulrika Postgård och Cecilia Alfredsson, som har bidragit med värdefulla inspel till och synpunkter på studien och rapporteringen.

Östersund, 2021-06-15

Jörgen Sparf & Evangelia Petridou, Risk- och krisforskningscentrum, Mittuniversitetet

Mikael Granberg & Beatrice Onn, Centrum för forskning om samhällsrisker, Karlstads universitet.

Innehåll

INLEDNING	6
Bakgrund	7
METOD	11
Enkät	11
Intervjuer.....	12
RESULTAT	13
Enkätresultat	13
Krisledningsnämnd	14
Särskild organisation.....	15
Lokal inriktnings- och samordningsfunktion.....	17
Intervjuresultat	19
Vad är pandemin för typ av händelse?	19
Organisation och ledning	22
Samordning och kommunikation	27
Osäkerhet.....	33
Lärande och kunskap.....	36
SLUTSATSER	38
REFERENSER	40

Inledning

Det aktuella utbrottet av coronavirus innebär en av de största påfrestningarna i modern tid såväl globalt som för Sverige. Den samhällsstörning som orsakas av utbrottet blir därför en sann prövning av samhällets resiliens. Vanligtvis studeras resiliens konceptuellt, som något abstrakt eller i retrospektiva fallstudier. Ur forskningssynpunkt utgör den aktuella händelsen därför en helt unik möjlighet att i realtid kunna studera samhällets förmåga att stå emot, klara av och hantera händelsen och att återgå till ett mer normalt tillstånd efteråt.

Den forskning som rapporteras här ingår i det pågående forskningsprojektet *Samhällsresiliens i Sverige: Styrning, sociala nätverk och lärande* (finansierat av MSB 2017–2023). I det projektet studeras vad resiliens betyder i svenska förhållanden och på lokal nivå. Forskningsprojektets övergripande syfte är att bidra till ett resiliellt samhälle genom en fördjupad och nyanserad förståelse av kontextuella och bakomliggande faktorer som skapar och upprätthåller resiliens respektive bryter ned och underminerar densamma.

Frågor om styrning, nätverk och lärande är mycket viktiga att studera på lokal nivå i relation till den pågående Covid-19-pandemin. Frågorna handlar exempelvis om betydelsen av intressen och värderingar, avvägningar och prioriteringar i beslut, vilka kunskapsformer som beaktas och behövs, hur sociala nätverk spelar roll. Detta projekt har därför haft en unik möjlighet att i realtid kritiskt och konstruktivt studera hur resiliens materialiseras på lokal nivå, vad som kännetecknar detta under en allvarlig och långvarig händelse som karakteriseras av stor osäkerhet.

Syftet med studien är att skapa kunskap om kommunal styrning och ledning i hanteringen av den pågående Covid-19-pandemin. I mer konceptuella termer undersöker vi vilken betydelse institutionell flexibilitet inom styrning och ledning har för lokalsamhällelig resiliens. Studien är unik på det sättet att vi i realtid kan studera hur resiliens manifesteras i hantering och konsekvens av en allvarlig samhällsstörning. Studien bidrar med värdefull, fördjupad kunskap om resiliensens natur och praktik som sannolikt inte är möjligt att nå genom en retrospektiv undersökning.

Vi studerar hur direktiv och beslut på nationell nivå (innefattande en mångfald av aktörer) ”landar” och översätts i en lokal fragmenterad beslutskontext, vilka följdbeslut som fattas och vilka åtgärder som införs, vilka aktörer som medverkar (inklusive samordning och koordinering) eller inte medverkar i de lokala beslutsprocesserna och hur denna samverkan ser ut och fungerar samt hur olika avvägningar görs om t.ex. resurser och behov. Frågor om territoriell sammanhållning och organisering analyseras.

Bakgrund

Sveriges krisberedskap har under lång tid formats till att både omfatta alla organisationer och individer och att vara av generell karaktär. Därigenom avser den både förebygga och hantera många olika typer av risker och händelser. Den offentliga sektorn, och då inte minst kommunerna, har ett stort ansvar för krisberedskap. Kommuner är dels en viktig ”leverantör” av offentlig service generellt, dels är de den offentliga aktör som befinner sig närmast medborgarna och har direktkontakt med befolkningen. Dessutom brukar det sägas att alla kriser är lokala. Med det avses att kriser antingen händer på en specifik plats, som översvämningar, skogsbränder eller olyckor, eller att de får lokala konsekvenser även om ursprunget till den ligger långt bort, som i fallet med Covid-19-pandemin.

Förutom de lagstiftade ansvarsförhållandena styrs den svenska krishanteringsmodellen i stor utsträckning av tre grundläggande principer: ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ska göra det vid en kris. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra. Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver och att verksamheten i möjligaste mån ska fungera som vid normala förhållanden också vid en kris (MSB, 2020).

Svenska kommuner har ett betydande ansvar i att upprätthålla samhällets totala funktionalitet både under normala förhållanden och vid en kris. Under den rådande Covid-19-pandemin har det inneburit att kommunerna getts ett betydande ansvar i att organisera och samordna olika aspekter av krishanteringen. Detta ansvar regleras enligt en överenskommelse mellan MSB och SKR och sträcker sig mellan 2019–2022 (MSB & SKR 2018). Utöver att kontinuerligt bedriva ett grundläggande arbete med krisberedskap, har kommunerna ett geografiskt områdesansvar inom vilket de ansvarar för samordning, samverkan och information vid extraordinära händelser i fredstid. De ska även genomföra risk- och sårbarhetsanalyser; fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser; utbilda anställda och förtroendevald personal; samt rapportera till ansvariga myndigheter.

Denna studie tar sin utgångspunkt i kommunernas ansvar för krisberedskap och -hantering. Kommunerna kan i stort sett organisera och anpassa dessa områden efter eget tycke och smak och lokala förutsättningar och behov. För att göra studien genomförbar har vi operationaliserat den genom tre olika typer av organisering för kommunal krisberedskap: krisledningsnämnd (KLN), särskild organisation (SO) och lokal inriktnings- och samordningsfunktion (L-ISF). Kommuners möjlighet att låta en krisledningsnämnd träda i funktion vid extraordinära händelser är reglerad i lag (2006:544). Som en del av det kommunala ansvaret för krisberedskap ska alla

Sveriges kommuner ha en krisledningsnämnd. Nämndens syfte är att vid extraordinära händelser i fredstid träda i funktion för att följa och besluta om utförandet av kommunens uppgifter (SFS 2020:1275). Om så är nödvändigt kan krisledningsnämnden besluta att överta direkt styrning och kontroll av hela eller delar av kommunens verksamheter. Med särskild organisation åsyftas alla andra typer av iakttagna organisatoriska förändringar, som mer eller mindre avviker från ordinarie organisation, för att hantera den extraordinära händelse som Covid-19-pandemin inneburit. Exempel på särskild organisation är t.ex. olika typer av central krisledningsfunktion. Den tredje typen av organisering utgörs av L-ISF, vilket är "en tillfälligt sammansatt aktörsgemensam funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning" (MSB 2019). Syftet med inriktnings- och samordningsfunktionen är att underlätta samarbetet mellan olika organisationer och aktörer genom möten för att samordna hanteringen av en samhällsstörning.

Teoretisk grund

Med studien vill vi fånga såväl styrnings- och beslutsprocesser som organisering och institutionell flexibilitet. Därför grundar vi den på dels teori om governance som är ett styrelseskick där många olika aktörer har inflytande, dels på teori om temporär organisation. Teorierna har vissa beröringspunkter och överlapp, t.ex. att de ofta omfattar nätverk av olika aktörer och att de handlar om organisering. Denna rapport syftar dock inte till att dra några teoretiska slutsatser. Därför presenteras teorierna här endast summariskt för att visa på grunden till innehållet i de empiriska studierna.

Risk, styrning och organisering (Risk governance)

En traditionell förståelse av risk som är begränsad till numeriskt definierade sannolikhetsfördelningar utmanas av både forskning och praktiska erfarenheter av risk i vår samtid (van Asselt & Renn, 2011). Som Covid-19-pandemin tydligt visar är vissa risker som drabbar samhället inte enkla och kan inte beräknas som en linjär funktion av sannolikhet och effekter. Detta synsätt, allt vanligare bland riskforskare, utmanar den traditionella riskförståelse/-definitioner men förändrar också kraven på hur riskhanteringen bör organiseras. Idag talas det ofta om systemiska risker och termen systemisk visar på uppfattningen att en risk i princip alltid är inbäddad i större sammanhang av samhällsprocesser.

Det innebär att systematiska risker kräver bredare perspektiv i riskidentifiering, riskbedömning och riskhantering. Systemrisker har därför stor potential för skada eftersom effekter kan förstärkas eller dämpas under hela förlängningen av effekter baserat på ett komplext system av ömsesidigt beroende (van Asselt & Renn, 2011, s. 436). Systemrisker är inte begränsade till nationella gränser eller en enda sektor och passar inte den traditionella linjära, mono-kausala riskmodellen. Det innebär också att systemiska risker kännetecknas av betydande osäkerhet då bristen på tillgänglig kunskap hindrar uppskattningen av sannolikheten och storleken för oönskade resultat (Klinke & Renn, 2014, s. 446).

Detta ställer krav på att resurser finns tillgängliga (Klinke & Renn, 2019, s. 7). Detta inkluderar att institutionella och finansiella medel såsom starka institutionella mekanismer och konfigurationer, transparent beslutsfattande och rimligt fördelat beslutsfattande mellan myndigheter på olika nivåer, formella och informella nätverk som främjar kollektiv riskhantering och utbildning. Vidare krävs tekniska resurser såsom databaser, datorprogramvara och hårdvara etc. och betydande mänskliga resurser såsom anpassad kompetens, kunskap, expertis och förmåga.

Ur ett styrnings- och organiseringsperspektiv (risk governance) innebär detta att centrala komponenter i riskhantering är:

- Riskbegreppet/-förståelse (systemisk risk snarare än endimensionell kalkylerbar risk)
- Samordning (många aktörer från olika sektorer behöver involveras)
- Beslutsfattande och styrning (traditionella, linjära, besluts- och styrmodeller fungerar inte)
- Osäkerhet (hanteringen av en risk som Covid-19 innefattar är både komplicerad och komplex vilket ger effekter på graden av osäkerhet (kognitiv: vad är det för risk (orsak och effekter); strategisk: hur reagerar och agerar olika aktörer och med vilka effekter; institutionell/organisatorisk: vem har ansvar för vad; normativ: vilka värden ska styra vad som ska skyddas och hur) (se exempelvis, Granberg et al., 2008)
- Resurser (vilka resurser finns tillgängliga, hur prioriteras dessa och vilka resurser behöver mobiliseras)
- Kunskap och lärande (vilken kunskap bedöms som relevant, hur avgörs detta, byggs ny kunskap med stöd i pågående erfarenheter, hur tas den tillvara och förs vidare)

Temporär organisation

Under 1980- och 1990-talen blev det allt vanligare att organisera verksamheter i projektform. Teori om temporär (tillfällig, tidsmässigt avgränsad) organisation växte därför fram i mitten av 1990-talet (Lundin & Söderholm, 1995) som en reaktion på den traditionella idén om organisation som en enskild och permanent entitet. Sedan dess har det blivit än vanligare att verksamheter organiseras tillfälligt för specifika ändamål (Bakker et al., 2016). Flexibilitet och tillfällig ändamålsenlighet har blivit ledord i mycket av modern organisering. Det gäller såväl inom som mellan mer insitutionaliserade organisationer (Bakker, 2010) där kortvariga projekt behöver samordnas (Sydow, Lindqvist & DeFillippi, 2004), tillfälliga organisationsenheter för särskilda ändamål formas (Kenis, Janowicz-Panjaitan & Cambré, 2009) och tillfälliga nätverk hållas samman (March, 1995). Även om teorin om temporär organisering

huvudsakligen har växt fram med företag och affärsmässiga projekt som studieobjekt har den även börjat användas inom forskning om offentliga institutioner (Mukhtar-Landgren, 2021).

Även om en kommun som byråkrati är etablerad för lång varaktighet är det moderna arbetet som sker däri i allt större utsträckning projektbaserat (Fred, 2020). Projektverksamheten är förvisso formellt organiserad men existerar bara under en på förhand bestämd tidsperiod. Därmed blir kommunens byråkratiska permanenta ett yttre ”skal” inom vilket en mångfald temporära organisationsformer rymms. Den kommunala hanteringen av en krissituation kan sägas vara en sådan temporär organisation. Den sker inom det yttre skalet av kommunen som byråkrati och är bara aktiv så länge den behövs. Målet med krishantering är ju att den ska bli överflödig, det vill säga att kommunen ska kunna återgå till ordinarie organisation och verksamhet så snart det är möjligt. En skillnad mellan projekt i allmänhet och krishantering är att den senare inte har någon på förhand given sluttid—den beror helt enkelt på hur länge krisen pågår.

Det finns en grundläggande spänning i relationen mellan det organisatoriskt permanenta respektive temporära (Sydow & Windeler, 2020) och växlingen dem emellan (Lundin & Söderholm, 1995). En första sådan handlar om i vilka sammanhang och ur vilka perspektiv de olika formerna är viktiga. Å ena sidan kan vi se den kommunala byråkratin som en förutsättning för verksamheten, å andra sidan är byråkratin enligt detta synsätt endast ett tomt skal—den gör så att säga ingenting utan den interna organiseringen, och denna är i numera i mångt och mycket temporär. En andra spänning handlar om relationen till andra aktörer utanför den kommunala organisationen. Lokal krishantering kan ses som ett tillfälligt system (Goodman & Goodman, 1976) där kommunen bara är en av flera inblandade aktörer. Därför kan inte kommunen agera självständigt utan måste se till att olika intressen vägs mot varandra av aktörerna i systemet.

Metod

Studiens material har samlats in i två steg. Det första steget utgörs av en enkätundersökning om vilka organisatoriska åtgärder som kommuner i Sverige eventuellt har gjort under 2020 i relation till Covid-19-pandemin. Det andra steget utgörs av en uppföljande intervju med ett nio kommuner för att få en mer djupgående kunskap om anledningar till och konsekvenser av de organisatoriska åtgärderna.

Enkät

Enkäten inleddes med en fråga om när kommunen började vidta de första åtgärderna inom krisberedskapen för att bemöta/hantera Covid-19-pandemin och vilka åtgärderna var. Därefter var enkäten uppdelad utifrån studiens tre typer av organisering för kommunal krisberedskap: KLN, SO och L-ISF. Generellt handlade frågorna om organiseringens form och sammansättning, vilka anledningarna var för att en viss organisering användes eller inte användes samt vilka frågor som den valda organiseringen hanterade.

Eftersom enkäten var kartläggande och explorativ bestod den till övervägande del av fritextfrågor, det vill säga frågor utan fasta svarsalternativ. På det sättet kunde vi, utan inläsning i förutbestämda kategorier, fånga variationen av benämningar, organisationssammansättningar, roller med mera som florerar i den kommunala pandemiresponsen. Det var också den enda rimliga ansatsen eftersom det dels förekommer så många olika sätt att organisera kommunal krisberedskap, dels inte finns någon standardiserad terminologi över organisering och roller. En nackdel med denna induktiva ansats är att efterarbetet med kategorisering blir omfattande och att svaren ibland är svårtolkade. Det medför också att möjligheten till statistiska analyser begränsas.

För enkäten användes onlineverktyget Netigate som håller det en hög generell kvalitet och har en hög nivå av datasäkerhet. Enkätutskicket föregicks av samråd med SKR samt en kvalitetssäkrande pilotstudie där två oberoende personer inom kommunal krisberedskap svarade på enkäten och gav kommentarer om dess utformning. Efter revideringar och godkännande av SKR skickades inbjudan till enkäten ut den 12 november till Sveriges samtliga 290 kommuner. Utskicket gick till kommunernas generella kontaktadresser, såsom info@kommunen.se. Anledningen till detta var dels att vi inte hade någon förteckning över krisberedskapssamordnarna i kommunerna, dels att vi inte på förhand visste vem i varje kommun som var bäst lämpad att svara på enkäten. I brevet bad vi att det skulle vidarebefordras internt till relevanta personer. Endast ett svar från varje kommun efterfrågades. Tillsammans med inbjudan bifogades ett missivbrev med information om studien och enkäten i pdf-format. På det sättet kunde kommunen avgöra vem eller vilka som skulle svara på enkäten samt förbereda sina svar om de så önskade. Tillgången till enkäten skyddades med individuella inloggningsuppgifter genererade av Netigate.

Vi skickade även information om uppgiftsinsamlingen till samtliga Länsstyrelser där vi bad dem att uppmana kommunerna i länet att svara. Enkäten hölls öppen till den 3 december. Innan dess hade påminnelser skickats ut till de som ännu inte hade svarat. Från Sveriges 290 kommuner inkom 177 svar, vilket innebär en svarsfrekvens på 61 procent. Enkätmaterialen har analyserats deskriptivt och genom sambandsanalys.

Intervjuer

För att fördjupa kunskapen om organiseringen av kommuners pandemirespons genomförde vi efter den initiala analysen av enkätmaterialen intervjuer under februari och mars, 2021 i nio kommuner. Urvalet av kommuner var baserat dels på teori om risk governance och temporär organisering i permanent kontext (se teoriavsnitt ovan), dels på den initiala analysen av enkätresultaten med övervikt för det senare. I analysen var det två variationer som vi ansåg särskilt intressanta att studera vidare utifrån syftet med studien. Den första var en variation av *den särskilda organisationens omfattning*, det vill säga hur stor den var. Här sträckte sig svaren ifrån alla kommuners förvaltningar till en enda förvaltning. Den andra variationen rörde *dynamiken och flexibiliteten i kommunens pandemirespons*. Graden av dynamik och flexibilitet varierade från en fast organisation under hela året till en mycket föränderlig organisering utefter händelsens utveckling. I detta urvalskriterium fanns det också en variation i hur strukturerad kommunen var i sin förberedda krishantering. Medan vissa kommuner hade en på förhand väl utvecklad plan för hantering med tydligt definierade kriterier för olika nivåer av krishanteringsläge hade andra kommuner en låg grad av strukturering och en mer improviserad hållning. Med hjälp av urvalskriterierna kunde vi identifiera nio kommuner som skilde sig åt i dessa kriterier. Genom en stor variation bland kommunerna kan vi dra konceptuella slutsatser.

Varje kommun intervjuades var för sig. I intervjuerna deltog en till två personer från kommunen och en till två av oss som intervjuade. Samtliga intervjuer genomfördes som videosamtal över Zoom. De spelades in och transkriberades sedan av transkriberingsföretaget Transkribering.nu. Transkriptionerna analyserades tematiskt där nyckelord och citat kodades med ledning av studiens teori.

Resultat

I detta avsnitt redovisar vi först de deskriptiva resultaten från enkäten och redogör för de sambandsanalyser som vi har genomfört. Därefter följer en tematisk redovisning av intervjumaterialet.

Enkätresultat

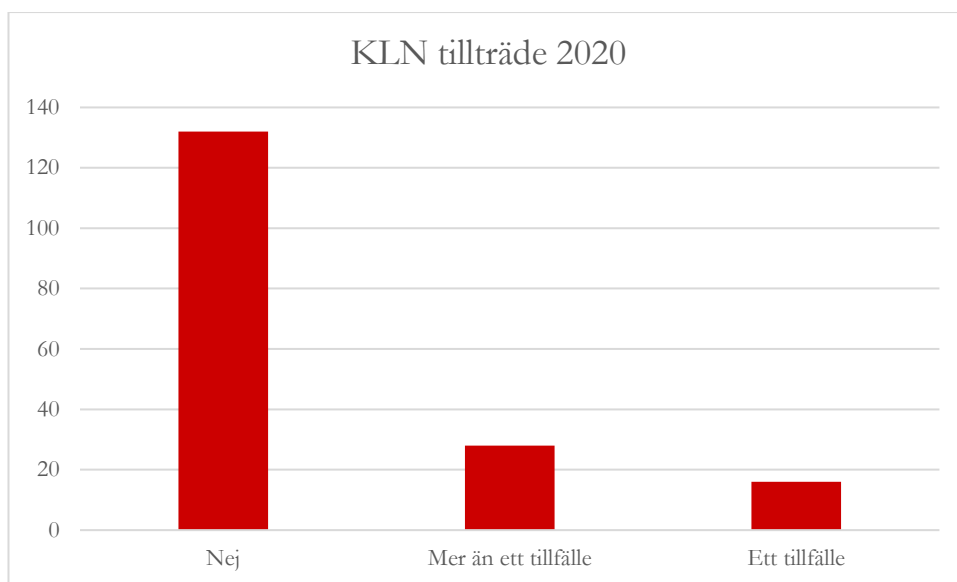
I det mer induktiva arbetet med enkätdata såg vi några återkommande svar i de fritextsvar som gällde de tre organiserings typerna KLN, SO och L-ISF. Det gällde frågorna om vilka anledningar som föranlett en viss organisation och vilka frågor organisationen hade att arbeta med. Vi kunde därför skapa återkommande kategorier för dessa frågor som vi kodade enkätdata i. Prediktivt kommer förstås svaren att skilja sig åt mellan de tre organiserings typerna eftersom dessa har olika syften. Men överlappningen och komplementariteten gjorde att det ändå var meningsfullt att använda samma kategorier för alla tre typer. De tolv kategorierna är:

- Samordning
- Inriktning
- Kommunikation
- Lägesbild
- Ledningsstöd
- Smittspridning
- Handlingsutrymme
- Dokumentation
- Uthållighet
- Omvärldsbevakning
- Personalförsörjning
- Kontinuitet

Kommunerna började vidta de första åtgärderna mot Covid-19 i januari (28 st.), februari (67 st.) och mars (70 st.). Några exempel på åtgärder är att ta fram lägesbilder, förbereda kriskommunikation, påbörja anpassat ledningsstöd, revidera pandemiplaner, initiera lokal och regional samverkan, förbereda/anpassa krisinformation och förstärka omvärldsbevakningen. De första åtgärderna handlade antingen om att aktivera någon form av organisatorisk struktur, t.ex. att aktivera en samordnande grupp, eller om mer konkreta åtgärder som att revidera pandemiplan eller ta fram lägesbild.

Krisledningsnämnd

Av de kommuner som deltagit i studien svarade 132 (75%) att de inte låtit sin krisledningsnämnd träda i funktion under 2020 till följd av Covid-19, medan 16 (9%) svarade att de låtit nämnden träda i funktion vid ett tillfälle och 28 (16%) att de aktiverat nämnden vid mer än ett tillfälle. Av de kommuner som inte låtit krisledningsnämnden träda i funktion diskuterade 102 denna möjlighet men valde aktivt att inte låta den träda i funktion.



I kommunerna som aktiverat krisledningsnämnden vid minst ett tillfälle utgörs nämnden till 56% av kommunstyrelsens arbetsutskott, till 22% av hela kommunstyrelsen och 22% svarade att krisledningsnämnden har en annan sammansättning. Både kommunerna som låtit nämnden träda i kraft vid ett tillfälle och vid flera tillfällen har gjort detta för första gången under våren 2020, med undantag för en kommun som aktiverade nämnden en gång i december.

Krisledningsnämnderna som trätt i funktion vid ett tillfälle gjorde detta med syfte att ta beslut (93%)¹, hållas informerad/vara redo för att ta beslut (53%) och övriga orsaker (7%). Ett par av de övriga orsakerna bestod i att sända en signal till allmänheten om allvarligheten i krisen, samt för att fatta beslut om huruvida nämnden skulle aktiveras. De kommuner som inte låtit krisledningsnämnden träda i funktion men ändå diskuterade denna möjlighet fattade beslutet bland annat för att det inte funnits behov, för att situationen ej betraktats som en extraordinär händelse och för att arbetet kunnat skötas inom ordinarie verksamhet. Flera av kommunerna uppger att deras krisledningsnämnd blivit kontinuerligt informerade om lägesbilden även om nämnden formellt inte trätt i funktion.

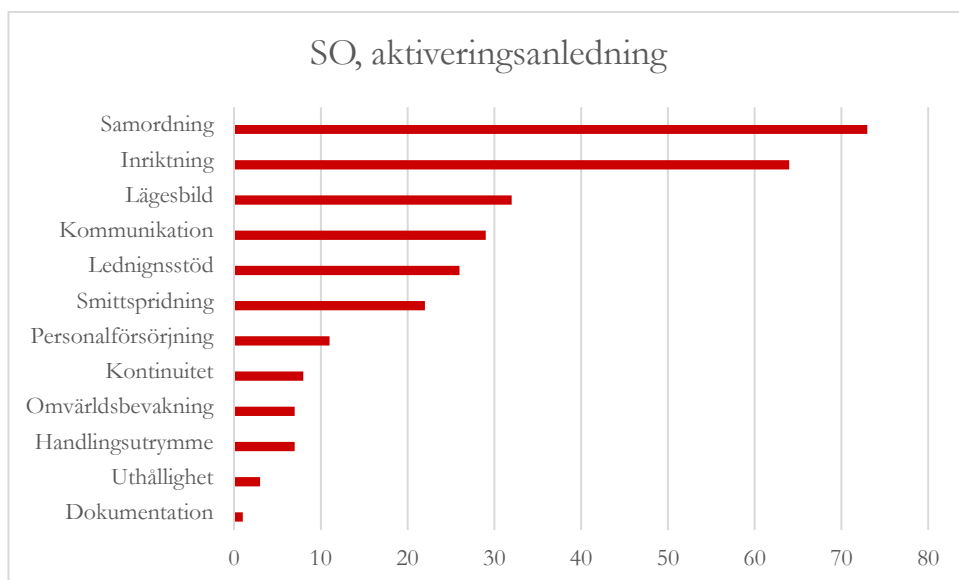
¹ Respondenterna kunde ange mer än ett svar på frågan, därav blir den sammanlagd procenten mer än 100.

Kommunernas krisledningsnämnder har beslutat om samordningsfrågor (26%), inriktning (33%), personalförsörjning (18%), verksamhetens kontinuitet (49%) samt frågor kring åtgärder för begränsning av smittspridning (41%). Några exempel på precisa beslut är riktade restriktioner, besöksförbud på äldreboenden, indragna alkoholtillstånd och återbetalning av utskänkningstillstånd, aktivitetsstöd, resursfördelning, stängning av verksamheter och beställning av skyddsutrustning. I vissa kommuner har inga beslut fattats och i andra har endast beslut om huruvida krisledningsnämnden ska träda i kraft fattats. I några kommuner har samtliga verksamhetsområden övertagits, i andra kommuner har nämnder delvis övertagits och i vissa kommuner har inga verksamhetsområden övertagits. Följande verksamhetsområden har i olika kommuner övertagits av krisledningsnämnden: äldreomsorg, skola och fritid, tekniska servicenämnden, socialnämnd och samhällsnämnd. De verksamheter som berörts av besluten varierar mellan olika kommuner. I flera kommuner har samtliga verksamheter berörts, i andra har inga kommunala verksamheter berörts. Följande verksamheter uppges blivit berörda: samhällsbyggnadsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, kommunledningsförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, fastighetsverksamheten, vård- och omsorgsverksamheter, alkoholhandläggning och miljöförvaltningen.

Utöver denna deskriptiva analys gjorde vi ett par sambandsanalyser om tillträdd KLN men ingen av dem gav något signifikant resultat. Sambanden vi undersökte var kommunledningens politiska färg (data från SKR), geografisk spridning samt befolkningens mängd enligt SKR:s kommuntypindelning. Däremot korrelerar tillträdd KLN signifikant—om än men svagt—med om kommunen har aktiverat KLN tidigare sedan 2009. Denna historiska data har vi erhållit från MSB men den är inte kvalitetssäkrad och medger därför inga mer avancerade analyser.

Särskild organisation

Av de 177 kommuner som deltagit i studien har 170 svarat att de haft någon form av särskild organisation aktiverad med anledning av Covid-19-pandemin. Denna har uteslutande, av alla kommuner upptagits någon gång under våren 2020, mellan januari-april. Anledningarna till att en särskild organisation inrättats varierar mellan kommunerna, där 73 (44%) kommuner svarat att behovet av samordning föranledde aktiveringen av en särskild organisation. Därefter kommer inriktning 64 (38%), lägesbild 32 (19%), kommunikation 29 (17%), ledningsstöd 26 (16%), smittspridning 22 (13%), handlingsutrymme 7 (4%), dokumentation 1 (1%), uthållighet 3 (2%), omvärldsbevakning 7 (4%), personalförsörjning 11 (7%), kontinuitet 8 (5%).



En av de kommuner som valde att inte aktivera en särskild organisation fattade detta beslut därför att läget i kommunen inte bedömdes vara så kritiskt att det varit nödvändigt. En annan kommun som inte aktiverat en särskild organisation anger att detta var för att vara uthållig, då arbete i stab inte är hållbart under en längre tid och de ville behålla den förutsägbarhet och igenkänning som återfinns i den ordinarie verksamheten. Kommunen har haft frekventa avstämningar i ledningsgruppen och periodvis en chef i beredskap under helger, samt en särskild covidgrupp för att hantera smittade. Kommunen har även centraliserat inköp av skyddsutrustning för att hantera kostnader och avlasta vård- och omsorg.

Den särskilda organisationens struktur har sett olika ut i kommunerna. Exempel på uppbyggnad är central krisledning samt stab; strategisk krisledning; krisledningsstab; samordning av avdelningen för samhällsskydd och trygghet med rapportering till stadsdirektör och KSAU; krisorganisation med central stab; stabsorganisation med funktionsgrupper; olika kommunala avdelningar beroende av behov; regionala samarbeten mellan kommuner; en krisledningsgrupp bestående av olika tjänstepersoner och förvaltningschefer; krisledningsgrupp med ledningsstöd; förstärkt linjeorganisation; ISF; samt utökad ledningsgrupp. I flera kommuner har den särskilda organisationen sett likadan ut sedan aktiveringen, medan den i vissa kommuner har förändrats under 2020. Dessa förändringar består bland annat i att organisationen vuxit med särskilda arbetsgrupper; från strategisk krisledning till krisledningsstab; från informativ roll till central krisledning under våren 2020; skiftande mellan aktivering och avveckling efter situationen i kommunen; från stab under våren till reducerade funktioner under sommaren; avslutad krisledning under sommaren som återupptagits under hösten; förändrad sammansättning efter behov; och mötesfrekvensen har ändrats efter behov och intensitet. De 11 kommuner som avslutat den särskilda organisationen har gjort det i mars, maj, juni, juli, augusti och september.

Kommunernas särskilda organisationer har haft i uppgift att arbeta med samordning; skapandet av en lägesbild; uppskatta kommande behov; rådgivning; beslutsförlag; kommunikation och information; inköp av skyddsutrustning; lösningar; ledning; beslutsfattande; omvärldsbevakning; prioriteringar; planering; regional samverkan; dokumentation; stöd; uppdatering av direktiv; rapportering; avstämningar; agera genom ISF; upprätta plan; säkra centrala samhällsfunktioner; motverka smittspridning; genomföra operativa åtgärder; inriktningsbeslut; oroshantering; scenariorframtagande; samt analys. De kommunala verksamheter som varit aktivt involverade i den särskilda organisationens arbete varierar mellan kommunerna. I vissa kommuner har alla verksamheter varit involverade, medan exempel på andra delaktiga funktioner/roller och verksamheter är kommundirektör, kommunchef, kanslichef, säkerhetskansliet, kommunikatör, förvaltningschefer, VD för bolag, IT, HR, omsorg, bildning och lärande, trygghet och stöd, samhälle och utveckling, ekonomi, säkerhetschef, kommunikation, kommunjurist, beredskap, räddningstjänst, upphandlingsenheten, miljö- och samhällsbyggnad, utbildning och arbetsmarknadsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, verksamhetsstöd och service, administration, kriskommunikatör, kommunsekreterare, kansliet, information, kundtjänst, barn och ungdomsförvaltningen, tekniska förvaltningen, medicinskt ansvarig sjuksköterska, tillsynsenhet och socialtjänst.

På frågan om den särskilda organisationens varaktighet var det endast 95 respondenter som svarade. Av dessa anger 15 att den särskilda organisationens avslutades någon gång under året, 23 att organisationen varit aktiv intermittent, det vill säga till och från, 57 att organisationen fortfarande var aktiv när enkäten besvarades.

Lokal inriktnings- och samordningsfunktion

Av de tillfrågade kommunerna uppgav 48 (27%) att de aktiverat en lokal inriktnings- och samordningsfunktion (L-ISF) vid ett eller flera tillfällen, medan 129 (73%) av kommunerna uppgav att de inte gjort detta. De kommuner som uppgav att aktiverat L-ISF har gjort detta under våren 2020. Mötesfrekvensen har varierat mellan kommunerna, där 35 (63%) har haft möten med L-ISF varje vecka, 11 (20%) har haft möten 1–3 gånger i månaden och 10 (18%) av kommunerna har haft möte mindre än en gång per månad.

De interna enheter och externa aktörer som medverkat i möten genom funktionen varierar mellan kommunerna men utgörs totalt sett av en stor mängd varierande aktörer. Kommunala bolag, polis, regional samverkan, samtliga förvaltningar, kommunikation, hr, räddningstjänst, försvarsmakten, grannkommunen, olika förbund, endast ospecificerade interna enheter, verkstadsföretag, energibolag, saneringsföretag, daglig verksamhet, svenska kyrkan, olika föreningar, företagarsamverkansorganisationer, representanter i kommunernas krishanteringsråd, frivilligheten, kommunstyrelsens ordförande, kommunens krishanteringsråd, ideella föreningar, kriminalvården, näringslivet, kommunala bostadsbolaget, serviceförvaltningen, frivilliga

resursgruppen, post, bank, livsmedelsbutiker, apotek, bensinstationer, migrationsverket, ekonomichef, sjukhus och vårdcentral, tvätteri, civilsamhälle, turistnäringen, röda korset, ospecificerade samhällsviktiga aktörer, teknik och fastighetsförvaltningen, miljöförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, flygplatsen, skogsbolag, parkeringsbolag, stadsledning, kompetensförvaltningen, detaljhandel, trossamfund, företag och restauranger.

Fördelningen av frågekategorier som den lokala ISF har arbetat med ser ut enligt tabell 1 nedan.

Tabell 1. Frågor för L-ISF

Frågeområde	Antal kommuner	Procent
Inriktning	23	48%
Kommunikation	12	25%
Lägesbild	14	29%
Ledningsstöd	4	8%
Smittspridning	9	19%
Uthållighet	1	2%
Omvärldsbevakning	2	4%
Personalförsörjning	9	19%
Kontinuitet	6	13%

Under möten med L-ISF har kommunerna diskuterat frågor som berör allmänna förhållningssätt och sammanhållen kommunikation, samordnade insatser och vidtagna åtgärder, bemanning, förflyttning av resurser, införskaffande av skydds-material, lägesbild, beslut, ställningstagande till olika direktiv, matkassar till 70+, stöd till företagare, inriktningsbeslut, resursbehov, planering, barnomsorg, hanteringen av Covid-19, svårigheter och möjligheter för näringslivet, tolkning av information, informationsinsatser, riktlinjer och rekommendationer, kontinuitetsplanering, uppföljning av efterlevnad av råd, rekommendationer och riktlinjer från centrala myndigheter, gemensamma åtgärder, inköp, rådgivning, stängning av olika verksamheter, belastning, beslut om hemarbete, alla frågor som berör kommunen, aktuellt smittläge, prognoser, erbjuda permitterad personal arbete inom andra områden, ana-

lyser, logistik, materialfördelning, bemanning, begränsningar i folksamlingar, arbetsmiljö, besöksförbud, smittskydd, trängsel, materialtillgång, utredningar, framtidsanalyser, omfallsanalyser och provtagning.

De kommuner som uppgav att de inte aktiverat L-ISF har fattat detta beslut med olika anledningar. Dessa är exempelvis att arbetet med Covid-19 har fungerat inom de ordinära verksamheterna, arbetet har skötts i andra, redan existerande kanaler, det har inte funnits beslut, samverkan har skötts regionalt, annan organisation, kommunen har inte organisation för att aktivera en L-ISF. Någon kommun anger bristande kunskap om metoden.

Av respondenterna har 146 (87%) svarat att länsstyrelsen aktiverat en R-ISF som kommunen deltagit i, medan 21 (13%) av kommunerna inte deltagit i någon regional inriktnings- och samordningsfunktion. Respondenterna har svarat att länsstyrelsens aktivering av R-ISF har skett januari–maj och september–november med en stor övervikt av aktivering i mars (77%).

Intervjuresultat

I detta avsnitt gör vi en analytisk redovisning av de intervjuer vi gjorde med nio kommuner. Avsnittet är indelat i fem teman som dels påverkats av teorierna men i stor grad också identifierats som teman i intervjuerna. I slutet av varje tema sammanfattar vi de centrala observationerna inom ramen för det aktuella temat.

Vad är pandemin för typ av händelse?

Som vår enkätstudie visat är det minoritet av de undersökta kommunerna som formellt låtit krisledningsnämnden träda i funktion. Det vill säga, där nämnden tagit över beslutsmandat från andra kommunala nämnder (med stöd LEH). Däremot har många kommuner valt att sammankalla krisledningsnämnden för att hålla den informerad. Detta väcker frågor om vad som skulle krävas för att formellt initiera krisledningsnämnden och utnyttja dess befogenheter enligt LEH. I våra intervjuer ser vi att detta ofta är kopplat till vad som uppfattas som en kris av de vi intervjuat i kommunerna, hur de ser på krisledningsnämndens funktion i relation till den reguljära nämnd- och förvaltningsorganisationen men också vilka farhågor som kopplas till krisledningsnämndens centraliserade beslutsfattande.

- Förståelsen av vad som är en kris och hur denna ska hanteras får konsekvenser för agerandet i relation till pandemin.
- Erfarenheter av krishantering från andra områden är viktiga.
- Pandemin slår brett men slår inte ut någon verksamhet.
- Pandemin är utdragen – ”den molande krisen”. Organiseringen av hanteringen påverkas av denna utdragenhet.

Vad är en kris?

Vad är en kris och hur passar Covid-19-pandemin in i förståelsen av detta? Det finns en betydande krishanteringserfarenhet i kommunernas befintliga organisation menar flera respondenter. Ett exempel är "... Ekonomin är totalt havererad och sjukskrivningstalen högst i Sverige... Vi är vana vid att jobba med kris. Men kanske inte en sån här kris, utan en ekonomisk kris. Vi är vana att vi måste fatta beslut" (2). Det är dock viktigt att en kris definieras som en kris och/eller en extraordinär händelse som följande citat visar "I flyktingsituationen höll vi på i tre veckor med att över huvud taget definiera det som en kris. Och definierar du det inte som en kris så kan du inte aktivera krisledning" (1). Vidare säger en respondent "Krisledningsnämnden nu under pandemin har aldrig varit aktiverad. Och nu vet inte jag hur mycket du kan om alla detaljer så, men det är rätt viktigt i samband med att det sker kriser på något sätt. Det här är inte bedömt som en extraordinär händelse än, faktiskt inte" (8).

En annan aspekt är att en långdragen kris som Covid-19-pandemin leder till en normalisering av krissituationen och införda åtgärder. Detta innebär också att organisationen av krishantering påverkas genom de speciella kraven på uthållighet. En respondent formulerade det på följande sätt "... för det första så passar inte den här pandemin ... den passar inte mallen för vad en kris är, i och med att den har varit så lågintensiv i vissa perioder och lite mer intensiv i andra" (9). Andra spinner vidare på samma spår och hävdar krisledningsnämndens aktivering kräver extraordinära omständigheter som "... om det skulle vara någon sån här extraordinär händelse, typ som vi säger som det har varit de här stora stormarna så ... vattendistribuering och elnät, matförsörjning ... infrastrukturen drabbas och slås ut på ett annat sätt" (8). Ett annat exempel är om den egna kommunorganisationen skulle drabbas hårt i termer av "... jätteproblem med personalförsörjningen ... gått ännu längre, haft ännu fler sjukskrivna och så vidare, och vi hamnade i det läget, då kanske det hade varit en fråga" (5). Bedömningen har varit att Covid-19-pandemin inte utgör en kris i denna mening.

En annan aspekt som motverkar aktivering av krisledningsnämnd är att en händelse som slår så brett och genomsyrar flera delar av den kommunala organisationen innebär att det "... varit svårt att särskilja den här krisen från ordinarie verksamhet eftersom den går in i alla delar" (5). Konsekvensen blir att Covid-19-pandemin bedöms som bäst hanterad av den ordinarie organisationen. Ska krisledningsnämnden organiseras innebär det nämnden "... tar över mandat hos verksamheten i kommunen" medan krishantering "... och det gör man i vardagen och i befintliga organisationer, så att det vill till något jättestort enligt min mening innan man ska aktivera krisledningsnämnden" (6).

Vad innebär det aktivera krisledningsnämnd?

Några respondenter menar att när nämnden har aktiverats och tar över beslut från nämnder och förvaltningar innebär det ett brott mot de grundläggande principerna i krishanteringssystemet som bygger på att ansvar vid ordinarie verksamhet också

innebär ansvar vid kris. Som redan diskuterats ovan anser flera respondenter att det är svårt att se en kris som skulle kräva en krisledningsnämnd med långtgående beslutsmandat och befogenheter. Som en respondent uttryckte det ”Behöver vi göra det eller klarar vi det ändå? Och det har vi ändå bedömt att vi gör” (4). Det bedöms också att aktivering av krisledningsnämnd kan minska effektiviteten och göra att beslut fattas långsammare och med mindre träffsäkerhet än i de nämnder som normalt är ansvariga.

Vilka risker finns med att aktivera krisledningsnämnd?

Bland respondenterna finns också en mer fundamental oro för att ett centraliserat beslutsfattande riskera skada demokratin. En respondent hävdar ”Men den är farlig skulle jag säga. I ett demokratiskt system med folkvalda som får ett ansvarsområde som de ska kunna svara mot folket i så hittar du på en ny grupp med fyra personer som kan gå in och börja styra” (1). Under en lång kris med breda effekter på samhället kan detta också innebära en normalisering av centraliserade beslutsformer som också kan drabba mänskliga rättigheter menar samma respondent. Detta innebär att det nog bör övervägas om och när krisledningsnämnden ska aktiveras.

En annan aspekt som lyfts fram är att aktivering av krisledningsnämnd riskerar att leda till en politisering av en professionell organisation och, genom detta, en politisering av pandemihanteringen. En respondent uttryckt det så här : ”Men här har det inte funnits någon anledning, jag måste säga med tanke på ... att haft en massa politiker som skulle sitta där och fatta beslut som inte har kunskapen och inte professionen, det hade inte alls varit bra” (8).

Sammanfattning

Covid-19-pandemin har inte alltid bedömts som en krishändelse som kräver extraordinära åtgärder. Av de som ändå bedömer detta som en kris ses Covid-19-pandemin som en långdragen kris och detta kräver en organisering som är uthållighet. Förklaringen bakom att de flesta kommuner valt att inte låta krisledningsnämnden träda i funktion härleds från att pandemin inte uppfattats som en extraordinär händelse då påverkan på den kommunala organisationen varierat i styrka under en längre tid, där vissa perioder varit mycket lågintensiva. En annan förklaring utgörs av att pandemin är en bred kris som bäst hanteras inom ordinarie verksamhet, och att krisledningsnämnden endast aktiveras om det inte är möjligt att hantera påfrestningar inom ordinarie organisering. Det finns dessutom en rädsla för att skada demokratin och mänskliga rättigheter genom att ha ett centraliserat beslutsfattande som en krisledningsnämnd innebär under en längre tid. Att arbeta genom krisledningsnämnd innebär dessutom att pandemihanteringen politiseras genom att den professionella organisationen övertas av politiker, vilka inte självklart innehar varken kunskap eller profession för att effektivt hantera krisen.

Organisation och ledning

Organisation och ledning av pandemihanteringen är av central betydelse för förmågan att möta detta hot. Vi ser i vår studie olika modeller för detta från mer formaliserade och strukturerade modeller till modeller med ett större fokus på följsamhet och flexibilitet. I något fall framträder också en bild av en organisering som tycks vara mer ad hoc och reaktiv. Vidare är tillgängliga, eller mobiliserbara, resurser av avgörande betydelse.

- Specifika krisplaner och de ibland förekommande pandemiplanerna tycks ha begränsad betydelse för den praktiska hanteringen.
- Stöd till ordinarie organisation är viktigare än en central och specifik krishanteringsorganisering.
- Stabsmetodik: (-) exkluderande, (-) förutfattade meningar, (-) stelbent och rigid; (+) enkelhet, (+) skapar trygghet, (+) snabb start.
- Från en person på enstaka procent till hela avdelningar med flera heltids-personer som jobbar med krishantering – kommunstorlek spelar roll.
- Intern och extern samverkan – avstånd spelar roll.
- Kartläggning av relevanta kompetenser utanför den krishanterande organisationen.
- Ordinarie arbetsområden har blivit eftersatta. Mycket utbildning och kompetensutveckling har inte kunnat genomföras.

Styrande planer och dokument

Det är tydligt att olika typer av beredskaps-, kris- och även pandemiplaner finns i de studerade kommunerna. Planerna tycks vara många som en respondent hävdar. ”Vi har ju en hel del planer ... Först och främst har vi ju risk- och sårbarhetsanalysen ... Inför varje mandatperiod så gör vi en ny. Händer det stora saker så kan vi ju uppdatera den under resans gång då, men vi hade i alla fall identifierat att vi hade en värdelös pandemiplan” (7) och ”Sen kan man ha ett dokument med 48 sidor. Men man minns bara en eller två av dem” (2).

Den tydligast framträdande bilden bland respondenterna är en skepsis mot planernas funktionalitet som konkreta styrinstrument vid en kris. På frågan varför de ändå tycks förekomma så frekvent svara en av respondenterna ”... när staten följer upp så är säkert deras fråga “har ni en pandemiplan?”” (1). Ett resultat kan bli att det produceras planer med begränsad praktisk betydelse ”Vi har dokument för det här ... en krisberedskapsplan som ser bra ut på pappret” och ”Men jag ska också säga att vi jobbar ju egentligen inte enligt planen ...” (7) samt ”Så att då kan man säga så här, vi har en beslutad plan som vi inte har jobbat efter...” (1). En annan respondent menar att det finns en kultur som driver detta ”Vi vill ju ha hängslan och livrem och

20 styrdokument och tydligt strukturerat hur det ska vara och det går väl bra i vardagen ... Men när det blir en kris som avviker ifrån det, då står man med de där styrdokumenterna som inte riktigt kanske funkar (5).

Planerna finns där men när arbete med krishanteringen sätter igång är det ibland oklart hur planer och andra dokument kopplar till det praktiska arbetet. ”Lagstiftningen pratar ju om risk- och sårbarhetsanalyser och det innebär inte att de inte fyller en funktion, men ... det är lättare att ta till sig kontinuitetsarbete och det ger mer effekt i olika situationer” (5).

Andra menar att planen kan fungera styrande men i den praktiska hanteringen av en kris sker ofta avvikelser från planen ”Man kan väl säga att vi utgår från planen, men under tiden ...” (2) och ”...jag har ju jobbat under ett par år med att utveckla vår krisledningsorganisation och sen så när den här krisen kom med en pandemi ... där tog han beslutet att vi skulle fortsätta att jobba i linjeformat då ... Vår krisledningsplan är ju byggd utifrån ett stabsarbete” (5). Vidare tycks planerna kunna delas in i två kategorier. En kategori där planerna blir ”hyllvärmare” ”... vi har haft pandemiplaner, de har funnits, men de har varit inaktuella tror jag på många ställen” (4) och ”Ja, det fanns det väl [en plan] ... gällande fågelinfluensan ... den motsvarar inte den här pandemin egentligen ... Den är inte applicerbar rent ut på det här inte” (6). En annan att de är föremål för ständiga revideringar och uppföljningar som respondenterna ibland ifrågasätter ”Vi har fått kritik på uppföljning, att vi inte har gjort det. I det tidigare styrdokumentet stod det att vi skulle göra uppföljning varje år till KS” och ”Sen har vi någon föreskrift, och sen så har vi någon fjärde variant på LEH-rapporten i mitten av februari som är några frågor som någon har hittat på i en bilaga till RSA-föreskriften som vi inte vet vad de kommer ifrån, de hänger inte ihop med överenskommelsen” (1).

Det finns dock de som har en mer positiv bild av planernas styrande funktion ”Ja, vi har en central krisledningsplan och vissa andra riktlinjer också. Så vi har en struktur” (3).

Ledningsfunktioner och beslutsfattande

Utifrån intervjuerna framgår att mycket av ledning och beslutsfattande sker i den reguljära organisationen med vissa komplement från centrala krisfunktioner (såsom staber, etc.). En respondent säger att de har ”... en ganska traditionell organisation. Vi har en krisledningsnämnd som kan träda i funktion vid behov, och vi har en stab, och sen har vi då givetvis kommunchefen som beslutsfattare” (9) och ”... man behöver inte en separat organisation som inte har delegation för att ta beslutet, man måste kunna använda ordinarie. Så det är det vi har gjort” (1) eller ”Om man ska ta gemensamma beslut, så behöver man ha med de som har möjlighet att fatta de besluten för bildningsförvaltningen eller välfärdsförvaltningen...” (5).

Vid mer precisa uttalanden om hur krisorganisationen ser ut så är det tydligt att centrala funktioner mobiliserats men även då har den reguljära organisationen utnyttjats för att minska fragmentiseringen av ledning och beslutsfattande ”... vi kan fatta beslut i gruppen. Det som är spännande med vår organisation det är att vi har vår miljö- och byggchef som ingår i den här gruppen, han är tillika KSO” (2).

Ett argument som lyfts av flera respondenter är att det ska vara professionella som fattar besluten. Detta framträder som ett viktigt argument mot att aktivera en krisledningsnämnd bestående av politiker ”... flytta styrningen av krisledningen från ... KF ... till stadsdirektören ... det är inte så mycket en politisk fråga som det är en ledningsfråga” (1). Flera av respondenterna lyfter vikten av ”att ha med sig politikererna” men att även de politiska besluten i krisen primärt bör fattas på professionella grunder. Som en av respondenterna formulerar det ”Men även på nationell nivå så har det varit så i stor utsträckning i Sverige att det är myndigheterna som ... i många andra länder så har frågan blivit en politisk fråga mer ... Det verkar som att det är så även på lokal nivå här då. Man låter experterna sköta sitt i sina verksamheter” (4).

Organisation och bemanning

När det gäller hur krishanteringens ska organiseras finns hos vissa respondenter en tydlig kritik mot inflytande från historisk manligt dominerade sektorer som militär och polis ”... jag försöker ... kasta bort allt hittepå som kommer från militären, polisen” och respondenten menar att i stället bör den befintliga organisationen ges större utrymme ”Det vi gör är att vi speglar ordinarie ledningssystem och stärker upp med ett ledningsstöd där det behövs för att vi skulle jobba mer tvärsektorielt och snabbare” (1). Någon kopplar också detta, att bedriva krishantering i gängse organisation, till karaktären på Covid-19-pandemin och dess förlopp ”... jag har liksom funderat mycket både kring om man ska ha en särskild organisation, speciellt nu när det är så här långdraget” och ”... det bästa skulle ju vara om man är så pass robust i ordinarie verksamhet att man aldrig behöver ställa om för att möta en kris liksom, utan att den ordinarie organisationen faktiskt kan klara av att hantera den då” (5).

Det finns dock också de som lyfter fram ett mer traditionellt stabsarbete och kopplar fördelarna med denna typ av organisering till sin egen professionella och/eller utbildningsbakgrund ”Vi har ganska många som har jobbat med stabsutbildningar ... en lång militärtjänstgöring. Jag har gått stabsutbildning, och räddningschefen har gått stabsutbildning. Så någonstans har man ändå i ryggmärgen det här arbetet” (2) och ”... jag är ju gammal militär och har suttit i en och annan stridsledningsstab, så att jag var van att förstå vad som är viktigt och skita i det som är oviktigt” (7).

En annan fråga som är central är vilka som ingår i krisorganiseringen med syfte att hantera Covid-19-pandemin. En respondent säger ”... vi en ganska traditionell organisation. Vi har en krisledningsnämnd som kan träda i funktion vid behov, och vi

har en stab, och sen har vi då givetvis kommunchefen som beslutsfattare. Och staben, den består av framför allt kommunikationsfunktionen, men de här olika funktionerna då med lägesbild och rapportering och omvärldsbevakning” (9). En annan beskriver krisorganisationen på följande sätt ”Ja, då är det ju jag som kommunchef. Och så har vi säkerhetssamordnare tillika brandchef som är med. Och så har vi samtliga så kallade förvaltningschefer. Men vi har inga förvaltningar, men de som var förvaltningschefer tidigare ... och en kommunikatör är med i krisledningsgruppen” (2). Bilden av att det handlar om förvaltningsorganisationen snarare än om den politiska/demokratiska organisationen i kommunen är ganska stark ”...krisledningsgruppen utgörs av ordinarie medlemmar i vår kommunledningsgrupp ... förvaltningschefer, HR-chef, ekonomichef, räddningschef och administrativ chef” (8)

Följaktligen framstår relationen till politikerna (som ju ytterst är ansvariga för kommunens verksamhet och som är föremål för ett demokratiskt ansvarsutkrävande) som intressant ”... vi ett möte i veckan med alla verksamhetschefer och några specialister. Sen sitter politiken med och får ställa frågor ... syftet med det, det är ju att de ska få information om hur vi jobbar ... Sen får de ju ställa sina frågor och så vidare” (7) och ”... även om vi inte har kallat det för krisledningsnämnden så är det exakt samma deltagare som har fått information i KSAU, KS och fullmäktige” (9). Politiker hålls informerade men ges inte rollen som viktiga beslutsfattare av respondenterna för politiken tycks uppfattas som stökig ”Sen är det en utmaning kan jag säga ... det är en utmaning att bjuda in politiken, för politik är politik” (8).

Hur leds då den kommunala krisorganisationen. Trots ett visst motstånd mot stabarbete så finns den en tydlig centraliseringstendens i krisorganisationen i flera av de studerade kommunerna ”... jag ligger direkt under kommundirektören ... för att hantera samhällsstörningar” (7) och ”Sen har kommunfullmäktige ... tagit beslut i ett dokument att det är jag ... som är kommundirektör, som leder krisledningsarbetet” (8).

Det framgår hos några av respondenterna att det är av avgörande betydelse att förstå hur en kommun är organiserad och hur den styrs om krishanteringen ska kunna organiseras och drivas effektivt ”De kan vara duktiga på krisberedskap men de är inte duktiga på kommunal styrning ... Kommunalstyrning är svår att lära sig, och särskilt sin egen kontext, alltså den speciella, unika kommunen du jobbar i. Det finns mycket nyanser av makt och kulturer och sånt som man måste känna till, och historik. Det absolut lättaste är att lära sig krisberedskap av de här sakerna” (1).

Kompetens och resurser: Ledningsfunktionen

En aspekt på resurser är ju vilka som leder arbete med hanteringen av Covid-19-pandemin. Där framträder bilden av att de oftast är personer med centrala funktioner i kommunen som ges ansvar för ledning och samordning. Det handlar om kommundirektörer, säkerhetschefer, säkerhets- och beredskapssamordnare och i några fall förvaltningschefer (exv. en socialchef). Många av de som har en utpekad krishanteringsfunktion ägnar sig åt krishantering 50 procent av en heltid eller mer.

Många har krishantering som heltidssyssla medan de på andra positioner (kommundirektörer, förvaltningschefer) lägger en mindre andel av sin tid på detta. Detta avspeglas också i viss mån i vad funktionen fylls med och hur operativ den är. De som lägger halv- eller heltid på uppdraget drar ofta ett stort lass i det dagliga arbete medan de med andra mer övergripande kommunfunktioner arbetar med koordinering i större utsträckning ”... jag har varit stabschef i krisledningsarbetet nu och i den krisledningsorganisation vi har haft” (8) och ”...jag som håller ihop den ledningsgrupp Corona som vi kallar det för” (4).

Kompetens och resurser: Påfrestning på den kommunala organisationen

I mindre kommuner är det som regels så att de som arbetar med kris- och beredskap får ägna sig åt flera olika saker och är i mindre grad specialiserade ”... då blir det lite så där att man får göra lite utav varje. Jag har varit fullmäktige sekreterare, jag har jobbat med internkontroll, jag är valhandläggare. Så att det är den lilla kommunens dilemma, men också tjusningen” (9). Detta kan medföra att trycket på personalen blir högt under en situation som Covid-19-pandemin ”... vi och håller på och arbetar ihjäl oss och personalen, de kämpar och kämpar” (9).

I samtliga av de nio studerade kommunerna är det inte bara den mer avgränsade krisorganisationen som belastas hårt utan detta gäller även kommunens kärnverksamheter ”... det varit en hög belastning framför allt på välfärds- och bildningsförvaltningar som har varit ansträngda personalmässigt och haft ganska stora personalbortfall. Vi följer ju sjukskrivningsstatistiken dagligen nästan och där har vi varit uppe på, vad är det ... 15-16 % av kommunens anställda har varit sjukskrivna och det är väl nästan 800 personer” (5) och ”... varje vecka går i genom då och vissa sektorer har varit mer belastade, det har varit barn och utbildning och det har varit vård och omsorg som har haft det tuffast så att säga så” (4).

Vidare lyfts sårbarheten av att ha en mindre krisorganisation när det blir en långdragen situation som Covid-19-pandemin och att detta lett till en annan typ av krishantering än vid en kortare kris ”... vi har kunnat hantera det här i, vad ska vi säga, mellan sju och fyra vardagar. Alltså hade det här pågått 24/7, i ett visst antal veckor och månader, så hade vi aldrig löst det här. Jag tror inte någon hade gjort det, för vi har inte den personalkapaciteten” (6).

Sammanfattning

Flera respondenter presenterar ett kritiskt perspektiv på planers och dokumenters styrförmåga när krisen slår till och uppfattar planer som nödvändiga enligt lagstiftning men tämligen oanvändbara i praktiken i relation till Covid-19-pandemin. Kommunernas planer kan särskiljas mellan ’hyllvärmare’ – sådana planer som inte är applicerbara på Covid-19-pandemin – och de som kontinuerligt revideras och följs upp. Det finns dock ett annat perspektiv där planerna tillskrivs en styrande funktion som ger struktur för arbetet under pandemin.

Kommunernas beslutsfattande har skett i den reguljära organisationer med stöd från olika typer av centrala krisfunktioner. Detta har minskat fragmenteringen av ledning och beslutsfattande, och stor vikt läggs återigen vid att tjänstemän och inte politiker ska fatta besluten. Det är dock viktigt att politikerna är införstådda och ense med besluten.

Respondenterna framför att den ordinarie organisationen bör ges utrymme för att hantera pandemin. Ett sätt att förstärka arbetet i ordinarie verksamhet är genom att ge ledningsstöd för att effektivisera och stärka organisationen, några respondenter lyfter även fördelarna med stabsarbete i relation till erfarenhet av denna arbetsform. Respondenterna menar att det är av yttersta vikt att förstå kommunal organisering och styrning för att effektivt kunna arbeta med krishantering.

De som ansvarar för ledning och samordning är ofta kommundirektörer, säkerhetschefer, säkerhets- och beredskapssamordnare och förvaltningschefer. Tiden som spenderas på krishantering varierar, många har det som heltidssyssla medan andra arbetar halv- eller deltid med krishantering. I mindre kommuner ägnar sig ofta tjänstemän åt flera olika uppdrag, vilket kan innebära personella påfrestningar vid kriser så som Covid-19-pandemin. Till följd av personalbortfall har flera olika delar av kommunens verksamhet drabbats hårt under pandemin.

Samordning och kommunikation

Samordning är ju alltid en central aspekt av en verksamhet som innefattar flera aktörer från olika nivåer, sektorer och samhällsfärer och hanteringen av Covid-19-pandemin karaktäriseras, genom sin omfattande natur, av samordningsbehov, -utmaningar och -problem. Samordning krävs mellan olika nivåer i den offentliga sektor (stats, region, kommun), inom den kommunala organisationen (mellan sektorer och mellan förvaltning och politik), mellan kommuner i närhet av varandra och i omvärldsorienterad samordning (mot medborgare, näringsliv, etc.). I våra intervjuer har också frågan om samordning tagit en betydande plats i respondenternas svar.

- Samverkan på regional nivå tycks ofta ske inom redan etablerade strukturer och mer sällan genom specialinrättade organ föranledda av Covid-19-pandemin.
- Länsstyrelsens roll i samordningen mellan nivåer ges både ris och ros och flera respondenter saknar nationell samordning av skyddsutrustning.
- Olika krisplaner spelar ingen eller mycket lite roll i flera kommuner men i vissa kommuner tillmäts de betydelse framförallt som styrande för krishanteringens organisering under Covid-19-pandemin.
- Kommunala krisfunktioner har gradvis etablerats allt tydligare som en del av den kommunala verksamheten under pandemiförloppet.
- Större kommuner avsätter mer resurser för samordning.

- Förtroende mellan politik och förvaltning samt mellan förvaltningar är av stor betydelse för en fungerande samordning.
- Mellankommunal samverkan ses som viktig och sker i huvudsak i redan upparbetade kanaler och befintliga nätverk (kommundirektörer, socialchefer, beredskapssamordnare, etc.).
- Mellankommunal samordning av åtgärder och restriktioner krävs för att inte skapa förvirring och/eller undergräva medborgarnas förtroende.
- Kommunens utåtriktade Coronakommunikation har också en central samordnande funktion.

Samordning mellan nivåer

Samverkan på regional nivå tycks ofta ske inom redan etablerade strukturer och mer sällan genom specialinrättade organ föranledda av Covid-19-pandemin. Det handlar om reguljära regionala ledningsmöten där företrädare för kommunerna, regionen och länsstyrelsen deltar. Det innebär att frågor kopplade till pandemin ofta plockas in i befintliga organ som "... olika regionala samverkanskonferenser, och särskilda träffar för kommunikatörer, där också andra myndigheter, trafikverk och ... kollektivtrafikföretaget och så vidare, har deltagit. Så vi har plockat in frågan i olika forum" (9).

Det sker dock specifika och regelbundna möten kopplade till Covid-19-pandemin exempelvis information ges och kommunikation samordnas. Här sker också samordning där "... man kan prata om gemensamma resurser och då skulle man behöva dela resurser ... men det är ju länsstyrelsen som leder det arbetet" (2).

Det råder dock delade meningar om Länsstyrelsens roll i samordningen mellan nivåer bland respondenterna och tämligen explicit kritik om brister framförs såsom "... de går ner i en bunker, deras ledningscentral. De går ner i en bunker och så hänger de där i månader. Om man då kan lite om ledning och krishantering så vet man om att det är rätt lätt att gå till 'group-think' rätt snabbt om man bara hänger med sina egna folk" (1) och "... vi blev ju hemskt ineffektiva inledningsvis på länsidan" (7) och att samarbetet hämmas av att kommunala aktörer inte hittar någon "... motsvarighet på regionen eller på länsstyrelsen" (1). Andra menar att länsstyrelsen brukar fungera bättre men att de "... inte riktigt funnit sin roll under den här pandemin ... lite sena på bollen, inte kanske helt funnit sin egen identitet" eller "det fanns ett initiativ här efter hösten att ha inriktning och ... traditionell ISF där man då tar ut en gemensam inriktning. Och jag skulle säga att det har lite lyst med sin frånvaro" (9).

Andra respondenter lyfter aspekter där länsstyrelsen fungerat bra och bidragit till förmågan att hantera pandemin. Av vikt har varit "Kommunikation- och juristfunktionerna, de är två positiva exempel som man verkligen vill lyfta fram hur läns-

styrelsen ... har jobbat” (9). Andra väl fungerande aspekter rör gemensamma kommunikationsplattformar eller budskapsplattformar där länsstyrelsen bidragit. Länsstyrelsen har också ”... samverkanskonferenser, ... specifika ... särskilt för kommunikatörer, särskilda nätverk för jurister som träffas också utifrån Covid då. Och sen så har man ibland också kallat ihop kommunerna för andra” (4).

En aspekt som får kritik när det gäller nationell samordning rör skyddsutrustning där flera respondenter uttrycker att de upplever att kommunerna lämnat till sig själva: ”Att vi då som en kommun av alla ska sitta och jaga skyddsutrustning med resten av världen ... är det godkänt material eller inte eller är det bara bedragare här som vill sälja och ... tjäna pengar... och arbetsmiljöverket i ena änden som trycker på, socialstyrelsen i andra änden” (3). Några kommuner beskriver också hur de fått improvisera och producera egen skyddsutrustning då stöd saknat nationellt för inköp.

Inomkommunal samordning

När det gäller inomkommunal samordning tycks planer spela en roll för samordningen i vissa kommuner och liten, eller ingen, roll i andra kommuner. En av respondenterna säger ”... man kan väl säga att vi utgår från planen...” (2) en annan säger att ”... jag skrev pandemiplanen, och där har ... beskrivit att vi har en samordningsgrupp” (9). En annan av respondenterna säger ”... vi jobbar ju egentligen inte enligt planen ...” (7) en annan beskriver hur en krisplan med fokus på krisledningsorganisationen arbetats fram ”... och sen så när den här krisen kom med en pandemi, då blev det rätt så snabbt ett beslut från vår kommundirektör då att vi skulle driva det i linjen. Vi hade ju en förberedd organisation för att kunna jobba i stabsform” (5). Även om planen inte följs eller spelar en mindre roll hävdas att det är viktigt att det finns en gemensam idé om den övergripande inriktning så att ledare inte ”... drar iväg i detaljer hit och dit, då får du en fragmenterad styrning direkt” (1).

Alla respondenter beskriver hur de jobbar med olika typer av samverkansmöten som hålls med olika intervall. Som regel hölls möten med högre frekvens för att minska och variera i takt med Covid-19-pandemins uträkning i tid men också, i vissa kommuner, i relation till smittspridningens intensitet. Möten syftar ofta till att ge gemensam kunskap och kan innefatta ”... färsk statistik. Så vi tar den en nationell och regional aktuellt läge om det behövs. Och så tar vi alltid verksamhet för verksamhet. I början fick alla rapportera i detalj från sin verksamhet ... Sen kollar vi smittläget ... Hur går det med vaccineringen? Hur funkar det med nedstängningen av gymmet, badhuset ... Vi går verksamhet för verksamhet” (2). Dessa möten innehöll också ofta information om ”... hur vi ska jobba ... Det får hanteras i linjeorganisationen” men också men även riktade till ” ... politiken med och får ställa frågor och då är det kommunstyrelsens arbetsutskott. Det är tre personer bara, så det ... de är liksom hanterbara. Och syftet med det, det är ju att de ska få information om hur vi jobbar” (7).

Det är dock tydligt för några av respondenterna att några av krisfunktionerna behövde arbeta ganska hårt för att nå ut i kommunorganisationen ”Ja, nu fick ju helt plötsligt den medicinskt ansvariga sköterskan ringa runt till alla verksamheter och försöka hitta någon som förstod vem hon var ... Hade det varit en inarbetad relation där, då hade väl det här kunnat lösas på en vecka ... Nu tog det tre veckor” (7). Vidare beskrivs hur den centrala krishanteringsfunktionen gradvis under pandemin både blivit mer känd men också mötts av större acceptans.

Det tycks även här som om mycket av samordning, trots mobilisering av olika kris- och stabsfunktioner, har skett genom kommunens ordinarie organisation ”Så har det varit regelbunden information till KSAU och till KS och till fullmäktige ... Sen har respektive förvaltningschef informerat i sina nämnder” (8) eller ”... så har ju varje verksamhet själv ett ansvar för att jobba med frågan i sin egen verksamhet då och där har vi något som vi kallar för säkerhetssamordnare ... tanken är ju att verksamheterna själv ska få in det i linjeorganisationen då och att det är varje ledningsgrupps ansvar att ta tillvara de här frågorna då” (5).

Storleken på kommunen spelar också in där större kommuner tycks ha större utmaningar i sin samordning och mycket resurser går till koordinering ”... med fackförvaltningar så har vi skapat en ledningsgrupp ... som är direktörerna på respektive fackförvaltning ... Så jag samordnar ... koordinerar på samordnad nivå, vårt arbete. Och så har vi hittat vissa huvudprocesser som är HR som är jättekritisk i den här händelsen. Inköp som är jättekritisk. Kommunikation kommer alltid med. Juridik, och egentligen koordinering. Och sen så jobbar vi tvärssektoriellt över staben med de här olika funktionerna som samordnare” (1). I en mindre kommun tycks dessa utmaningar vara mindre ”Vi är en liten kommun så vi har inte så stora glapp. Vi har ganska mycket direktkontakt och det är snabba beslut och information går snabbare än i en större kommun” (3).

Att det finns förtroende mellan olika sektorer och mellan förvaltning och politik lyfts också fram som en framgångsfaktor ”...det fanns en tillit och en trygghet i att politiken vet vad vi gör, och ... men då, motprestationen är att vi behöver hela tiden rapportera” och respondenten menar vidare att gemensam information om lägesbild och åtgärder bidrar till att bygga förtroende ”Vi ska ha samma lägesbild där, och vi ska hjälpa varandra över förvaltningsgränserna ... nämnden har inte ansett att de behöver träda i kraft, för de har ändå fått sitt informationsbehov och möjlighet att påverka uppfyllt” (9).

Mellankommunal samordning

I den egna regionen eller mellan kommuner i närområdet lyfts betydelsen av mellankommunal samordning som viktig. Även här sker den ofta i redan upparbetade kanaler ”Samtidigt så är han utlånad till [grannkommun] för deras beredskapssamordnare är mammaledig, så att ... Och sen har han även [annan grannkommun] till viss procent också, så att ... Men det gör ju att det blir ett bra samarbete över kommungränserna” (7). Vidare samarbetar kommundirektörer, förvaltningschefer,

skolchefer, kommunikatörer, beredskapssamordnare, m.fl. i befintliga kommunövergripande nätverk som också ges en roll i Covid-19-pandemin. Även befintliga kommunalförbund är viktiga i den mellan kommunala samordningen.

Flera respondenter trycker på att det organiserade och formaliserade samarbetet är viktigt för att minska sårbarheten ”Jag har fått jobba med informella kontakter och det hatar jag för att jag försöker ändra ... de informella kontakterna” (1). För att motverka beroendet av informella kontakter och en fragmentiserad styrning byggs nya formaliserade samarbeten upp såsom gemensamma analysenheter samt kommunchefsnätverk och att dessa även kan påverka agerandet i kommuner som inte ingår i det specifika nätverket ”När det kommer ett beslut så samordnar vi oss och så tänker vi, genom att vi snabbt tar beslut, går ut med hur vi kommer agera, så påverkar det styrningen av de mindre kommunerna” (1). Ett uttalat syfte är att behålla en professionell styrning ”För det värsta vi har när det blir så segt som det har blivit med regionen och länsstyrelsen är att en massa mindre kommuners politiker vill visa handlingskraft, så då tar de massa beslut. Och det blir så ... fragmenterad styrning” (1).

Ett viktigt övergripande syfte med samverkan är att samordna åtgärder för att inte skapa förvirring och/eller undergräva medborgarnas förtroende ”Vi måste vara överens för hittar en kommun på något ... och det är något helt annat i [grannkommun] och [grannkommun], då blir det bara massa liv mellan våra medborgare, så det måste samordnas” (7). Mycket är kopplat till hur samhället är organiserat idag ”... våra kommuner, man är så beroende av varandra, för att man bor i en, pendlar till en annan. Det är så mycket rörlighet över kommungränser, så när man gör konstiga beslut i några delar så stör det arbetet tillsammans” (1). I detta sammanhang lyfter respondenten termen ”spelledare” och säger ”Spelledare handlar om vem som lägger upp systemet, hur vi samordnar oss och hur vi organiserar oss i denna händelsen. Den måste sitta över sin egen struktur ... Och prata med spelledarna i de andra organisationerna, så man kan få de olika delarna att synka med varandra” (1). Samordningen handlar också om ”... att ha koll på varandra, stötta, ge tips, råd” (8) och att diskutera ”...mer verksamhetsgemensamma frågor” (5).

Omvärldsorienterad samordning

En aspekt av den omvärldsorienterade samordningen har redan berörts i viss mån ovan i termer av mellankommunal samordning av åtgärder för bibehållen trovärdighet i relation till medborgare, näringsliv, organisationer, etc. Denna aspekt är relevant även för den omvärldsorienterade samordningen men under denna rubrik undersöker vi mer direkta utåtriktade aktiviteter.

Mycket av den omvärldsorienterade samordningen är inriktad på att underlätta följsamheten med införda restriktioner ”Det känns som vi ... pratar med handlare och sånt där, så ... det är där det kan bli trängsel. De säger att [de egna kommuninvånarna] överlag är bra på att följa alla rekommendationer. Hålla avstånd och allt sånt här ... ” och ”Vi har träffat näringslivet ... Ett par träffar där vi pratade just om hur

det kommer påverka turistnäringen och hur vi kommer att följa upp trängsel. Hur de ska hantera sina säsongarbetare som de har som gärna vill träffas på kvällarna” (2).

Andra respondenter beskriver ur de har mer formaliserade forum ”Vi har ju lokalt krishanteringsråd där vi liksom försöker träffa företag och verksamheter som är inom kommunens ... geografiska område. Och där har vi väl märkt att vi har haft nytta utav det” (7). Även externa aktörer inom den kommunala välfärdsproduktionen ingår i denna samordning ”De privata aktörerna inom skolan till exempel, där hade vi, och har dagligdags även när det inte är pandemi, kommunikation med friskolorna. Men tittar vi på omsorgsverksamheten, så har vi inte haft den relationen i normalläge. Vi har ju några HVB-hem, vi har privata äldreboenden och gruppbo-städer och så vidare” (7). Även stora företag inom det kommunala territoriet dras in i denna samordning.

Kommunens utåtriktade Coronakommunikation är av central betydelse och en kommun ”... jobbar med talespersoner, så som Polismyndigheten och andra är väldigt duktiga på” (7) en annan ”... har valt att göra så att den som håller i ledningsgruppen Corona är den som i första hand svarar på frågor. Så att när vi går ut med pressmeddelanden så går vi också ut och säger att talesperson är den här eller just i de här frågorna så är det den här och den här” (Skövde). Information riktade till kommuninvånare har ”... skett genom kommunens hemsida, intranät, kommunens sociala medier, samt att vi har en lokaltidning som ... vi har annonserat i då om det har varit någonting som vi vill ha ut då” (6).

Andra kommuner använder redan inrättade forum där information sprids genom exempelvis POSOM-grupper, religiösa samfund (i huvudsak nämns Svenska kyrkan) och företag. Andra kommuner använder kommunens tillsynsfunktion för att bistå ”...med exempelvis skyltning och sånt där ... och försöker i möjligaste mån underlätta för en ansträngd verksamhet för att alla näringsverksamheter” (6). Även informationsutskick till näringsverksamheter via brev och epost förekommer.

Sammanfattning

Under Covid-19-pandemin har samverkan på regional nivå i stor utsträckning skett genom etablerade strukturer såsom reguljära regionala ledningsmöten ibland med insalg av möten direkt kopplade till pandemin. Länsstyrelsens roll i samordningen mellan olika nivåer har upplevts olika av respondenterna, där ena lägret hävdar att de varit ineffektiva medan andra menar att de haft en oklar roll. Enligt andra respondenter har länsstyrelsen haft en tydligt bidragande roll i hanteringen av pandemin. Gällande nationell samordning kring skyddsutrustning upplever flera respondenter att de saknat stöd och att ansvaret lagts på den enskilda kommunen. Den interna samverkan inom kommunen har i vissa kommuner utgått från pandemiplanen. Alla respondenter återger att de arbetat med samverkansmöten, vilka genomförts med olika intervall beroende på smittspridning och tidsperiod. Krisfunktionen var i vissa kommuner främmande till en början men har blivit normaliserad under

pandemins lopp. Även samordning är en viktig del av arbetet under Covid-19-pandemin, vilket har genomförts i den ordinarie verksamheten. I de större kommunerna krävs mer resurser för att koordinera samordning, och arbetet innebär en större utmaning; medan mindre kommuner har mer direktkontakt vilket bidrar till möjligheten att sprida information och fatta snabba beslut. En central framgångsfaktor rör förtroende mellan olika sektorer samt förvaltning och politik, där gemensamma lägesbilder och att hjälpa varandra över förvaltningsgränserna bidrar till att bygga tillit. Mellankommunal samordning lyfts som en betydande funktion. Ett övergripande syfte med denna är att undvika förvirring bland invånare, genom att samordna lägesbilder och åtgärder för att agera på liknande sätt. För att undvika fragmenterad styrning är det viktigt att dessa nätverk byggs upp via formaliserade nätverk snarare än informella kontakter. Den omvärldsorienterade samordningen syftar till att inom kommunen skapa förutsättningar för att följa de nationella restriktionerna. I detta nätverk ingår både interna och externa aktörer.

Osäkerhet

Covid-19-pandemin kännetecknas av komplexa skeenden och sammankopplade aktörer på olika nivåer. Detta innefattar betydande osäkerhet om viruset i sig, dess spridning och dess effekter på individer och samhälle men också av osäkerhet om hur individer och organisationer på olika samhällsnivåer agerar och kommer att agera.

- Covid-19-pandemin och viruset i sig bidrar till mycket osäkerhet i termer av obefintlig erfarenhet av något liknande, ingen träning eller övning i pandemihantering, oklarhet i utvecklingen och hur länge den ska pågå, etc.
- Flexibla beslutsprocesser, kontinuerlig kommunikation, informationsinhämtning och omvärldsbevakning är av stor vikt i strävan att minska osäkerhet.
- Kommuninvånarens agerande, och andra som vistas i kommunen, kan skapa osäkerhet (om kunskap och villighet att följa rekommendationer och restriktioner).
- Statliga myndigheters kommunikation och beslut om åtgärder etc. kan bidra till osäkerhet genom otydlighet, ändrade besked och beslut om rekommendationer och restriktioner som ska implementeras med kort varsel.
- Ryktesspridning inom den kommunala organisationen eller bland allmänheten bidrar också till osäkerhet.

En central aspekt av krishanteringen som lyfts av flera respondenter är behovet av att minimera osäkerhet och skaffa sig en överblick av nuläget och utvecklingen framåt ”Man behöver veta ... För att fatta ett beslut, man behöver veta läget. Hur ser läget ut just nu, och vilka beslut behöver vi fatta utifrån läget ... Krisläget” (2). Osäkerheten rör dels pandemin och viruset i sig men också den egna och andra

organisationers organisering och agerande samt hur medborgare kommer att bete sig och vilka effekter dessa beteenden kan tänkas få.

Att drabbas av pandemin har i sig bidragit till osäkerhet då det är ett okänt territorium ”För det var ett nytt begrepp, pandemi var ett nytt begrepp. Kan man hålla sig för skratt nu, men det trodde man knappt och man tyckte nästan att det var överkurs, men nu är vi där, nu sitter vi i den” (8) och ”Ja, det var ju liksom mycket i början innan ... vi ens visste vad det var ... Vi visste ju inte vad det här var eller hur det skulle slå” (5) eller ”... den här pandemin ... den är långdragen och man vet inte vad som ska komma härnäst” (3). Detta leder också till frågan om hur det är möjligt att förbereda sig för en sådan kris ”... jag törs nästan säga att alla kommuner i Sverige aldrig har övat för en så här lång kris, utan de dokument, planer, övningar som vi har gjort och tagit fram, det rör sig om en till två dagar, kanske en vecka max. Sen är krisen löst. Det här är nytt för oss allihop” (6).

Kommunikation med olika aktörer blir viktig i strävan att minska osäkerhet ”Och sen så läser vi forskning, sen pratar vi med folk och sen har vi koll på det vi måste ha koll på ... och när vi läser saker ... då kanske man kontaktar någon och frågar vad det betyder. Och då får man veta att det finns en helt ny rapport som ingen har berättat om och ingen lagt ut någonstans” (1). Ett syfte med den ständigt pågående kommunikation och sökandet efter fakta är kopplat till att det behövs en flexibilitet som kan stärka hanteringen av den ständigt förändrade situationen ”Vi ska ha flexibla beslutsprocesser, vi ska ha en tydlig inriktning för arbetet ... så ska vi ha en aktiv omvärldsbevakning ... Det vi gör och det vi beslutar, det ska bygga på bekräftad information” (9).

När det gäller krishanteringens organisering finns det respondenter som tycker att även denna ibland bidrar till att öka osäkerheten genom att göra saker mer komplicerade än de behöver vara ”... jag tycker att det var ett väldigt maskulint område där man får det att verka så jädra svårt för att folk ska vara rädda för att göra de här sakerna, vilket stoppar folk från att börja krisleda och använda de positiva delarna av det. Och så krånglar man till det med särskilda system och man ska ha ... stabsmetodik som ska ha någon annat. Så man håller på med massa maktmedel som gör att ordinarie personal inte vågar gå in” (1). Vidare kan avsteg från tidigare beslutad organisering (exempelvis i krisplaner) leda till osäkerhet ”... så när den här krisen kom med en pandemi, då blev det rätt så snabbt ett beslut från vår kommundirektör då att vi skulle driva det i linjen. Vi har ju en förberedd organisation för att kunna jobba i stabsform då. ... Och där var vi väl inte riktigt förberedda från vårt håll då” (5).

Andra aktörer såsom medborgare bidrar till att skapa osäkerhet ”... [lokalinvånarna] överlag är bra på att följa alla rekommendationer. Hålla avstånd och allt sånt här ... när helgen närmar sig och de här stadsborna då kommer från kusten ... de är lite sämre på att följa restriktioner och hålla avstånd på Ica och Coop ... Jag hoppas folk följer rekommendationerna” (2).

Även statliga myndigheters kommunikation om åtgärder etc. kan bidra till osäkerhet ” Så vi jobbar väldigt mycket med att höra nyanserna, både på alla presskonferenser och alla frågor efteråt. Och man hör nyanser om någonting som kommer påverka framtiden ... Och sen så ser vi sen att sen har någonting ändrats i lägesbilden eller rapporten eller i någonting i styrningen, så att det påverkar hela tiden men den vertikala sammanhållningen finns inte” (1) och ”...det som var lite störande, om vi säger under första mån... tre, fyra månaderna, det var ju att de beslut som togs nationellt och så vidare var ju kring en situation som inte vi riktigt kände igen oss i ... Sen om man ser på central nivå över tid, så lite olyckligt, tycker jag, för Folkhälsomyndigheten då som efter sommaren försökte anpassa sitt beslutsfattande till en mer regional och lokal nivå och så kommer den här jättevågen då, som gör att man egentligen skulle behöva det här övergripande centrala beslutsfattandet igen då” (5) samt ”... då började det också komma mer och mer signaler nationellt ifrån att ”jo, men det vore nog bra kanske om man började prata munskydd”” (4). Den upplevda ryckigheten och ibland sena beslut i det statliga agerande uppfattas som en faktor som skapar osäkerhet ”... då har det ändrat sig mycket nationellt och kan väl tycka att perspektivet som vi sitter på så är de nationella myndigheterna lite för sena med sina åtgärder ... Som det har varit nu, vissa beslut som har kommit, restriktioner då har de släppt på lördagen, söndagen, och de ska sjösättas på måndagen. Finns inte en chans för någon kommun eller verksamhet att kunna genomföra det på ett bra sätt” (6).

Intern ryktesspridning inom den kommunala organisationen medför också osäkerhet som måste hanteras ” För som svar på frågan med rykten, ja, men vi har kunnat få in en fråga som att ”Ja, nu har vi haft den personen inom den enheten av Covid-19, och hen jobbar.” ”Ja, vänta då.” är alltid mitt svar, ”Stämmer det?” ”Jag vet inte.” Och då har vi fått gå och ta reda på fakta, så vi har hela tiden försökt att möta frågor och funderingar med fakta ... när det har bränt till, då ökar ryktena och oron” (9).

Sammanfattning

Covid-19-pandemin framkallar en osäkerhet genom oförutsägbarhet gällande både spridning och dess samhälleliga effekter. Därför innebär en central aspekt av krisledningen att försöka minimera osäkerhet och arbeta efter lägesbilder. Att förbereda sig för denna typ av långdragen kris är mycket svårt. Övningar kring krishanteringar rör sig om några dagar innan den löses, medan pandemin har pågått betydligt längre än så. För att minska osäkerheten är kommunikation mellan olika aktörer av största vikt, detta bidrar till att stärka den flexibilitet som är nödvändig för att hantera förändrade förutsättningar. Osäkerhet kan uppstå dels genom komplicerad organisering av krishanteringen, av otydligheter från nationella beslut, av ryktesspridning, men också genom att medborgare har svårt att följa restriktioner och rekommendationer.

Lärande och kunskap

Covid-19-pandemin kräver både ett löpande lärande och kontinuerligt byggande av kunskap, då det inte finns några betydande erfarenheter eller övningskoncept som möjliggjort skapandet av kunskap i den kommunala organisationen. Ur den pågående krisen är det också viktigt att lära inför framtida kriser. Pandemins långvarighet har drivit ett lärande och också möjliggjort reflektion över exempelvis den befintliga krisorganiseringens funktionssätt (både styrkor och svagheter) under löpande krishantering.

- Covid-19-pandemin som en ”kunskapshändelse”.
- Lärande grundas ofta i löpande uppföljningar och riskanalyser samt dokumentering av arbetet.
- Informationsflödet är så omfattande och snabbt att det innebär svårigheter att skapa överblick och få fram relevant kunskap som ska ligga till grund för beslut.
- Erfarenheterna och kunskapen från Covid-19-pandemin kommer att leda till revideringar av krisplaner och översyner av krishanteringens organisering.

Lärande sker kontinuerligt under den pågående krisen och arbetssätt och organisering utvecklas. Flera kommuner nämner att erfarenheterna och kunskapen från Covid-19-pandemin kommer att leda till revideringar av krisplaner. Vidare grundas lärandet ofta i löpande uppföljningar, löpande riskanalyser och dokumentering av arbetet. Ett övergripande syfte är att skapa beredskap för kommande kriser ”... vad var det som vi gjorde bra och vad har vi gjort dåligt. Så vi har ett sånt dokument som vi med jämna mellanrum fyller i. Som utvärderas under tidens gång. Så det kan vi ha som utgångspunkt när vi revidera våra krisledningsplaner framöver” (2).

När det gäller hanteringen av den pågående situationen handlar mycket av lärandet om att hitta former för en mer flexibel organisering som kan hantera Covid-19-pandemins svängningar (upp- och nedgångar i smittspridning, nya grupper som drabbas av smitta, etc.) men också andra kriser som kan uppstå parallellt ”... vår strategi är att ha ... flexibelt beslutsfattande ... Vi ska ha flexibla beslutsprocesser, vi ska ha en tydlig inriktning för arbetet, vi ska följa Folkhälsomyndigheten och smittskyddsenshetens rekommendationer” (9 och). ”...vi hanterade alla frågor och allting ... inom vård- och omsorgsstaben ... då så började smittan krypa in i skolverksamheten ... då så startade vi återigen upp den kommunövergripande staben i rent syfte att få en enad information i samtliga verksamheter i kommunen” (6).

De pågående erfarenheterna från arbetet med Covid-19-pandemin har i vissa kommuner lett till översyn av krishanteringens organisering (från generellt stabsarbete till mer funktionsindelad, från stabsarbete till mer fokus på den reguljära verksamheten, etc.) ”... det skulle vi fortsätta göra för att skapa en uthållig organisation, och

det som vi såg att vi behövde förfinas eller utveckla, det var också sånt som kunde bidra till en uthållighet, helt enkelt” (9) och ” Jag tänkte bara kort då vad det är vi har gjort och det är ju framför allt liksom sätta formerna för hur vi ska jobba och sen sköta omvärldsbevakning och lägesbild, analys, övergripande riskanalys och så” (5).

Några benämner Covid-19-pandemin som en ”kunskapshändelse” där det mest centrala är informations- och kunskapsinhämtning för att skapa överblick och lägga grunden för kontinuerligt lärande ”När vi har våra möten så smyger jag in lärande ... vi skickar en lägesanalys till våra direktörer en gång i veckan ... Där smyger vi in kunskap om krisberedskap. Vi kopplar in kontinuitetshanteringen” (1).

Några menar att informationsflödet är så omfattande och snabbt att det innebär svårigheter att skapa överblick och få fram relevant kunskap som ska ligga till grund för beslut ”...men ibland så ser man inte skogen för alla träd, för det finns så mycket, det blir en tsunami av olika nya inspel och så där” (9).

Sammanfattning

Covid-19-pandemin kan ses som en kunskapshändelse där lärandet har skett parallellt med krisen i samband med avsaknaden av erfarenhet och förberedelse. Lärandeprocessen baseras på uppföljningar, riskanalyser och dokumentering. Kunskapen som genererats under pandemin kommer att ligga till grund för revidering av krisplaner, att hitta en mer flexibel organisering för att hantera pandemins nyckfullhet och andra kriser som uppstår vid sidan av Covid-19-pandemin.

Slutsatser

Den kanske viktigaste slutsatsen från denna studie är att kommuner i allmänhet strävar efter att *absorbera* störningar och kriser med hjälp av *operativ flexibilitet* i den ordinarie organisationen. Även om nästan alla respondenter i studien har aktiverat någon form av särskild organisation så tar den inte över själva krishanteringens utan har framför allt en samordnande, koordinerande funktion —dels horisontellt mellan olika förvaltningar, dels vertikalt mellan verksamhet, linjeledning och politiker.

I de allra flesta kommuner tillträder KLN bara för specifika syften, och då vanligtvis för ett eller flera beslut. Det är bara i undantagsfall som KLN stannar kvar i ett tillträtt läge. Bilden som framträder är att politiken har egentligen, så att säga, inget att tillföra krishanteringens. Det finns också en demokratiproblematik i detta. Den handlar om att politikerna, genom att ta över krishanteringens, skulle kunna utöva en slags centraliserad och koncentrerad maktutövning som riskerar frånta tjänstepersonerna deras legitima professionalitet. Å ena sidan kan detta ses som att i en tillräckligt allvarlig samhällsstörning ska de folkvalda representanterna fatta de viktiga besluten. Å andra sidan har vi i Sveriges kommuner generellt sett en mycket hög administrativ kapacitet, med god organisation och hög kompetens i både ledning och verksamhet. Politikernas inblandning riskerar då att ”störa” den professionella krishanteringens snarare än att stötta den. Oavsett vilket så har det varit centralt under 2020 att politikerna ständigt hålls informerade om läget och eventuella förändringar.

Kommunernas organisering av pandemihanteringens framstår i vår studie som san-sad, tillitsfull och pragmatisk. Den är *sansad* då inga kommuner tycks avvika från de nationella riktlinjerna och inga kommuner tycks ha infört någon extraordinär organisation som ”tagit över” krishanteringens. Den enda egentliga substantiella kritiken tycks ha rört den ibland korta framhållningen i nya riktlinjer samt beställning och distribution av skyddsutrustning. I det sistnämnda önskar flera kommuner att de nationella myndigheterna skulle ha varit mer ledande. Den enskilda kommunen kan ha svårt att organisera sitt arbete med skyddsutrustning på ett effektivt sätt och mycket lite av regional samordning tycks ha förekommit.

Organiseringen är *tillitsfull* mellan kommunens olika verksamheter där många kommuner har varit flexibla och anpassat sin organisation efter de verksamheter som varit hårdast drabbad. Händelsens konsekvenser har slagit oproportionerligt mellan verksamheter, där särskilt kvinnodominerade sektorer som vård och omsorg varit hårdast utsatta. Därför har det varit allra viktigast att lyssna på dessa verksamheters behov och satt in mest stöd för deras kontinuitet och uthållighet. Organiseringen har också varit tillitsfull vertikalt där nära nog alla kommuner påtalar vikten av att krishanteringsorganisationen och politikerna har ett öppet informationsflöde. Det finns sannolikt kommuner där dessa relationer inte är helt friktionsfria men ambitionen att ha ett flöde tycks vara centralt.

Organiseringen framstår slutligen som *pragmatisk*. Även om ansatserna till organisering skiljer sig åt mellan kommuner återkommer en pragmatisk grundton. Vissa

kommuner har väl utarbetade nivåer av krisorganisering med tydliga kriterier för vad som skiljer en nivå från en annan. Andra kommuner har en mer generell beskrivning där organisationen formas och anpassas efter det aktuella läget. Krishantering har i princip alltid huvudmålet att få bort de negativa konsekvenserna av något som pågår. I fallet med pandemin har alla samma uppgift för ögonen, nämligen att begränsa smittan för att därigenom uppnå huvudmålet att inte ha några människor sjuka i Covid-19. Organiseringen för att uppnå målet kan göras på många olika sätt. Det som avgör organiseringen är snarare de lokala förutsättningarna, de förberedda planerna, de inarbetade arbetssätten och liknande.

I Sverige skiljer sig de lokala förutsättningarna för kommunal krishantering åt i mycket hög grad genom kommunernas mycket olika villkor. När det gäller organiseringsfrågan är det särskilt personalmängden i krisberedskapsfunktionen som är slående olika. Vi har i studien stött på alltifrån en personalmängd på 10% av en heltid till en mindre avdelning med flera heltidsarbetande. Detta speglar förstås kommunens befolkningsmängd och totala resurser men påverkar självklart hur organiseringen ser ut och vad den klarar av att hantera. En aspekt som kommit upp i denna fråga är den om utmattning. Det finns en utmattningsrisk dels för den enskilda medarbetaren i krishanteringsorganisationen eller i någon hårt ansträngd kommunal verksamhet, dels för organisationen om nyckelkompetenser riskerar att försvinna. Det finns även en risk att krisorganisationen normaliseras, vilket kan leda till bland annat ekonomiska konsekvenser för andra kommunala verksamheter. En besläktad risk till det senare är att de beslut som en normaliserad krisorganisation fattar också normaliseras. Det kan leda till att beslut som i ett tidigt skede av pandemin var otänkbara ses som acceptabla genom normalisering över tid. I förlängningen kan det finnas värderingsmässiga och demokratiska risker med detta om pandemin och dess restriktioner pågår väldigt länge.

Den kommunala hanteringen av pandemin har i studien uttryckts som en kunskaps-händelse. Genom att tvingas arbeta tvärsektoriellt över kommunens olika verksamheter lär sig många mer om kommunen både som organisation och om dess verksamhet. Det finns också en kunskapsackumulering som händelsen tvingar fram både för att det är en ovanlig händelse och för att den pågår över lång tid. Det viktigaste är kanske ändå att kunskapen i den kommunala organisationen om vad krishantering är eller kan vara etablerats och fördjupats. Eftersom alla har blivit påverkade mer eller mindre av pandemin har det blivit tydligt att krisberedskap, eller kontinuitets-hantering, är något som angår och berör alla. Det framstår närmast som att Covid-19-pandemin har medfört att kommunorganisationen genomgått en snabbkurs i praktisk krishantering, vilket några intervjupersoner ser som en legitimitetsvinst. Rollen som krisberedskapssamordnare och liknande är många gånger ”osynlig” i vardagslag. Genom pandemin har den synliggjorts och krisberedskapsarbetet tycks ha uppvärderats.

Referenser

- Bakker, R.M. (2010), Taking Stock of Temporary Organizational Forms: A Systematic Review and Research Agenda. *International Journal of Management Reviews*, 12: 466-486. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2010.00281.x>
- Bakker, R. M., DeFillippi, R. J., Schwab, A., & Sydow, J. (2016). Temporary Organizing: Promises, Processes, Problems. *Organization Studies*, 37(12), 1703–1719. <https://doi.org/10.1177/0170840616655982>
- Fred, M. (2020) Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies*, 46(3), 351–370. DOI: [10.1080/03003930.2019.1606799](https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606799)
- Goodman, RA, Goodman, LP (1976) Some management issues in temporary systems: A study of professional development and manpower – The theater case. *Administrative Science Quarterly* 21: 494–500. <https://doi.org/10.2307/2391857>
- Granberg, M., Lidskog, R., & Larsson, S. (2008). Dealing with uncertainty: a case study of controlling insect populations in natural ecosystems. *Local Environment*, 13(7), 641-652. <https://doi.org/10.1080/13549830802260191>
- Kenis, P., Janowicz, M., & Cambré, B. (Eds.). (2009). *Temporary organizations: Prevalence, logic and effectiveness*. Edward Elgar Publishing.
- Klinke, A., & Renn, O. (2014). Expertise and experience: a deliberative system of a functional division of labor for post-normal risk governance. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 27(4), 442-465. <https://doi.org/10.1080/13511610.2014.943160>
- Klinke, A., & Renn, O. (2019). The coming of age of risk governance. *Risk Analysis*, n/a(n/a). <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/risa.13383>
- Lundin, R. A., Söderholm, A. (1995) A theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of Management*. 11: 437–455. [https://doi.org/10.1016/0956-5221\(95\)00036-U](https://doi.org/10.1016/0956-5221(95)00036-U)
- MSB (2019) Vägledning för lokal inriktnings- och samordningsfunktion – Lokal ISF. MSB1445 – oktober 2019
- MSB (2020) Handbok i kommunal krisberedskap – 1. Övergripande processer. MSB1575 - maj 2020 Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- MSB & SKR (2018), Överenskommelse om kommunernas krisberedskap - oktober 2018 Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges kommuner och regioner.
- Mukhtar-Landgren, D. (2021). Local Autonomy in Temporary Organizations: The Case of Smart City Pilots. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/00953997211009884>
- SFS 2020:1275. Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-544

- Sydow, J., Lindkvist, L., & DeFillippi, R. (2004). Project-Based Organizations, Embeddedness and Repositories of Knowledge: Editorial. *Organization Studies*, 25(9), 1475–1489. <https://doi.org/10.1177/0170840604048162>
- Sydow, J. & Windeler, A. (2020). Temporary organizing and permanent contexts. *Current Sociology*, 68(4), 480–498. <https://doi.org/10.1177/0011392120907629>
- van Asselt, M. B. A., & Renn, O. (2011). Risk governance. *Journal of Risk Research*, 14(4), 431-449. <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.553730>



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

I samarbete med:

