



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

LÄRANDE I KRISENS SPÅR

En metastudie av länsstyrelser och kommuners krisinducerade lärande av Coronapandemin

Johannes Svahn

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2022
Handledare:	Ylva Norén Bretzer
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508) Lärande i krisens spår - En metastudie av länsstyrelser och kommuners krisinducerade lärande av Coronapandemin
Kurs (kurskod):	
Titel (svensk):	Learning in the wake of the crisis – A meta study of county boards and of municipalities crisis induced learning of the Corona pandemic
Titel (engelsk):	
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2022
Handledare:	Ylva Norén Bretzer
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Krishantering, metastudie, krisinducerat lärande, lärande, kriser, lärdomar, enkelkrets, dubbelkrets, interkris, intrakris, utvärdering, evaluation, single-loop, double-loop, intracrisis, intercrisis, learning

Syfte:	Uppsatsen syftar till att undersöka hur krishantering påverkar svenska myndigheters möjligheter till krisinducerat lärande genom utvärdering av pandemihanteringen. Genom att analysera utvärderingar från olika nivåer inom det svenska flernivåsystemet kan en samlad bild ges över hur kunskapsåterföring via lärande sker inom svenska förvaltningsmyndigheter.
Teori:	De teoretiska utgångspunkter som tas i uppsatsen är hämtade från krishanteringslitteraturens teori om krisinducerat lärande, vilket är en form av organisatoriskt lärande. Dessutom tillämpas de två begreppsparen enkelkrets- och dubbelkretslärande från litteraturen om organisatoriskt lärande och interkris- och intrakrislärande från krishanteringslitteraturen.
Metod:	I uppsatsen tillämpas en fallstudiedesign genom en kvalitativ innehållsanalys där ett analysverktyg skapats utifrån de teoretiska utgångspunkterna och tar fasta på samverkan, ansvarsförhållanden och olika typer av lärdomar. Ett slumpmässigt urval av länsstyrelser och kommuners utvärderingar av Coronapandemin analyseras.
Resultat:	Länsstyrelser och kommuner har dragit lärdomar av både enkel- och dubbelkretstyp samt av interkris och intrakristyp. När det gäller lärdomar av enkel-och dubbelkretstyp är det mestadels lärdomar av enkelkretstyp som dras, även om det också går att urskilja dubbelkretslärdomar. Analysen visar även att intrakrislärdomar är något fler än lärdomarna av interkristyp. Hur detta resultat förhåller sig till vad som framkommit i tidigare forskning är svårt att avgöra eftersom intrakrislärande inte är lika utforskat som interkrislärande. Vidare visar uppsatsen på att trots att intrakrislärande anses svårare ur ett teoretiskt perspektiv i jämförelse med interkrislärande så är just intrakrislärandet något mer förekommande när det gäller lärande i spåren av Coronapandemin.

Innehållsförteckning

<i>Inledning</i>	3
Krishantering av pandemin i fokus	3
Bakgrund.....	4
Varför studera utvärderingar?	6
Principer och ansvar i det svenska krisberedskapssystemet	6
<i>Tidigare forskning</i>	8
<i>Syfte och frågeställningar</i>	10
<i>Teoretiska utgångspunkter</i>	11
Krisinducerat lärande	11
Typer av lärande	16
<i>Forskningsdesign, metoder & material</i>	18
Forskningsdesign	18
Kvalitativ innehållsanalys	18
Material	19
Urval för vidare analys.....	20
Kodschema.....	22
<i>Resultat och analys</i>	24
Analys av länsstyrelser	24
Analys av kommuner	34
Gemensamma likheter och skillnader	39
<i>Slutsatser</i>	43
<i>Vidare forskning och avslutande reflektioner</i>	46
Vidare forskning	46
Avslutande reflektioner.....	46
<i>Referenser</i>	48
<i>Bilagor</i>	51
Bilaga 1 Inkluderade rapporter	51
Bilaga 2 Utvärderande aktörer uppdelat per förvaltningspolitisk nivå	53

Inledning

De senaste sju åren har ett antal stora kriser drabbat Sverige. Kriserna har berört olika områden; migrationskrisen 2015, terrordådet vid Drottninggatan i Stockholm 2017, skogsbränderna i Västmanland, Dalarna och Jämtland sommaren 2018 och materielförsörjning till sjukvården 2019. Coronapandemin 2020 – 2022 är den senaste i raden av kriser som berört Sverige nationellt. Såväl omvärldsläge som inhemska faktorer avgör vilken beredskapsnivå Sverige har under både krigstid, kristid och i fredstid. Vid alla dessa händelser har människor med olika kompetenser samarbetat för att lösa problemen. Efter varje stor händelse har diskussioner förts på flera politiska nivåer i syfte att förbättra den svenska krisberedskapen, diskussioner som ibland utmynnar i att en utvärdering behöver göras.

Eftersom Coronapandemin har inneburit en genomgripande hantering inom flera sektorer med såväl inövade som nya arbetsuppgifter och på samtliga tre förvaltningsnivåer finns det skäl att studera hur hanteringen av pandemin har påverkat möjligheterna till att dra lärdomar från krisen för en förbättrad krishantering. Genom att studera utvärderingar kan strukturer för lärande av kriser belysas.

Krishantering av pandemin i fokus

Under cirka två år arbetade svenska myndigheter med att hantera Coronapandemin. Covid-19 klassades som en pandemi den 11 mars 2020¹ och som samhällsfarlig sjukdom i Sverige den 3 juni 2020.² Den nationella klassningen som samhällsfarlig sjukdom togs bort den 1 april 2022.³ Arbetet har inte bara handlat om de krishanteringsåtgärder myndigheterna är vana vid utan har även inneburit nya arbetsuppgifter. Coronapandemin har engagerat alla nivåer i svensk förvaltningsstruktur. Riksdag och regering på central nivå, regionerna på regional nivå och kommunerna på lokal nivå. Dessutom har länsstyrelserna i stor utsträckning arbetat med samordning som statens företrädare på regional nivå. Då denna hantering har varit av en sådan omfattning finns det mycket i myndigheternas arbete som behöver utvärderas. Detta är även något som har gjorts, som exempelvis genom Coronakommissionen.⁴ Men även om

¹ Folkhälsomyndigheten, "Spridningen av covid-19 är en pandemi — Folkhälsomyndigheten".

² Riksdagsförvaltningen, "Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen Socialutskottets Betänkande 2019/20".

³ Folkhälsomyndigheten, "Covid-19 ska fortsatt smittspåras i vård och omsorg — Folkhälsomyndigheten".

⁴ Regeringskansliet, "Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19".

Coronakommissionen är den som har varit mest medialt uppmärksammas så har även ett flertal utvärderingar genomförts av länsstyrelser, regioner och kommuner.

Ansvar för beredskapsarbetet har varit uppdelat så att staten har haft ett övergripande ansvar för lagstiftning och mål för individens säkerhet medan kommunerna har ansvarat för de åtgärder som görs inom deras respektive geografiska område.⁵ Det statliga ansvaret som tidigare varit fördelat mellan tre statliga myndigheter, har centraliserats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, även om länsstyrelserna också har ansvar regionalt. Det framgår av de respektive myndigheternas instruktioner.⁶ I myndighetsinstruktionerna för MSB, står även att myndigheten ska ” (...) följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar (...).”⁷

Kommuner och regioner har genom lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap, ett ansvar för att uppnå en grundläggande möjlighet till civilt försvar.⁸ Trots att *ansvarsprincipen*, en av grundprinciperna för svensk krisberedskap, anger att den som har ansvar för något i normaltid även ska ha det under kristid, har det visat sig inte vara fullt så tydligt vem som i praktiken har vilket ansvar. Ansvarsprincipen gör att regionerna har ansvar för sjukvårdens krisberedskap då det är de som är ansvariga för denna i fredstid. Även enligt lag 2006:544, ”om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap”, LEH, ska kommuner och regioner ha en förberedelse för vad som behövs för verksamheten under höjd beredskap. I den första paragrafen anges bland annat att regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred.⁹

Bakgrund

Det svenska krisberedskapssystemet har varit föremål för analys och utredning från politiskt håll ett flertal gånger under det senaste decenniet. Försvarsberedningens rapport

⁵ Regeringskansliet, ”Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser”, 59.

⁶ Riksdagsförvaltningen, Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; Riksdagsförvaltningen, Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁷ Riksdagsförvaltningen, Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁸ Regeringskansliet, ”Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser”, 54.

⁹ Riksdagsförvaltningen, Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

*Motståndskraft*¹⁰ konstaterade behovet av tydliga ansvars- och ledningsförhållanden för att säkerställa en kollektiv förmåga och samordning i totalförsvaret. Beredningen menar att behovet finns både på alla nivåer i samhället och inom olika samhällssektorer.

Just behovet av tydliga ansvarsförhållanden gjorde att regeringen valde att tillsätta en utredning med uppdraget att bland annat undersöka och ge förslag till hur en struktur för centrala myndigheter med sektorsindelning och sektorsansvar skulle kunna se ut.¹¹ I direktivet anger regeringen att syftet med den förändrade strukturen är att bättre kunna hantera både situationer av höjd beredskap och då ytterst i krig men även i fredstida civila kriser. Vidare hade utredningen i uppdrag att analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting (regioner).¹²

Det finns en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Regioner, SKR och MSB som säger att *”Kommunen ska efter en inträffad kris utvärdera kommunens hantering, både med avseende på kommunens verksamhetsansvar och det geografiska områdesansvaret. Underlaget ska användas i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys.”*¹³ Huruvida regioner och kommuner faktiskt har utvärderat hanteringen är en fråga som kommer behandlas inom ramen för denna uppsats. För att hjälpa kommuner att utvärdera kriser har MSB gett ut en vägledning för hur utvärderingar kan göras så att lärandet ökar och systematiseras.¹⁴

I handledningen beskrivs en trappstegsmodell utifrån fem steg vilka ger ett bra stöd för hur utvärderingar kan läggas upp. Modellen förklaras vara ett bra sätt för planering och kvalitetssäkring av en utvärdering. Trappstegen beskriver 1) varför en utvärdering genomförs, 2) vad som utvärderas, 3) vilka som utvärderar och vilka som utvärderas, 4) hur utvärderingen genomförts och 5) utvärderingens resultat. För den som fått ett uppdrag att utvärdera en olycka eller kris som inträffat i kommunen utgör handledningen ett stöd för hur utvärderingen i praktiken kan genomföras.¹⁵

¹⁰ Försvarsberedningen och Regeringskansliet, ”Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025”.

¹¹ Regeringskansliet, ”Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar”, 1.

¹² Regeringskansliet, 12.

¹³ Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner, ”Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019 - 2022”, 8.

¹⁴ Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, ”Utvärdering av hantering av inträffade händelser, vägledning”, 6.

¹⁵ Ibid.

Varför studera utvärderingar?

Innan vi går vidare vill jag kort beskriva varför utvärderingar undersöks för att studera organisatoriskt lärande. I förhållande till policyprocessen fokuserar utvärdering, i likhet med andra granskningsformer som tillsyn och revision, på de senare leden i kedjan. Med andra ord tar utvärdering fokus på genomförandet och resultaten av den förda politiken.¹⁶ Ett huvudsyfte med att undersöka resultaten av politiken är att kunna ge återkoppling till de tidigare leden i policyprocessen, initiering, planering och beslutsfattande, för att på så vis påverka hur politiken formuleras. Den fyller även syftet att kunna ge kunskap om hur offentlig politik och verksamhet fungerar eller inte fungerar, för att på så sätt ge information vid ansvarsutkrävande.¹⁷ Eftersom utvärderingar ska ge återkoppling om fördd politik till beslutsfattare bör det vara så att utvärderingar om krishanteringsprocesser synliggör lärdomar. Därför är utvärderingar av hanteringen av Coronapandemin ett bra studieobjekt för att belysa hur krishanterande myndigheter lär sig i spåren av en kris.

Principer och ansvar i det svenska krisberedskapssystemet

Inom det svenska krisberedskapssystemet finns ett antal grundläggande principer. Dessa är ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. De är inte definierade i någon lag utan bör snarare förstås som en bakgrund till det regelverk som finns idag och hur olika aktörers uppdrag och mandat ser ut. *Ansvarsprincipen*, anger att den som ansvarar för en verksamhet i normaltids också har ansvaret i kristid. *Likhetsprincipen* reglerar att verksamheten under en kris ska fungera så långt det är möjligt på samma sätt som under normala förhållanden. Enligt *närhetsprincipen* ska en kris hanteras där den inträffar av de som är närmast berörda och ansvariga.¹⁸

Geografiskt områdesansvar och sektorsansvar

Utöver dessa tre principer finns två olika typer av ansvarsformer kopplade till dagens system, *geografiskt områdesansvar och sektorsansvar*. Det geografiska områdesansvaret har sin bakgrund i samverkansstrukturer från kalla kriget.¹⁹ Till skillnad från de tre principerna ovan finns det för lokal och regional nivå en tydlig reglering av ansvaret.²⁰ Tanken är att det inom ett givet geografiskt område ska finnas en aktör som ansvarar för inriktning, prioritering och

¹⁶ Johansson och Lindgren, *Uppdrag offentlig granskning*, 16.

¹⁷ Ibid, 17.

¹⁸ MSB., "Krihanteringsens grunder".

¹⁹ Coronakommissionen, "Sverige under pandemin", 295.

²⁰ Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar", 27.

samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder.²¹ Sektorsansvaret innebär att en central myndighet har ansvar för sina sakfrågor av nationell karaktär oaktat dess geografiska utgångspunkt. I första hand innebär sektorsansvaret att vid en kris ge resurs- och expertstöd till regionala och lokala aktörer. Skulle en kris beröra flera sektorer kan stödet behöva samordnas och ske i samverkan med de olika aktörerna så att en gemensam inriktning och tydliga prioriteringar sker.²² Exempel på sådana myndigheter i relation till coronapandemin är Folkhälsomyndigheten, FoHM och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

²¹ Coronakommissionen, ”Sverige under pandemin”, 296.

²² Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”, 27.

Tidigare forskning

I avsnittet ovan har de strukturer kring utvärderingar och krishantering som finns i praktiken beskrivits. Det är dock inte tillräckligt för att undersöka mekanismer i samhället som påverkar lärande av kriser. Frågan om lärande i politiska organisationer har diskuterats länge och hur lärande fungerar i Regeringskansliet och svenska centrala myndigheter diskuterades redan 1994 i ett kapitel i en antologi av Frans L Leeuw.²³ För att ha en teoretisk grund kommer en genomgång av den tidigare forskning som gjorts inom krishanteringsforskningen att göras. Det leder oss sedan vidare till en beskrivning av de teoretiska utgångspunkter som tillämpas vid analysen av utvärderingarna.

Johansson och Markhede konstaterar att forskningsfältet krishantering i hög grad består av fallstudier. En central utgångspunkt inom krisforskningen är krisens karaktär då det är den som avgör dimensionerna och inblandade aktörer i krishantering.²⁴ Frågan om lärande i krisens spår diskuteras däremot inte.

Nohrstedt med flera tar ett internationellt fokus på krishanteringsforskningen. De identifierar flera centrala områden som de anser behöver beläggas mer empiriskt. Ett av dessa områden handlar om styrningsstrukturer och krishantering. Då det är svårt att få till välfungerande nätverk mellan organisationer är nätverken ofta en hybrid av hierarkier och samberoende nätverk. Tidigare studier har exempelvis visat att halv-hierarkiska beslutsstrukturer fungerar bra under icke-katastrofala kriser men att de inte är lika framgångsrika vid mer akuta krislägen. För att hitta sätt att hantera spänningarna mellan dessa båda styrningsformer behövs mer forskning för att bedöma alternativa sätt för nätverksstyrning och nätverksdeltagarnas beteenden under andra styrelseformer.²⁵ Ett annat område som behöver undersökas mer är enligt Nohrstedt med flera även krisinducerat lärande och hur aktörer inom krishantering kan lära genom samverkan.²⁶ De noterar att många studier bedömer krisers påverkan på policyförändring medan färre studier undersökt lärande i krisens spår, med undantag från exempelvis Moynihan.²⁷

²³ Leeuw, Rist, och Sonnichsen, *Can Governments Learn?*

²⁴ Johansson och Markhede, *Krishantering på lokal och regional nivå*, 37.

²⁵ Nohrstedt m.fl., ”Managing Crises Collaboratively”.

²⁶ Ibid, 267.

²⁷ Ibid, 264.

Moynihan diskuterar i två artiklar olika typer av lärande av kriser, interkrislärande och intrakrislärande. Den första typen handlar om att dra lärdomar från en kris inför nästa medan den andra handlar om att dra lärdomar under en pågående kris. Givet att kriser har olika karaktär och att tidsperspektiven på kriser ser olika ut varierar möjligheterna till att studera dessa två typer. Störst fokus har interkrislärande fått inom forskningen och Moynihan menar att intrakrislärande behöver utforskas mer.²⁸

Deverell konstaterar att området om lärande av kriser är ett område som inte har undersökts i samma utsträckning som andra inom krishanteringsforskningen.²⁹ Med andra ord är det ett område där mer forskning behövs.

Sammanfattningsvis visar ovanstående genomgång att krishanteringsforskningen främst fokuserat på en form lärande kallad interkrislärande medan intrakrislärande inte har studerats lika ingående. Det kan alltså konstateras att det finns en kunskapslucka som behöver fyllas. Det är även något denna uppsats ämnar göra, med hanteringen av coronapandemin i fokus. Pandemin kännetecknades av både toppar som krävde snabb handling och dalar där tempot var långsammare vilket bör innebära ett bra tillfälle att studera just intrakrislärande.

²⁸ Moynihan, "Learning under Uncertainty"; Moynihan, "From Intercrisis to Intracrisis Learning".

²⁹ Deverell, "Att lära av pandemin".

Syfte och frågeställningar

Som tidigare nämnts avser jag att studera lärande i spåren av Coronapandemin genom att undersöka om utvärderingar av pandemihanteringen har genomförts och hur hanteringen har fungerat. Mer precist syftar uppsatsen till att undersöka hur krishanteringens genomförande påverkar svenska myndigheters möjligheter till krisinducerat lärande genom utvärdering av pandemihanteringen. Genom att analysera utvärderingar från olika nivåer inom det svenska flernivåsystemet kan en samlad bild ges över hur kunskapsåterföring genom lärande sker inom svenska förvaltningsmyndigheter.

För att uppfylla syftet har ett antal frågeställningar ställts upp. Dessa är:

- 1. Vilka lärdomar har länsstyrelser och kommuner dragit av pandemihanteringen?*
- 2. Hur står sig dessa lärdomar i förhållande till krisinducerat och organisatoriskt lärande?*
- 3. Skiljer sig lärdomarna utifrån vilken förvaltningspolitisk nivå som utvärderingen avser?*

Hur syftet och frågeställningarna kommer att besvaras kommer att beskrivas i avsnittet nedan som redogör för det tillvägagångssätt som tillämpas, vilket beskrivs i nästa kapitel.

Teoretiska utgångspunkter

I avsnittet om tidigare forskning konstaterades att det behövdes mer forskning kring lärande under en kris. I detta kapitel beskrivs teoretiska resonemang om hur lärande vid kriser sker. Dessa resonemang kommer att tillämpas vid analysen. I och med att fenomenet om att lära inom en och samma kris är relativt outforskat finns det därmed ingen heltäckande teoretisk beskrivning över fenomenet. Det gör att denna uppsats kommer att ta sin utgångspunkt i ett par olika teoretiska beskrivningar vid analysen, vilka är hämtade från både krishanteringens litteraturen och litteraturen om organisatoriskt lärande.

Krisinducerat lärande

Krishanteringsforskning är ett tvärvetenskapligt forskningsfält där forskarna inte utgör en gemensam grupp. I uppsatsen tillämpas Deverells definition om vad en kris innebär vilket är: *”en situation där beslutsfattare uppfattar ett hot mot grundläggande värden och normer samtidigt som det råder tidspress och omfattande osäkerhet om sakernas tillstånd, vilket i sin tur skapar ett upplevt tryck på aktörer i ansvarsfyllda positioner att fatta snabba beslut.”*³⁰ Utifrån definitionen kan alltså hanteringen av Coronapandemin anses vara krishantering. Ur ett teoretiskt perspektiv är forskningen om krishantering fragmenterat. Det som framförallt förenar forskarna är att de är empiriskt intresserade av kriser och dess konsekvenser vilket resulterar i att studiernas analyser genomförs utifrån skilda perspektiv och sällan refererar till varandra.³¹

Ett område som däremot har influerat krishanteringsforskningen är organisationslitteraturen med fokus på organisatoriskt lärande och hur kriser kan sätta i gång lärandeprocesser.³² Anders Örtenblad konstaterar att det i många fall görs en distinktion mellan begreppen *organisatoriskt lärande och lärande organisation*, där lärande organisation anses vara för praktiker medan, med hänvisning till Argyris och Schön, organisatoriskt lärande snarare anses vara av akademiskt intresse.³³ Då ses organisatoriskt lärande som naturliga processer för lärande inom organisationer, medan organisatoriskt lärande är ett ideal som bör uppnås. I andra fall är begreppen synonymer medan organisatoriskt lärande ibland ses som ett överordnat begrepp där lärande organisation är en specialform. Själv anser Örtenblad det

³⁰ Deverell, 361.

³¹ Deverell, Hansén, och Olsson, *Perspektiv på krishantering*, 7.

³² Ibid, 6–7.

³³ Örtenblad, *Lärande organisationer*.

motsatta, att organisatoriskt lärande är ett underordnat begrepp till lärande organisation.³⁴ Vidare kritiserar Örtenblad även debatten kring lärande organisationer alltför ensidigt presenterad och där begreppet ofta definieras som om det bara går att se ur ett enda perspektiv, därför försöker Örtenblad nyansera bilden av den lärande organisationen även om han medger att begreppet organisatoriskt lärande nyanseras något mer i forskningen genom att undersöka fyra olika perspektiv på lärande organisation, där två olika varianter av organisatoriskt lärande ingår.³⁵

I ett antologikapitel skriver Edward Deverell om att lära av kriserfarenheter och beskriver vad som kallas för krisinducerat lärande, vilket är en form av organisatoriskt och erfarenhetsbaserat lärande som särskilt kopplas till kriser. I takt med att världen förändras behöver organisationer förändras med den och det blir därför nödvändigt att lära sig av erfarenheter som uppkommer inom verksamheten. Särskilt viktigt blir det då att lära sig av kriser då de är extremt tydliga signaler på att det inom organisationen eller i dess närmiljö finns någon form av brist som behöver hanteras.³⁶

Deverell anser att krisinducerat lärande är en process snarare än resultatet av en process och definierar krisinducerat lärande som: *”medvetna handlingar utlösta av en kris, utförda av medlemmar i organisationer och som leder till ny och varaktig förståelse samt agerande utfört på grundval av denna förståelse.”*³⁷

För att tydliggöra hur Deverell anser att lärandeprocessen i praktiken faktiskt sker kan definitionen ovan delas upp i ett antal olika steg:

- Det första steget innebär att läroprocessen börjar i en kris.
- Steg två kräver att processen bygger på medvetna handlingar från individer vilket gör att en enklare form av anpassning av erfarenheter skiljer sig från det krisinducerade lärandet och lärandet kan därför inte ske av en slump. Dessa medvetna handlingar kräver ett strategiskt tänkande med fokus på nya synsätt och där tänkbara lösningar kopplas ihop med fel som tidigare inträffat.

³⁴ Ibid, 27.

³⁵ Ibid, 10–11.

³⁶ Deverell, Hansén, och Olsson, *Perspektiv på krishantering*, 195.

³⁷ Ibid, 195f.

- Det tredje steget bygger på tanken är att lärandet sker organiserat och syftar till att skapa bättre fungerande organisationer som presterar på ett bättre sätt. På så vis ingår de lärande individerna i ett större sammanhang för lärandet.
- Det fjärde steget innebär att lärandet i krisens spår ska leda till bestående förändringar i beteende och kunskap. Det krisinducerade lärandet behöver kunna skiljas från mer kortsiktigt implementerad kunskap som bygger på improvisation. Förändringarna ska bygga på två nivåer av nya mönster. Den första handlar om kognition och hur den lärande personen tänker kring och bygger kunskap om ett visst problem. Den andra nivån gäller beteendet hos de som lär sig, vad den aktören verkligen gör.³⁸

I förhållande till mer traditionellt erfarenhetsbaserat lärande är det krisinducerade lärandet mer ovanligt. Dessutom sker det krisinducerade lärandet utan regelbundenhet och fokuserar på en händelse i taget i motsats till det traditionella erfarenhetsbaserade lärandet som sker löpande över tid och erfarenheter att lära sig från byggs upp kumulativt. Vidare är det svårare att lära sig från kriser då dessa ofta bygger på osäkerhet, tidsbrist och att fundamentala värden hotas till skillnad från normal verksamhet och vardagsincidenter som inte bygger på samma tidspress och osäkerhet.³⁹

Krisinducerat lärande är med andra ord svårt, det sker när behovet av lärande är som störst samtidigt som det är som svårast att uppnå. Lägg till det faktum att framförallt större kriser utsätts för massmedial granskning vilket sätter ytterligare press på de som ska hantera krisen. Idealiska förhållanden för en effektiv läroprocess är lugna förhållanden utan publika konflikter där möjlighet till reflektion och öppna diskussioner inom organisationen vad gäller metoder för krishantering som man tidigare kommit överens om. En annan försvårande omständighet för lärande i kris är att många kriser är gränsöverskridande vilket ställer krav på samverkan både under krisens gång och i den efterföljande läroprocessen. Det i sin tur leder till utmaningar kring kommunikation och att man under lärandeprocessen hittar nya organisatoriska kombinationer för arbetet inom krishanteringsorganisationerna.⁴⁰

Bland forskarna som studerar organisatoriskt lärande debatteras om det faktiskt är organisationer som lär, genom att tillräckligt många medarbetare inom organisationen lär sig eller om det endast är enheter, eller individer, med hjärna som är kapabla till lärande.

Örtenblad anser att organisationer kan lära medan exempelvis Argyris och Schön anser att

³⁸ Ibid, 196.

³⁹ Ibid, 196f.

⁴⁰ Ibid, 196–98.

organisationer endast är metaforer för individerna inom dessa när det gäller lärande.⁴¹

Deverell påpekar att organisatoriskt lärande som process drivs av individer och trots att fokus för olika studier är lärande på kollektiv nivå är det just individer som agerar och tvingar fram nya beteenden hos organisationer inom de organisatoriska lärprocesserna.⁴²

Debatten mellan individers och organisationers lärande kan sammanfattas i tre nyckelord för den organisatoriska lärandeprocessen, *medvetenhet*, *interaktion* och *minne*. Lärandeprocessen blir organisatorisk först när den genomförs i avsikt uppfylla ett organisatoriskt mål. För att individers lärande ska bli organisatoriskt behöver erfarenheter delas mellan organisationens medlemmar genom social interaktion. Vidare blir lärande organisatoriskt när lärprocessernas resultat samlas, inbäddas och upprätthålls på en gemensam plats som är varaktig inom en organisation, som exempelvis genom organisationsstrukturer.⁴³

Vem som lär när det kommer till krisinducerat lärande beror på vilket studieobjektet är, individer eller organisationer. I mitt fall, där fokus ligger vid länsstyrelser och kommuners läroprocesser ses lärandet ur ett organisationsperspektiv, i likhet med Deverells synsätt.⁴⁴

I det fjärde steget i definitionen om krisinducerat lärande gjordes en distinktion mellan kognition och beteende. Den bygger på ett samband där information och kunskap finns på ena sidan och där organisatoriskt beteende och förändring finns på den andra. Med andra ord innehåller krisinducerat lärande en kognitiv och en beteendemässig dimension. Var gränsen går mellan de kognitiva och beteendemässiga förändringarna är svår att avgöra, men lärdomar är inte speciellt betydelsefulla så vida de inte leder till ett förändrat beteende utifrån den nyfunna kunskapen anser Deverell.⁴⁵ Det är först när det förändrade beteendet sker som det med någorlunda säkerhet går att prata om att lärandeprocessen fullbordats. Det räcker inte heller med att ny kunskap och nytt beteende i sig för att kunna diskutera verkligt krisinducerat lärande utan både kunskapen och beteendet måste både kunna kopplas till varandra och till en kris. Det är därför som det är viktigt att skilja på de beteendemässiga och kognitiva delarna i processen för lärande.

Lärandeprocessen efter en kris kan alltså delas in i två delar, där den första, kognitiva delen handlar om att ifrågasättande sker, information samlas in, analyseras och diskuteras vilket

⁴¹ Örtenblad, *Lärande organisationer*, 9f.

⁴² Deverell, Hansén, och Olsson, *Perspektiv på krishantering*, 199f.

⁴³ Ibid, 201ff.

⁴⁴ Ibid, 199.

⁴⁵ Ibid, 202f.

leder till ny kunskap som är grunden för att dra lärdomar och slutsatser. Sedan kommer den andra, beteendemässiga delen, vilken handlar om att agera utifrån den nya kunskapen, sprida lärdomar och att föreslagna förändringar implementeras i organisationen.⁴⁶

Dessa två delar kan i sin tur delas in fem olika faser. En kris inträffar vilket leder till att en eller flera individer i en organisation ifrågasätter den tidigare givna ordningen. Till krisen kopplas sedan ett fel eller problem och ny information samlas in om problemets form samt dess lösning. Ny kunskap inom organisationen formas utifrån gemensam diskussion, reflektion och analys av informationen som samlats in. Den nya kunskapen sprids inom organisationen och får fäste i formella och informella delar av organisationen. Organisationens beteende kan påverkas av lärdomen som dragits genom spridningen av den nya informationen.⁴⁷

Eftersom lärandet kopplas ihop med utveckling och progression är det enligt Devereill inte möjligt att lära sig att allt fungerar och inte ändra något, och det utgör inte heller ett förändrat beteende, trots att det går att hitta exempel på den typen av erfarenheter i läroprocesser. För att det ska vara tal om lärande bör ny kunskap genom läroprocessen ersätta det man vetat tidigare vilket i sin tur leder till nytt varaktigt agerande. Däremot är inte all förändring lärande då en förutsättning för lärandet är ett reflekterande sätt att tänka och agera i stället för att blint och utan eftertanke anpassa sig till en ny verklighet.⁴⁸

Ett lärande baserat på erfarenhet behöver inte alltid leda till förbättring, delvis på grund av att erfarenheter ofta är tvetydiga då de sker på olika nivåer inom organisationerna och dessutom tolkas såväl av medarbetare inom en organisation som av andra aktörer inom andra samverkande organisationer. På så sätt är det ovanligt med en objektivt hållen syn av erfarenheter som uppkommit genom konsensus mellan olika aktörer. Det är vanligare att det efter en kris finns olika åsikter om kärnfrågor till krisens uppkomst, dess hantering och vad som borde förändras. Dessa motstridiga uppfattningar kan grunda sig antingen i personlig övertygelse, vad man anser politiskt eller var i organisationen man befinner sig. För att kunna lära krisinducerat krävs både låg grad av konflikt, tålamod och organisatoriskt minne. Därför hindras läroprocessen om det finns motstridiga uppfattningar inom organisationerna.⁴⁹

⁴⁶ Ibid, 202–3.

⁴⁷ Ibid, 202.

⁴⁸ Ibid, 204.

⁴⁹ Ibid, 207.

Typer av lärande

Det krisinducerade lärandet bygger som beskrivits på organisatoriskt lärande. Den mest framstående typologin inom organisatoriskt lärande kommer från Argyris och Schöns tankar kring lärandeloopar. De skiljer på single-looplärande, och double-looplärande, vilka på svenska översätts till enkelkretslärande och dubbelkretslärande.

Enkelkretslärandet är en anpassning av verksamheten som genomförs när individer i en organisation åtgärdar ett upptäckt fel eller avvikelse men utan att grundläggande organisatoriska premisser och normer undersöks. När en utredning kopplar ihop en förespråkad lösning med ett upplevt fel uppkommer enkelkretsen. Organisationen rättar alltså till felet men fortsätter i övrigt att utföra arbetsuppgifterna på samma sätt, med samma strategier som tidigare, utan att bakomliggande premisser ifrågasätts. Enkelkretslärandet syftar till att en särskild ordning bevaras genom små stegvisa förändringar och sker inom existerande ramverk. Samtidigt som organisationen behåller mål, policys och normer på samma sätt som tidigare kan den även anpassa sig till en ny verklighet.⁵⁰ Enkelkretslärande kan beskrivas som att bli bättre på det man gör medan dubbelkretslärande innebär att man frågar sig om man gör rätt saker. Att göra dessa begrepp mätbara är vidare inte helt enkelt då lärprocessen kan gå både från enkelkrets till dubbelkrets, men lika gärna kan röra sig i motsatt riktning, från dubbelkrets- till enkelkretslärande.⁵¹

När omgivningen förändras långsamt eller om det inte är konflikt mellan omgivningen och en organisations premisser fungerar enkelkretslärandet bäst. När det behöver ske snabba förändringar däremot eller när det är konflikt mellan organisationens premisser och omgivningen, en situation som en kris ofta är upphov till, räcker inte enkelkretslärandet till. Vid en kris händer det att företrädare för organisationer kan känna en press att ifrågasätta frågor om organisationens arbetssätt, mål och normer ur ett bredare, djupare perspektiv. Det är då fråga om dubbelkretslärande och kan ske genom att organisatoriska normer omformas. En förutsättning för denna form av lärande kräver att felsökningen inte bara kopplas till antaganden och strategier för att kunna agera effektivt genom en enkel krets, alltså enkelkretslärande, men också att de normer som ligger till grund för det effektiva agerandet ifrågasätts, dubbelkretslärande. Det är alltså en förändring av underliggande normer, policys, eller organisationens mål som krävs för att det ska vara fråga om dubbelkretslärande. Det

⁵⁰ Ibid, 205–6.

⁵¹ Ibid, 204.

innebär att när ny kunskap kommer behöver tidigare förståelse och gamla överenskommelser överges.⁵²

I avsnittet om tidigare forskning nämndes Moynihans typologi om olika typer av lärande vid kriser. Moynihan menar att till stor del har fältet om lärande av kriser inriktats på lärande från en kris till en annan, kallat interkrislärande och dess fokus på förberedelser mellan två krisepisoder. Intrakrislärande, den andra formen som Moynihan identifierar, är lärande som avser att förbättra hanteringen av en enskild krisepisod. Denna form har fått mindre fokus i forskningen vilket enligt Moynihan troligtvis beror på att intrakrislärande är svårare att studera då kriser ofta har ett snabbare förlopp vilket därmed påverkar möjligheterna till att dra lärdomar under en pågående kris snarare än efter.⁵³

Utifrån denna genomgång kan en ram av teoretiska utgångspunkter skapas. Krisinducerat lärande kommer att undersökas genom ett antal olika begrepp från forskningen om organisatoriskt lärande. Dessa begrepp är enkel- och dubbelkretslärande samt inter- och intrakrislärande. Hur dessa begrepp kommer att användas i analysen beskrivs i nästkommande metodkapitel.

⁵² Ibid, 206.

⁵³ Moynihan, "Learning under Uncertainty", 352.

Forskningsdesign, metoder & material

I denna del av uppsatsen beskrivs det tillvägagångssätt som använts för design, materialinsamling och analys av materialet.

Forskningsdesign

Nohrstedt med flera visar att forskningsfältet om krishantering innehåller en stor mängd av fallstudier, i likhet med vad Johansson och Markhede konstaterat.⁵⁴ Deverell beskriver att fallstudier är att föredra när det gäller att besvara frågor om 'hur?' och 'varför?'. Även då forskaren har väldigt liten kontroll över händelser och när det är ett samtida fenomen i en kontext från verkliga livet som står i fokus.⁵⁵ Att en fallstudiedesign lämpar sig i detta fall har två orsaker. Den första är tanken att krisens karaktär avgör hur den ska hanteras. Den andra handlar om att kriser är så pass ovanliga fenomen att det blir svårt att göra några större generaliserade studier. Eftersom det ligger i krishanteringens natur att förändra någon brist lämpar sig då en fallstudiedesign väl. En följd av att kriser är ovanliga fenomen och att karaktären avgör hanteringen är att de blir svåra att kvantifiera. I stället lämpar sig en kvalitativ vinkel i detta fall då den avser förstå verkligheten utifrån olika aktörers skilda perspektiv.⁵⁶

Kvalitativ innehållsanalys

Kvalitativ innehållsanalys är en metod som går under olika benämningar inom den samhällsvetenskapliga litteraturen,⁵⁷ men här utgår jag från tanken att det är en metod för att systematiskt beskriva innebörden av kvalitativa data genom ett kodschema.⁵⁸ Boréus och Bergström menar att innehållsanalys är lämplig vid jämförelser av textmängder, där jämförelsen exempelvis kan gälla hur olika aktörer uttrycker sig vid samma tidpunkt.⁵⁹ De olika utvärderingarna som kommer att studeras i uppsatsen behandlar alla samma fenomen, coronapandemin och vid ungefär samma tidpunkt, om än med viss variation mellan pandemins olika faser och metoden ses därför som lämplig.

⁵⁴ Nohrstedt m.fl., "Managing Crises Collaboratively", 5; Johansson och Markhede, *Krishantering på lokal och regional nivå*, 37.

⁵⁵ Deverell, "Crisis-Induced Learning in Public Sector Organizations", 67.

⁵⁶ Teorell och Svensson, *Att fråga och att svara*, 11.

⁵⁷ Jmf Esaiason m fl. *Metodpraktikan* och Boréus och Bergström *Textens mening och makt*.

⁵⁸ Boréus och Bergström, *Textens mening och makt*, 50.

⁵⁹ Ibid, 55.

Material

Materialet som jag undersöker i denna uppsats är utvärderingar som gjorts av eller på uppdrag av svenska förvaltningsmyndigheter. Utvärderingarna samlades in i två steg. Som grund användes en rapport från Katastrofmedicinskt centrum (KMC), region Östergötland.⁶⁰

Rapporten är en metautvärdering av regioner, kommuner och länsstyrelser utvärderingar. Frågan rapporten avser besvara är hur Sverige har utvärderat pandemin i covid-19. KMC-rapporten inkluderar en bilaga över vilka utvärderingar som inkluderats. Därför var första steget att söka fram de utvärderingarna. Det visade sig vara relativt svårt då flera av utvärderingarna inte gick att få fram genom sökningar på nätet. Därför valde jag att skicka e-post till samtliga kommuner, regioner och länsstyrelser med frågan om de hade gjort eller beställt en eller eventuellt flera utvärderingar av hur ni har hanterat pandemin? Om de hade någon eller några sådan(a) utvärdering(ar) begärdes de ut. På så sätt kunde jag inte bara utgå från de utvärderingar som gick att få fram från KMC-rapporten, utan kunde även bredda underlaget för denna uppsats.

Svaren sammanställdes sedan manuellt. Först grupperades de utifrån vilken organisation de tillhörde och sedan kategoriserades de utifrån om de hade en eller flera utvärderingar, om de inte hade någon eller om det var en utvärdering som var pågående. Sammantaget utgörs alltså denna studies population av följande:

Tabell 1 Sammanställning utvärderingar om hantering av Covid-19

Utvärdering	Ja	Nej	Pågår	Ej svar	Totalt
Länsstyrelser	15	4	1	1	21
Regioner	16	1	0	4	21
Kommuner	122	61	16	91	290
Totalt	153	66	17	96	332

Källa: Mailsvar från respektive länsstyrelse, kommun & region samt rapport av Alva Lindhagen

Totalt 153 av de 332 myndigheter som länsstyrelserna, regionerna och kommunerna utgör har utvärderat händelsen. Av dessa är 15 länsstyrelser, 16 regioner och 122 kommuner. 66 myndigheter har inte utvärderat varav 4 av dessa är länsstyrelser, 1 är en region, 61 är kommuner. 1 länsstyrelse och 16 kommuner uppgav att en utvärdering pågår. Det är även några som inte svarat. Av dessa 96 finns 1 länsstyrelse, 4 regioner och 91 kommuner. Utvärderingarna i grupperna *Pågår* och *Ej svar* i tabellen ovan får räknas som bortfall då jag

⁶⁰ Lindhagen, "Hur har Sverige utvärderat pandemin i Covid-19".

antingen inte fått tillgång till någon färdig utvärdering eller svar om någon sådan finns tillgänglig.

Urval för vidare analys

Givet det stora antalet utvärderingar som genomförts eller beställts som visades i Tabell 1 ovan, finns det inom ramen för denna studie inte möjlighet att gå igenom samtliga. Utifrån alla inkomna svar vilka presenterades i Tabell 1 ovan gjordes först en genomgång av materialet för att se vilka som skulle analyseras vidare. Svar som bestod av svårbedömt material som exempelvis presentationsbilder från muntliga utvärderingar sorterades bort, liksom sekretessmarkerat material. Även svar som innehöll annat än rena utvärderingar och revisionsrapporter, som pandemiplaner och andra policydokument sorterades bort här. Därefter genomfördes ett slumpmässigt urval av utvärderingar från länsstyrelserna och kommunerna. Den främsta anledningen till detta urval handlar om representativitet. Det finns slutsatser att dra även om de aktörer som inte utvärderat eller inte svarat, något som kommer att tas upp längre fram i uppsatsen.

Samman tagen landade urvalet i att inkludera utvärderingar från fem länsstyrelser och från lika många kommuner. Det slutliga urvalet gjordes genom att först ställa upp de länsstyrelser som inkluderats, enligt ovan beskrivning, i bokstavsordning. Därefter numrerades dessa och slutligen valdes fem av dessa ut genom en slumpgenerator. Samma procedur gjordes för kommunerna. De länsstyrelser som inkluderas är: Länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Kronobergs, Stockholms och Uppsalas län. Vad gäller kommunerna är det följande som inkluderas: Hylte kommun, Kinda kommun, Kungsörs kommun, Motala kommun, Tranemo kommun. Se bilaga för en tydligare uppställning om vilka rapporter som inkluderats.

Viktigt att poängtera här att jag inte avser jämföra länsstyrelserna med kommunerna direkt. Eftersom de olika nivåerna har haft olika ansvarsområden under hanteringen av pandemin kommer en undersökning där de olika utvärderingarna jämförs mot varandra bli svår att göra då de helt enkelt fokuserar på olika saker. Däremot finns en förhoppning om att kunna jämföra de eventuella likheter och skillnader som uppkommer bland kommunernas utvärderingar med de som uppkommer bland länsstyrelsernas. Om sådana likheter och skillnader identifieras kommer slutsatser om skillnader mellan olika förvaltningspolitiska nivåer att kunna dras.

Beskrivning av länsstyrelsernas utvärderingar

Innan vi går vidare kommer de utvärderingar som genomförts av länsstyrelser att illustreras genom två egenskaper, om utvärderingarna genomförts internt eller externt samt vilka aktörer som genomfört utvärderingarna.

Intern eller extern utvärdering

Den första egenskapen som illustreras är vad för slags utvärdering som har gjorts. Har de genomförts internt eller externt? För länsstyrelserna har knappt hälften, 47 %, av de 15 utvärderingarna som genomförts skett internt, 13 % av länsstyrelserna har både gjort interna och externa utvärderingar och 40 % av länsstyrelserna har gjort externa utvärderingar.

Aktörer som utvärderat krishanteringen

Fokuserar vi på de externa utvärderingarna som genomförts har sex genomförts enskilt externt och två där utvärdering skett både internt och externt. Flera olika typer av aktörer har genomfört dessa totalt åtta utvärderingar. Utvärderingsuppdragen har i tre av åtta fall gått till Universitet/högskolor och i två av åtta fall till konsultbolag. I tre av åtta fall har flera aktörer fått utvärderingsuppdrag. I dessa fall har flera olika utvärderingar gjorts då respektive aktör genomfört en separat utvärdering. Här kan olika kombinationer av aktörer finnas, inklusive när både interna och externa utvärderingar gjorts. I Bilaga 2 finns en fullständig förteckning över vilka aktörer som har genomfört utvärderingar och hur många utvärderingar dessa genomfört, uppdelat per aktör. I de fall där det står flera aktörer har respektive aktör utfört en eller flera utvärderingar var.

Beskrivning av kommunernas utvärderingar

Precis som för länsstyrelserna kommer de utvärderingar som genomförts av kommuner att illustreras genom två egenskaper, om utvärderingarna genomförts internt eller externt samt vilka aktörer som genomfört utvärderingarna.

Intern eller extern utvärdering

Liksom för länsstyrelserna blir den första egenskapen att undersöka om kommunernas utvärderingar har genomförts internt eller externt. Totalt har 122 utvärderingar genomförts på kommunal nivå. Av dessa har drygt hälften, 54 % genomförts externt, 39 % är interna utvärderingar medan endast 7 % har gjort både extern och intern utvärdering.

Aktörer som utvärderat krishanteringen

Undersöker vi vilka aktörer som har genomfört de externa utvärderingarna framkommer att även här är det olika typer. Det är betydligt fler aktörer bland kommunerna som har fått ett utvärderingsuppdrag även om det såklart också är fler utvärderingar som har genomförts i

jämförelse med länsstyrelserna. 75 av de 122 utvärderingarna har gjorts antingen enbart externt eller både internt och externt. Av dessa står olika konsultbolag för 45 % av utvärderingsuppdragen och olika revisionsbolag för 25 %. I 17 % av fallen har utvärderingsuppdraget gått till flera aktörer som var för sig genomfört en utvärdering och 12 % av de externa utvärderingarna har genomförts av olika universitet och högskolor. I Bilaga 2 finns en fullständig förteckning över vilka aktörer som har genomfört utvärderingar och hur många utvärderingar dessa genomfört, uppdelat per aktör. I de fall där det står flera aktörer har respektive aktör utfört en eller flera utvärderingar var.

Avgränsningar

Att exkludera regionerna i studien har flera anledningar. För det första föll ett flertal av de bort genom de exkluderingskriterier jag hade. För det andra fokuserade regionernas utvärderingar i många fall på sjukvårdsaspekter snarare än krishantering. Slutligen är inte regionerna geografiskt områdesansvariga inom sitt geografiska territorium.

Vidare finns det även andra myndigheter på central nivå som har hanterat pandemin. Såväl Folkhälsomyndigheten som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har visserligen haft stor betydelse kring den svenska pandemihanteringen utifrån sitt sektorsansvar men jag väljer här att fokusera på de lokalt och regionalt geografiskt områdesansvariga förvaltningsmyndigheterna.

Kodschema

I avsnittet om kvalitativ innehållsanalys beskrevs att systematik i analysen kan åstadkommas genom ett kodschema vilket presenteras nedan:

- Samverkan
 - Hur har samverkan fungerat enligt de olika utvärderingarna?
- Ansvarsförhållanden
 - Vad konstaterar utvärderingarna om ansvarsförhållanden inom krishanteringsorganisationen?
 - Hur ser ansvarsförhållandena ut i krishanteringsplaner kontra i skarpt läge?
- Lärdomar
 - Enkel- eller dubbelkretslärande
 - Visar lärdomarna på en normförändring, frågar man sig om man gör rätt saker?
 - Visar lärdomarna på att man blir bättre på det man gör?

- Inter- eller intrakrislärande
 - Är det lärdomar från en kris till en annan?
 - Är det lärdomar inom samma krisförlopp?

Kodschemat ovan är indelat i tre teman, Samverkan, Ansvarsförhållanden och Lärdomar. De två första valdes ut efter en första genomläsning av de inkluderade utvärderingarna för uppsatsen, liksom det sätt som presenteras av Karlsson och Funck.⁶¹ Dessa teman är även viktiga delar i det formella ansvar som kommuner och länsstyrelser har vid en kris genom deras geografiska områdesansvar. Att undersöka lärande inom samverkan och ansvarsförhållanden är därför centralt för att belysa resultatet av en förd politik och hur offentlig verksamhet fungerar i praktiken. Lärdomar valdes som tredje tema eftersom det kopplar an till de teoretiska begreppen som presenterades i kapitlet om teoretiska utgångspunkter.

När kodschemat sedan fanns på plats genomfördes en närläsning av respektive utvärdering och när exempel och svar på frågorna hittades i texterna, som exempelvis beskrivningar av lärdomar inom samma krisförlopp, alltså enkelkretslärande, och kodades under respektive kategori. Därefter kunde jag strukturera och organisera de kodade utvärderingarna. Detta tillvägagångssätt tillät mig att tydligt se svar och exempel från de olika texterna under respektive kod.

Den tydliga struktur som framkom genom kodningen kunde enkelt sammanställas vilket underlättade inte bara möjligheten till att återvända till de specifika markerade delarna av de olika texterna utan också jämförelsen mellan utvärderingarna på respektive nivå. När de olika svaren och exemplen lästes direkt efter varandra upprepade gånger framkom likheter och skillnader mellan texterna vilka kunde sättas samman och innebörden av dessa kunde därefter tolkas. Nästa kapitel beskriver resultatet av undersökningen och analysen därefter.

⁶¹ Karlsson och Funck, *Handbok för systematiska litteratur- och dokumentstudier inom samhällsvetenskapen*.

Resultat och analys

I avsnittet ovan presenterades ett tillvägagångssätt där deskriptiv statistik kombineras med kvalitativ innehållsanalys. Först kommer resultat och analys för länsstyrelserna och kommunerna i varsitt avsnitt. Därefter kommer några gemensamma likheter och skillnader för de olika förvaltningspolitiska nivåerna att diskuteras.

Analys av länsstyrelser

Till att börja med är ett generellt karaktärsdrag att de undersökta utvärderingarna är väldigt olika. Det är i sig inget konstigt utan det framgår exempelvis av MSB:s vägledning av utvärderingar av krishändelser att utvärderingar både kan och bör ha olika upplägg beroende på dess bakgrund, syfte och tänkta användningsområde.⁶² Visserligen är den vägledningen tänkt att vara ett stöd till kommuner och regioner men det finns egentligen ingenting som tyder på att den inte skulle kunna vara till hjälp även för länsstyrelser utvärderingar. Det skulle troligen kunna gynna exempelvis Länsstyrelsen i Gotlands län för att öka användbarheten.

Samverkan

- Hur har samverkan fungerat enligt de olika utvärderingarna?

Utvärderingarna gör bedömningen att samverkan i respektive län har fungerat bra över lag även om det finns förbättringsområden. Ett exempel på hur samverkan har fungerat som lyfts i utvärderingen från Länsstyrelsen i Halland är att det i krisens inledande skede hade behövts en tydligare styrning från länsstyrelsen vad gäller inriktning då det var problem mellan regionen och kommunerna. Från sommaren 2020 fram till december 2020 togs mer lokal och regional hänsyn vilket upplevs som positivt bland länets aktörer. *”Samtliga hänvisar till ”Hallandslinjen” i samband med de lokala allmänna råden, som ett gott exempel på samverkan i länet. Det har upplevts som en styrka att aktörerna har ensat sig och agerat utifrån ett liknande sätt.”*⁶³ (Ordagrant från original).

Vidare lyfts det i Länsstyrelsen i Hallands utvärdering att det är en fördel att Halland är ett litet län med få aktörer, vilket gör att starka relationer kunnat byggas sedan tidigare och fördjupats under pandemin. Att det sedan tidigare finns starka relationer mellan länets olika

⁶² Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, ”Utvärdering av hantering av inträffade händelser, vägledning”, 10.

⁶³ Länsstyrelsen i Hallands län, ”Regional utvärdering av hanteringen av covid-19 i Hallands län”, 3.

aktörer har förenklat krishantering avsevärt och både kommunerna och regionen uppger att i flera frågor har Länsstyrelsen varit behjälplig med rådgivning och stöd.⁶⁴

I en av Länsstyrelsen i Gotlands utvärderingar beskrivs samverkansmötena som länsstyrelsen genomfört ha bidragit positivt till lägesuppfattningen och kontaktytor för samverkan hos organisationerna i länet. *”Tack vare samverkansmötena upplever man att man bidrar till bredden i underlagen för den samlade lägesbilden i länet vilket stämmer med länsstyrelsens bild.”*⁶⁵ Men det nämns också att *”det många gånger är samma personer som medverkar vid olika samverkansmöten. Någon tar upp att det låga (minskande) deltagarantalet kan minska möjligheten att som deltagare få den totala överblicken.”*⁶⁶

Utvärderingen för Uppsala län beskriver att den *”regionala samverkan utgick, under uppstarten, från den ordinarie strukturen för samverkan, och utifrån det växte samverkan för hanteringen av covid-19 fram. Resultatet visade även på att det finns en tydlig struktur för hur samverkan ska fungera i vardagen. Tillvägagångssättet upplevdes vara väl etablerat bland de aktörer som deltog i utvärderingen. Behovet av att samverka under hanteringen resulterade även i en samverkan som skedde i forum utöver de som ligger inom länsstyrelsens samordningsansvar, exempelvis i forum med skolverksamhet och omsorg.”*⁶⁷

Utvärderingen för Länsstyrelsen i Stockholm beskriver samverkan exempelvis så här: *”Stockholms län präglas av att Stockholms stad och region Stockholm är mycket stora aktörer, men också av att många av de mer rutinartade händelser som förutsätter samverkan kan hanteras genom SSR. Utifrån ett samverkansperspektiv har emellertid hanteringen av covid-19 inneburit utmaningar som skiljer sig från tidigare tillfällen, även om den största belastningen hamnat på sjukvården, både regional och kommunal, och på kommunerna.”*⁶⁸

Vidare beskrivs även att Länsstyrelsen har *”fyllt en roll där de underlättat samverkan inom ramen för SSR. Därtill har länsledningen arbetat aktivt, också utanför SSR, för att få till stånd samarbete. Utifrån länsstyrelsens perspektiv har SSR som plattform varit en nyckel till framgång i hanteringen och ett sätt för länsstyrelsen att ta sitt geografiska områdesansvar. Detta i och med den samverkan och samordning som görs inom SSR. Från SSR och*

⁶⁴ Länsstyrelsen i Hallands län, 2.

⁶⁵ Länsstyrelsen i Gotlands län, ”Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från hösten 2020 till februari 2021”, 6.

⁶⁶ Ibid, 3.

⁶⁷ AFRY, ”Utvärdering av regional samverkan inom C-sam Covid-19, Uppsala län”, 16.

⁶⁸ Deiacio m.fl., *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*, 41.

*Stockholms stad men också delvis internt på länsstyrelsen betonas att SSR är en separat plattform där länsstyrelsen är en av 37 aktörer och som möts på likvärdiga grunder.*⁶⁹ SSR står här för Samverkan Stockholmsregionen.

Sammantaget framträder en bild av att det är en fördel att vara ett mindre län när det kommer till samverkan men även att ha väl inövade rutiner för hur samverkan ska ske vid krishanteringsprocesser.

Ansvarsförhållanden

- Vad konstaterar utvärderingarna om ansvarsförhållanden inom krishanteringsorganisationen?
- Hur ser ansvarsförhållandena ut i krishanteringsplaner kontra i skarpt läge?

När det kommer till ansvarsförhållanden framkommer det i flera av utvärderingarna att det varit oklarheter både kring vem som har varit ansvarig i ett visst läge och hur det uttrycks i planer i jämförelse med hur det faktiskt har fungerat. Det har även förekommit exempel kring vem som ska delta vid olika möten, i utvärderingar från både Kronoberg och Gotland exempelvis. Vidare beskrivs det i Kronobergs första utvärdering att *”Det finns utmaningar i att få en tydlighet i syftet med olika forum, vilka frågor som ska hanteras var och vilka roller som bör närvara, men åsikten är ändå att de olika forumen behövs och är viktiga. Det operativa tänket behöver gå hand i hand med den mer strategiska inriktningen men modellen behöver förtydligas.”*⁷⁰

I Kronobergs läns utvärdering om samverkan beskrivs att aktörerna har uttryckt ett behov av att tydliggöra de olika aktörernas roller och vilket ansvar de har i förhållande till andra, speciellt då aktörer som agerar på olika nivåer i samhället har olika ansvar och befogenheter. Bedömningen som görs i utvärderingen är att kunskapen om olika aktörers roller och ansvar rent generellt behöver fördjupas men att det också är något som behöver diskuteras vid en enskild kris då olika aktörer kan spela en särskild roll vid olika tillfällen.

Från Länsstyrelsen i Gotlands tredje utvärdering finns följande åsikt: *”Mycket bra och med ordning och reda bland egna och övriga aktörers ansvarsområden. Deltagande aktörer är*

⁶⁹ Ibid, 41.

⁷⁰ Länsstyrelsen i Kronobergs län, ”Utvärdering av regional samverkan i Kronobergs län i hanteringen av Covid-19 pandemin”, 11.

*pålästa i sitt respektive ansvar vilket gjort samverkansmötena konkreta och ändamålsenliga.*⁷¹

I utvärderingen från Länsstyrelsen i Halland uttrycks följande: *”Utveckling av kommunernas geografiska områdesansvar efterfrågas, bland annat efterfrågas stöd och riktlinjer. Vad ska kommunen kunna hantera? Detta gäller framför allt kontakterna med näringslivet och samordning kring de aktörer som finns i flera kommuner. Kommunernas arbete med frivilliginsatser har skett isolerat, här önskas mer stöd och samordning från Länsstyrelsen.*⁷²

Ansvarsförhållanden diskuteras även i utvärderingen från Länsstyrelsen i Stockholm och då mellan Länsstyrelsen i Stockholms läns stab och SSR:s samverkansstab som under krisens gång har integrerats. Integreringen beskrivs ha uppfattats på olika sätt och genom både intervjuer och enkätsvar tydliggörs åsiktsskillnader gällande SSR som av vissa anses vara en inriktnings- och samordningsfunktion och därigenom som en del av länsstyrelsen medan andra ser det som en gemensam samverkansplattform som drivs av flera aktörer ihop och där en av dessa aktörer är länsstyrelsen. Det lyfts upp i utvärderingen som intressant då det relaterar till ansvaret som länsstyrelsen har vid en samhällsstörning både inom ramen för det geografiska områdesansvaret och för samverkan.⁷³ Det är även intressant för denna uppsats som exempel på hur både samverkansprocesser fungerar i krishantering samt hur ansvarsförhållanden ser ut. Eftersom åsikterna går isär kring var gränserna går mellan dessa grupperingar tyder på att det finns oklarheter för exempelvis ansvarsutkrävande och är något som bör klaras ut.

I utvärderingen för Länsstyrelsen i Uppsala län framkommer en intressant skillnad vad gäller ansvarsförhållanden i krishantering. *”Överlag upplevde informanterna att rollen som deras respektive organisation hade under hanteringen motsvarade den roll och det ansvar som aktören har till vardags. Det beskrivs även i de regionala riktlinjerna att respektive aktörs ansvarsområde kvarstår under en samhällsstörning, i enlighet med ansvars-, likhets- och närhetsprincipen. Det som också framkom i utvärderingens resultat var att respektive aktörs grunduppgift skiljer sig åt och således varierade deras roller under hanteringen. Det som särskilt ska poängteras är att länsstyrelsen beskrevs ha haft ett samordnade ansvar och att*

⁷¹ Länsstyrelsen i Gotlands län, ”Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från februari till juni 2021”, 3f.

⁷² Länsstyrelsen i Hallands län, ”Regional utvärdering av hanteringen av covid-19 i Hallands län”, 6.

⁷³ Deiacio m.fl., *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*, 20.

regionen bidrog med expertkunskap i frågor kopplat till framförallt smittskydd.”⁷⁴ Det går även att läsa att: ”Överlag upplevde informanterna att det fanns otydligheter i samverkansstrukturen för den regionala samverkan under hanteringen. Initialt utgick samverkan från de ordinarie mötesforumen för att senare omfatta ett flertal olika konstellationer med forum, även utanför länsstyrelsens samordningsansvar. Det framkom ett behov av att tydliggöra vilka forum som hade vilken uppgift, roll och mandat. Det påpekades även att det fanns en bristande informationsåterföring mellan de olika forumen. Ett exempel som nämndes var att information som lämnades till krissamverkansrådet inte upplevdes komma vidare.”⁷⁵

Å ena sidan upplevdes alltså att den roll som man har i samverkan till vardags motsvarade den man fick i krishanteringen vilket får anses vara en styrka som även poängteras i vägledningen från MSB om ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” och dessutom är helt enligt likhetsprincipen. Å andra sidan så har det upplevts otydligheter i den samverkansform som har använts vid hanteringen. I utvärderingen kopplas även de otydligheter som strukturen för samverkansformen som framkommit till arbetsbelastningen för de personer som medverkade i krishanteringen. Utvärderarna gör bedömningen att otydligheten bidragit till en mer omfattande arbetsbelastning än vad den behövt vara inom krishanteringen.⁷⁶

En annan sak som framkommer av Uppsalas utvärdering är att de regionala riktlinjer som tagits fram för hur samverkan ska ske inte har använts då de snarare syftar till att skapa struktur och rutin än att vara ett stöd för krishanteringen operativt. Utvärderarna resonerar kring om det är så att riktlinjerna delvis uppfattats som otydliga och inte heller uppfyller det behov som aktörerna behöver. ”Exempelvis beskrevs det att det fanns otydligheter angående vilka samverkansnivåer som kopplades till respektive forum och vilka som ansvarade för de olika områdena.”⁷⁷ Vidare har utvärderingens informanter uppgett att de ”(...) saknade en koppling mellan samverkan och den praktiska, operativa, hanteringen av händelsen.”⁷⁸ Bedömningen som görs i utvärderingen är att det är nödvändigt att de styrdokument som används är förankrade ordentligt hos alla de aktörer som ska använda dem men också att aktörerna känner att de är relevanta.

⁷⁴ AFRY, ”Utvärdering av regional samverkan inom C-sam Covid-19, Uppsala län”, 19.

⁷⁵ Ibid, 18.

⁷⁶ Ibid, 20.

⁷⁷ Ibid, 22.

⁷⁸ Ibid, 23.

Precis som att varje kris är unik och att dess hantering bör anpassas efter just den specifika krisens egenskaper så kan det finnas fördelar att i vissa fall avvika från de på förhand angivna planer och riktlinjer, men det kan även finnas nackdelar. Som utvärderingen för Uppsala län beskriver så kan man åstadkomma en högre flexibilitet som kan vara gynnsamt i ett mer kaosartat läge för att kunna agera med handlingskraft. Men det är samtidigt viktigt, enligt utvärderingen med hänvisning till MSB, att arbeta mot att kunna återgå till fastlagda rutiner dels för att undvika att insatsen försämras, dels för att undvika att improvisationen blir alltför långvarig.⁷⁹

Sammantaget kan det konstateras att flera länsstyrelser har ett utvecklingsarbete framför sig vad gäller att tydliggöra de ansvarsförhållanden som finns mellan olika aktörer men även internt inom organisationerna. Under krisens gång har ett antal olika forum använts vid hanteringen, forum som har varit viktiga men där det inte alltid har varit tydligt vilket syfte ett visst forum har och vem som ska delta. Eftersom olika kriser ser olika ut kommer troligtvis ansvarsförhållanden mellan olika aktörer att skilja sig åt mellan kriser och man behöver därför vara förberedd på ett antal olika sätt som ansvarsförhållanden kan se ut. Det är viktigt dels för att effektivt kunna hantera en enskild kris, dels för ansvarsutkrävande efter krisen.

Lärdomar

- Vad för lärdomar dras, är det av typen enkelkrets eller dubbelkrets?
- Är det exempel på intrakris- eller interkrislärande?

Överlag dras det många olika typer av lärdomar i de olika utvärderingarna. En del är gemensamma för flera av utvärderingarna medan andra endast förekommer i enskilda utvärderingar. Dessutom kan det generellt konstateras att många lärdomar även har relaterar till det som tagits upp tidigare kring exempelvis ansvarsförhållanden och samverkan. Det finns däremot ett antal tillfällen i utvärderingarna när tyngdpunkten ligger vid lärdomar snarare än ansvarsförhållanden och samverkan.

Ett exempel på lärdomar som även angränsar till andra områden, i detta fall extern samverkan kan tas från Länsstyrelsen i Hallands utvärdering där informationsdelningen upplevs av samtliga samverkansaktörer fungerat väl även om det beskrivs som en resa och en lärprocess. I början fanns en återhållsamhet med information men när man lärde sig vilken information som andra aktörer behövde veta gick det smidigare. En av aktörerna uttryckte det som att

⁷⁹ Ibid, 23.

”Vid urval av information är det viktigt att ha perspektivet ”Vad vill/behöver andra veta?”, snarare än ”Vad vill jag dela med mig av?”.”⁸⁰

Även i utvärderingen för Stockholms län diskuteras informationsdelning men i detta fall är det intern samverkan det gäller. Där fanns det ingen fungerande informationsdelning mellan de olika stabsfunktionerna. Därmed förekom det dubbelarbete mellan flera av stabsfunktionerna. Det förekom även liknande svårigheter i en krishanteringsövning 2019.⁸¹

Bland de teoretiska utgångspunkterna diskuterades krisinducerat lärande, alltså organisatoriskt lärande som kan kopplas till en kris. Organisatoriskt lärande kan ske genom en enkel eller dubbel krets. Vidare beskrevs två andra former av lärande. *Interkrislärande* innebär lärande mellan en kris och göra förändringar i förberedelse för en annan och *Intrakrislärande* är lärande som syftar till att förbättra hanteringen av en enskild krisepisod. Det finns flera exempel på lärdomar som beskrivs kan antas vara intrakrislärande. Det gäller framförallt den delen av utvärderingarna som beskriver hur länsstyrelserna har hanterat krisen och vilka förändringar som gjorts.

Vidare förekommer resonemang i utvärderingar som beskrivs som lärdomar som inte faller in under den definition av krisinducerat lärande som beskrivits ovan. Jag har dock valt att ta med dessa trots valet av definition. Detta för att visa på det glapp som finns mellan vad som utgör lärande i teoretiska resonemang och hur verksamheter använder sig av ordet lärdomar i praktiken. Det bör dock nämnas att begreppen enkelkrets-, dubbelkrets- samt inter- och intrakrislärande bättre går att applicera på det empiriska materialet.

I både den första och andra utvärderingen från länsstyrelsen i Gotland dras slutsatsen att *”Det finns förbättringsområden på kort och lång sikt. Vad som ska göras beror även på vilka behoven är framåt som hänger samman med hur Coronakrisen utvecklar sig.”⁸²* Det finns inte i någon av de utvärderingarna någon tydlig sammanfattning eller beskrivning av vilka förbättringsområden som finns, eller vilka som hänförs till lång respektive kort sikt men det är trots det ett exempel på både enkelkretslärande, och intrakrislärande då man både visar på ett flexibelt förhållningssätt där man frågar sig om man gör rätt saker och man avser förbättra den specifika krishanteringen för coronapandemin.

⁸⁰ Länsstyrelsen i Hallands län, ”Regional utvärdering av hanteringen av covid-19 i Hallands län”, 3.

⁸¹ Deiacó m.fl., *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*, 52.

⁸² Länsstyrelsen i Gotlands län, ”Utvärdering av samverkan för att hantera Covid 19 i länet från 1 mars till 12 juni år 2020”, 5; Länsstyrelsen i Gotlands län, ”Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från hösten 2020 till februari 2021”, 5.

Det kanske tydligaste exemplet på intrakrislärande som lyfts i den andra utvärderingen för Gotlands län är följande: *”Den nu genomförda ändringen att slå ihop de två olika samverkansmötena statlig samverkan och regional samverkan från mitten av februari stämmer bra med synpunkt från de som svarat på enkäten. Liksom den rundringning som länsstyrelsens coronastab gjort till vissa aktörer, som inte deltagit i samma omfattning under senare tid, med uppmaning om att fortsätta delta.”*⁸³

Man har alltså identifierat ett behov av att justera mötesfrekvens utifrån rådande förhållanden och genom att sammanfoga två mötesgrupper har man inte bara möjliggjort för nya samverkansmöjligheter men också tagit lärdom av sin hantering och förbättrat den, en förbättring som utvärderingen vittnat om.

En annan lärdom som dras i Gotlands tredje utvärdering handlar om dokumentation efter samverkansmöten: *”En verksamhet tar upp att de önskar kort dokumentation från mötena. Det har de även lyft vid tidigare utvärderingar. Det har tidigare tagits upp med F-dir och stabs chef för diskussion och beslutet sedan tidigare är att inte dokumentera för utskick till deltagarna.”*⁸⁴

Just dokumentation är en del i krishantering som är en faktor för lärande enligt Deverell.⁸⁵ Att man då väljer att inte dokumentera mötena för utskick till deltagarna försvårar inte bara möjligheten till lärande utan också ansvarsutkrävande eller exempelvis studier av beslutsprocesser vid krishantering då det inte finns någon spårbarhet i de beslut som tas eftersom dessa inte har dokumenterats. Här har man identifierat ett behov men beslutat att inte göra någon ändring i arbetet, vilket gör att det inte följer någon av de fyra olika definitionerna av lärande och belyser den skillnad mellan hur lärdomar illustreras i teorin och i praktiken. Det är även ett exempel på att erfarenheter som dras inte alltid är lärande som diskuterats i tidigare forskning.

Andra lärdomar som dras av flera av länsstyrelsernas utvärderingar handlar om arbetet med lägesbilder. I Hallands län upplevs redovisningen av lägesbilden inte passa hanteringen av Coronapandemin då den har en annan karaktär än andra kriser i förhållande till lagarna om skydd mot olyckor och extraordinära händelser. Det framförs även önskemål om en mer

⁸³ Länsstyrelsen i Gotlands län, ”Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från hösten 2020 till februari 2021”, 5.

⁸⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län, ”Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från februari till juni 2021”, 3.

⁸⁵ Deverell, ”Att lära av pandemin”, 367.

flexibel rapportering så att den kan anpassas till händelsens tempo. Både utformningen av lägesbilden och tempot för den är även något som lyfts i Kronobergs ena utvärdering. *”Den behöver vara snabbfotad och aktuell, tydlig och enkel att få till men samtalen visar på att det bitvis har tagit lång tid att få fram den samlade lägesbilden. Detta upplever såväl mottagarna av den samlade lägesbilden som Länsstyrelsen som har producerat den.”*⁸⁶

I utvärderingen nämns att Länsstyrelsen i Kronobergs län använde sig av en Word-mall för att samla in information till lägesbilden. Mallen utvecklades under krishanteringens gång och förändrades även utifrån den inriktning som länsstyrelsernas samordningskansli beslutat om. I utvärderingen framgår att det arbetssättet upplevdes som omodernt och alltför komplicerat där det finns andra lösningar som erbjuder moderna lösningar som borde användas fullt ut. Att processen borde ändras instämmer länsstyrelsen i.

Lärdomar kring lägesbild görs även i Uppsala läns utvärdering som beskriver att en ny lägesbildsmall tagits fram som blev färdig i samband med att samverkan för covid-19-hantering startade, men det uttrycktes i utvärderingen att den nya mallen behöver anpassas så att den bättre kan täcka in den information som kommer från de övriga aktörerna och att den blir mer dynamisk så att det inte rapporteras in samma information flera veckor på rad. Eftersom mallen utvecklades före krishanteringens startade och att den inte visat sig vara fullt tillfredsställande för aktörerna kan denna lärdom ses som ett exempel på interkrislärande.

Vidare beskrivs i utvärderingen för Länsstyrelsen i Stockholms län att det i början av krisen presenterades två olika regionala lägesbilder, där den ena satts samman av länsstyrelsen för att skickas vidare till MSB och Regeringskansliet och den andra av SSR:s samverkansstab för aktörerna inom SSR. När de båda staberna slogs samman förenklades processen men länsstyrelsen ansvarade fortsatt för att förmedla lägesbilden till nationella aktörer.

Arbetsprocessen var sådan att länsstyrelsen baserade sin lägesbild på den veckolägesbild som SSR satte samman där ett strategiskt urval av informationen inkluderades, för att sedan på veckobasis diskuteras innan den godkändes av både stabschefen och länsöverdirektören. *”Att länsstyrelsens lägesbild till stor del var baserad på andrahandsinformation, en redan till viss del bearbetad lägesbild, kan utgöra en risk för vad man inom krishanteringslitteraturen beskriver som en dominerad lägesbild.”*⁸⁷ Utvärderingen gör även bedömningen att det är

⁸⁶ Länsstyrelsen i Kronobergs län, ”Utvärdering av Länsstyrelsen i Kronobergs hantering av Coronapandemin”, 28.

⁸⁷ Deiacio m.fl., *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*, 54.

viktigt att länsstyrelsen har en bra bild av vad som gör viktiga aspekter vid en kris för att kunna utöva sitt ansvar.

Det är alltså flera länsstyrelser som har förändrat sitt arbete med lägesbilder på olika sätt. Dessa illustrerar hur de teoretiska begreppen om lärdomar inte alltid är enkla att göra empiriskt mätbara. I fallen med lägesbilsarbetet kan därför lärdomarna beskrivas som både intrakrislärande då förändringar av lägesbilsarbetet har genomförts under en enskild krisepisod men det har också gjorts förändringar mellan olika krisepisoder och är därför även interkrislärande.

Fler lärdomar som dras i utvärderingarna handlar om kommunikation där det exempelvis i Hallands läns utvärdering att det är viktigt att lösa de utmaningar som finns kring att nå olika språkgrupper i samhället och översättning av information till dessa. *”För kommunerna är det oerhört viktigt att budskap samordnas och material kommer snabbt, bl.a. kring råd för äldreomsorg och barnomsorg.”*⁸⁸ Det framgår inte i utvärderingen om detta var en utmaning som faktiskt fick en lösning vilket gör att det inte är möjligt att kategorisera det som intrakrislärande utan enbart får antas vara interkrislärande.

Ett annat exempel på lärdomar finns i Kronobergs läns andra utvärdering och relaterar till hur formen för ett av de samverkansmöten länsstyrelsen lett har utvecklats och där det tog ett tag innan man hittade en form som fungerade. Det beskrivs ha varit utmanande då de samverkande aktörerna hade olika åsikter gällande mötesformen och det var därför svårt att enas kring en nivå som upplevdes rimlig för aktörerna.⁸⁹

Det finns få exempel på dubbelkretslärande inom länsstyrelsernas utvärderingar men ett exempel som åtminstone ligger nära finns i utvärderingen om samverkan inom Kronobergs län. Utvärderingen nämner ett förslag på hur strukturen på samverkansmötena bör förändras, där den grundläggande agendan bör förbättras. I början av krisen höll man sig strikt till de teoretiska beskrivningarna om inriktnings och samordningsfunktionsmöten (ISF) och mötena var mycket formaliserade. *”Känslan är att man kanske inte behöver ha lika stort fokus på formalia, ”artighetsfluff” och övertydlighet vid ISF möten i ett litet län med aktörer som*

⁸⁸ Länsstyrelsen i Hallands län, ”Regional utvärdering av hanteringen av covid-19 i Hallands län”, 6.

⁸⁹ Länsstyrelsen i Kronobergs län, ”Utvärdering av regional samverkan i Kronobergs län i hanteringen av Covid-19 pandemin”, 12.

känner varandra. Först om andra aktörer än de "vanliga" är med kanske all formalia blir mer viktig."⁹⁰

Här ifrågasätter man alltså grundläggande värden för hur hanteringen sker och man föreslår en förändring i syfte att förbättra mötesformen i grunden. Det är visserligen inte helt tydligt om just den förändringen har skett, vilket gör det svårt att placera den i kategorin för dubbelkretslärande, men det finns i samma utvärdering en beskrivning av hur mötesformen har förändrats på ett annat sätt, vilket skulle kunna tyda på att en viss normförändring har skett under krishanteringen.

I utvärderingen konstateras att strukturen för hur beslut om gemensam inriktning, samordning och åtgärder sett ut har förändrats under krishanteringen. I början var det enklare att nå konsensus men det blev allt svårare ju längre in i krisen man kom. *"I takt med att kunskapen ökat har detta övergått till en form där frågor diskuteras gemensamt och konsensus provas/eftersträvas men där det också lämnas utrymme för att kunna fatta olika beslut baserat på egna förutsättningar"*.⁹¹

Förändringen liknar den utveckling som skett hanteringen av covid-19 nationellt. I början var det enkelt att skapa konsensus kring de åtgärder som regeringen presenterade men i takt med att krisen fortsatte blev det allt svårare. Vad som är intressant är att hanteringen i Kronobergs län inte har bromsats upp av att konsensus inte kunnat nås utan att man har haft en tolerant inställning till att olika aktörer kan fatta olika beslut baserat på deras respektive förutsättningar. Det är även ett tydligt exempel på intrakrislärande och ett möjligen lite svagare exempel på dubbelkretslärande.

Sammantaget drar länsstyrelserna lärdomar som kan hänföras till alla de fyra olika typerna av lärande som undersöks. Flera av länsstyrelserna behöver utveckla sitt arbete med lägesbilder för en tydligare och bättre hantering. Lärdomar dras dessutom kring kommunikation och formerna för olika mötesform.

Analys av kommuner

Precis som för länsstyrelserna kan en generell reflektion göras för kommunernas utvärderingar. Några utvärderingar har mer av ett internt perspektiv som till exempel Tranemo kommuns utvärdering medan andra möjliggör att även andra läsare av utvärderingen har nytta

⁹⁰ Ibid, 19.

⁹¹ Ibid, 20.

av den, något som kan exemplifieras av Kinda kommuns utvärdering. Kontrasten mellan de två olika utvärderingarnas utformning är stor.

Samverkan

- Hur har samverkan fungerat enligt de olika utvärderingarna?

I Kinda kommuns utvärdering beskrivs att krishantering i kommunen krävt både en långvarigt ovanligt hög bemanning och att graden av samverkan, samordning och samarbete mellan aktörer på olika samhällsnivåer varit på en högre nivå än vanligt. Samverkan mellan olika nivåer har främst skett med Länsstyrelsen Östergötland, Region Östergötland och de närliggande kommunerna. *”De som har varit engagerade i extern samverkan är till största del positiva till samarbetet. Det verkar ha varit något trögstartat med det tekniska i början men har blivit bättre med tiden.”*⁹² Samtidigt pekar utvärderingen på att samverkan inom kommunen varierat, där vissa anser att den varit bra medan andra att den varit svår och varit bristfällig. *”Problemet verkar inte varit att medarbetarna i kommunen inte gått att samverka med utan snarare att det har varit svårt inom vissa verksamheter att kommunicera ut information till medarbetare. Otydligheten i kommunikation har sedan bidragit till frustration inom organisationen.”*⁹³

I utvärderingen för Kungsörs kommun har utvärderarna identifierat att det är inom intern samverkan där kommunens största styrkor och förmågor för hanteringen legat. Inom kommunen har det funnits en stor tjänstvillighet för att delta i krishantering. Intensiv samverkan internt har lett till att fler möten genomförts och en tätare kommunikation internt vilket i sin tur har ökat både chefers och övrig personals insyn och förståelse för hur kommunen i stort och respektive förvaltning fungerar. *”Pandemin har också medfört att man byggt relationer och startat upp samverkansformer som kommer att vara av nytta även efter pandemin. Även den befintliga samverkan inom beredskapsområdet inom VMKF vill utvärderarna lyfta fram som en styrka.”*⁹⁴ VMKF är alltså Västmanlands kommunalförbund.

En intressant skillnad uppkommer vid läsningen av Motalas olika utvärderingar. I den ena utvärderingen framgår att samverkan fungerat bra såväl extern som internt. *”Samtliga*

⁹² AFRY, ”Kinda kommuns krishanteringsarbete under covid-19”, 21.

⁹³ Ibid, 20f.

⁹⁴ Karlstads universitet, ”Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 - Utvärderingsrapport Kungsörs kommun”, 9.

svarande anser att samordningen fungerat ganska eller mycket bra inom staben, mellan staben och andra förvaltningar och mellan kommunen och andra aktörer.”⁹⁵

I den andra utvärderingen görs bedömningen att den externa samverkan har varit en hjälp i kommunens hantering där de strukturer och rutiner som även används till vardags fungerat bäst. Men utvärderingen bedömer att det finns ett behov att förbättra samverkan på både nationell och regional nivå. Utvärderingen menar att det finns arbetssätt inom den regionala samverkan i Östergötland som dokumenterats men som inte använts så som det var tänkt.

”ISF-möten är till för att ta beslut om inriktning och samordning men dessa möten har mer fungerat som avstämningsmöten. Det kan vara lämpligt att återkoppla till länsstyrelsen om att använda de olika forum som finns som ISF och ISF-stöd på det sätt som är tänkt.”⁹⁶

I ena utvärderingen, som genomfördes 2020, bedöms ha fungerat mindre bra medan det i den andra utvärderingen, som genomfördes 2021, beskrivs alltså samverkan ha fungerat bra. I och med att samverkan uppges fungera bättre i den senare utvärderingen skulle det kunna vara så att man har tagit lärdom av den första utvärderingens resultat och förbättrat samverkan. Det skulle i så fall göra det till ett exempel på intrakrislärande, men det är inte helt tydligt om så är fallet och jag kan därför inte göra en mer exakt bedömning. Vidare är det olika aktörer som har genomfört de olika utvärderingarna där utvärderingen som beskriver att samverkan har fungerat bra är internt gjord medan den som är mer kritisk till samverkan är externt genomförd. Det går inte att utesluta att de olika bedömningarna skulle kunna ses som ett argument för att interna utvärderingar är mindre kritiska än de som görs externt.

Sammantaget framträder en bild att samverkan för kommunerna överlag har fungerat väl, med viss variation. Det har funnits en vilja att samverka men det har förekommit problem med kommunikation och att man delvis inte arbetat enligt fastslagna rutiner. Det finns även indikationer på att samverkan har fungerat olika vid olika tidpunkter under krishanteringens gång.

Ansvarsförhållanden

- Vad konstaterar utvärderingarna om ansvarsförhållanden inom krishanteringsorganisationen?
- Hur ser ansvarsförhållandena ut i krishanteringsplaner kontra i skarpt läge?

⁹⁵ Motala Kommun, ”Utvärdering av krisledningsstabens arbete under 2021 med anledning av Covid-19”, 9.

⁹⁶ VSL Systems AB, ”Utvärdering av hanteringen av Covid-19 i Motala kommun 2020”, 22.

I exemplet kring samverkan i Motalas utvärderingar ovan beskrevs att man inte arbetat utifrån de styrdokument som finns. Det är inte bara exempel på hur samverkan fungerar utan också hur man inte arbetar utefter de policydokument som tagits fram.

Ett annat, tydligt exempel på hur utvärderingarna lyfter upp ansvarsförhållanden mellan å ena sidan krisledningsgruppen på chefsnivå och å andra sidan krisledningsstaben på medarbetarnivå finns i den granskningsrapport som genomförts för Hylte kommun där revisorerna konstaterar att krisledningsgruppen inte har arbetat enligt de egna styrdokumenten. Dessutom pekar revisorerna på att krisledningsgruppen delvis gjort det arbete som krisledningsstaben är tänkt att göra vilken ibland lett till att staben haft både mandat och målsättningar som varit otydliga. *”Kommunen kan särskilja arbetet mellan krisledningsgrupp och krisledningsstab ytterligare i syfte att skapa ett högre tempo, tydligare ansvarsfördelning, skapa tid för krisledningsgruppens medlemmar samt låta krisledningsstaben arbeta mot ett mål på längre sikt med ett tydligt mandat att hantera uppkomna situationer och behov.”*⁹⁷

I den ena utvärderingen från Motala kommun gör utvärderarna bedömningen att hanteringen flutit på bra till största del i kommunen även om det var en trevande och långdragen uppstart då arbetet bedrevs i olika spår och grupper, något som skapade en otydlighet. *“Det är bättre att vara tydlig med i vilket ledningsform man har samlats och använda fastställda begrepp som strategisk krisledning och krisledningsstab. En annan orsak till otydligheten kan vara att den strategiska krisledningen fått en ny definition i den senaste versionen av kommunens Gemensamma anvisningar för hantering av samhällsstörningar daterad 2019-12-05.”*⁹⁸

I Tranemo kommuns utvärdering görs bedömningen att besluten från krisledningen har varit på rätt övergripande nivå och det har varit en tydlig agenda som de hållit fast vid. Däremot nämns ett fritextsvar från en respondent som tycker att det i vissa fall varit otydligt var beslut skulle fattas, om det var de enskilda verksamheterna, krisledningsstaben eller krisledningsnämnden.⁹⁹

Sammantaget framträder en bild av att det i flera kommuner finns en skillnad mellan de krisplaner och det ansvar och mandat som pekats ut i dessa gentemot hur arbetet bedrivits i

⁹⁷ mPowerment Scandinavia, ”Rapport efter genomförd kommunal krishantering av Coronapandemin 12 mars – 2 november 2020”, 2.

⁹⁸ VSL Systems AB, ”Utvärdering av hanteringen av Covid-19 i Motala kommun 2020”, 26.

⁹⁹ Tranemo Kommun, ”Utvärdering av central krisledning kopplat till Covid-19”, 8.

praktiken. Detta riskerar att leda till svårigheter kring ansvarsutkrävning men även hur kommunerna organiserar sig och hanterar framtida kriser kan bli problematiskt.

Lärdomar

- Vad för lärdomar dras, är det av typen enkelkrets eller dubbelkrets?
- Är det exempel på intrakris- eller interkrislärande?

Det finns flera lärdomar som uttrycks i utvärderingarna. I Hylte kommuns granskningsrapport framkommer att de kommunala nämndernas planer varit daterade i förhållande till gällande kommunövergripande riktlinje. Revisorernas bedömning är att nämndernas planer bör revideras för att det ska bli en samstämmighet i kommunen vad gäller krishanteringsplaner.¹⁰⁰

Det finns även andra exempel på lärdomar som är av mer enkelkretstyp i flera kommuners utvärderingar. I Hylte kommuns andra utvärdering beskrivs att i slutet av augusti ställdes de regelbundna stabsmötena in. Det gjordes dels därför att de nya rutinerna inkluderats i rutinerna för ordinarie organisation, dels ansåg man att behovet av återkommande möten inte fanns, speciellt då antalet smittade upplevdes som lågt.¹⁰¹ Exemplet visar på hur kommunen har anpassat sin hantering efter rådande läge och löpande frågat sig om man arbetat på rätt sätt och förändrat arbetssätten till en förbättrad krishantering och kan därför anses vara både intrakrislärande och enkelkretslärande.

Ett annat exempel på enkelkretslärande som även illustrerar intrakrislärande kan tas från Kinda kommuns utvärdering. Där framkommer nämligen att krishanteringens struktur har tagits fram genom att krisledningsgruppen identifierat behov och beslut har tagits därefter. *”Det vill säga att de har reagerat efter behov och tagit fram nödvändiga lösningar till dessa. Överlag upplevs det som att de intervjuade är nöjda med hur de har löst det. Gällande stödfunktioner framkommer det i samtalen att tre olika undergrupper har skapats. De var bemanningsgrupp, samverkansgrupp och försörjningsgrupp. Noterbart är att ingen av ovanstående finns med i krisledningsplanen.”*¹⁰²

I Kungsörs kommun finns även exempel på enkelkretslärande: *”Under krisens gång har det funnits tydliga behov av anpassning av krisorganisationen, både då det gäller händelsens intensitet och karaktär och kommunens behov och förutsättningar. Diskussionen om*

¹⁰⁰ EY, ”Hylte kommun Granskning av kommunens krisledning och hantering av pandemin”, 23.

¹⁰¹ mPowerment Scandinavia, ”Rapport efter genomförd kommunal krishantering av Coronapandemin 12 mars – 2 november 2020”, 11.

¹⁰² AFRY, ”Kinda kommuns krishanteringsarbete under covid-19”, 15.

*anpassningar av krisorganisationen har varit levande under studieperioden och justeringar har gjorts löpande.*¹⁰³ Det är tydligt att man inom kommunen har arbetat så att man kontinuerligt har frågat sig själva om man arbetar på bästa sätt.

Vidare har Kungsörs kommun under krisens gång bytt organisationsform för krishanteringen till att aktivera stabsorganisationen, men det verkar utifrån utvärderingen inte vara helt klart varför bytet gjordes. Några respondenter nämner att det var den ökande smittspridningen under den andra vågen vilket ledde till beslutet. Beredskapssamordnarna ska enligt utvärderingen ansett att det var en bra idé att aktivera en stab, vilket kommunen lyssnat på. *”Andra menar att aktivering av stabsorganisationen handlade om att testa och bygga upp stabsfunktionerna utifrån faktiskt användande och att staben var nödvändig för att för att bygga upp stabsfunktionerna men inte utifrån pandemin.*¹⁰⁴ Oavsett vilken anledning som faktiskt ledde till att staben aktiverades är det ett exempel på dubbelkretslärande.

Sammantaget finns det exempel på både enkelkrets-, och dubbelkretslärande. Det finns även exempel på både interkris- och intrakrislärande bland kommunernas utvärderingar. Flera av kommunerna har följt pandemins utveckling och justerat och anpassat sin hantering därefter. Ibland har man däremot inte arbetat enligt de krisplaner som finns eller som i Kungsörs kommuns fall, helt valt att byta organisationsform även om det i utvärderingen inte är helt klarlagt varför.

Gemensamma likheter och skillnader

Efter att ha analyserat länsstyrelserna för sig och kommunerna för sig framkommer vissa gemensamma drag. Då det är stora skillnader mellan de olika utvärderingarna inom respektive förvaltningspolitiska nivå identifierades färre skillnader mellan nivåerna än vad som förväntades. Både kommuner och länsstyrelser har en relativt stor andel externa aktörer som har genomfört utvärderingarna. Andelen externt genomfört utvärderingar är större för kommunerna än länsstyrelserna. Dessa externa aktörer är både utvärderingskonsulter och revisionsbolag men även universitet och högskolor har fått utvärderingsuppdrag.

Krishantering är behäftade med stora osäkerheter vid beslutsfattande. Det gör att lärande i krisens spår, både mellan kriser men framförallt under en enskild krisepisod blir väldigt svårt. Trots det har utvärderingar från både länsstyrelser och kommuner visat på lärdomar om hur

¹⁰³ Karlstads universitet, ”Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 - Utvärderingsrapport Kungsörs kommun”, 26.

¹⁰⁴ Ibid, 17.

både samverkan fungerat och hur ansvarsförhållanden sett ut. En annan gemensam likhet som framträder är att pandemihanteringen beskrivs ha fungerat väl hos samtliga organisationer, även om det finns utrymme för förbättring. Det framkommer i nästan alla undersökta utvärderingar att det i någon form har upplevts finnas oklarheter hos samtliga organisationer när det kommer till ansvarsförhållanden och i flera fall även kommunikation.

I både länsstyrelserna och kommunernas utvärderingar kan vi hitta flera exempel på lärdomar från de fyra kategorier som diskuterats i uppsatsen, enkelkrets-, dubbelkrets-, intrakris- och interkrislärande. När det gäller lärdomar av enkel- och dubbelkretstyp är det mestadels lärdomar av enkelkretstyp som dras, även om det också går att urskilja dubbelkretslärdomar, vilket illustreras i tabellen nedan. Att det är flest enkelkretslärdomar som dras är i enlighet med tidigare krishanteringsforskning och tyder på att det krävs ett systematiskt arbete inom organisationerna för att klara av att dubbelkretslära efter kriser.

Tabell 3 Exempel på enkel- och dubbelkretslärdomar som dras i utvärderingarna

Enkelkretslärdomar	Dubbelkretslärdomar
Länsstyrelsen i Gotlands län har justerat mötesfrekvens och slog samman två mötesgrupper.	Länsstyrelsen i Kronobergs län ifrågasatte hur ISF-mötesformen fungerade och föreslog en förändring av dess agenda.
Länsstyrelsen i Hallands län blev bättre på att förstå vilken information som skulle delas mellan aktörer.	Kungsörs kommun bytte organisationsform för krishanteringen.
Länsstyrelsen i Gotlands län valde att inte dokumentera samverkansmöten.	
Kinda kommun har reagerat efter behov och tagit fram nödvändiga lösningar till dessa.	
Hylte kommun hade daterade krisplaner.	
Hylte kommun hade inkorporerat rutiner från krishanteringen i ordinarie rutiner.	
Gotlands län och Kungsörs kommun har kontinuerligt frågat sig om man arbetat på rätt sätt.	
Kungsörs kommun har löpande justerat sin krisorganisation.	

Källa: Egen bearbetning

Vad gäller de två formerna av lärande, inter- eller intrakrislärande, finns det exempel på båda formerna.

Tabell 4 Exempel på inter- och intrakrislärande från utvärderingarna

Interkrislärande	Intrakrislärande
Skillnader mellan hur hanteringen skett i praktiken i förhållande till krishanteringsplanerna i flera kommuner	Kronobergs län justerade formen för samverkansmöten efter hand.
Kungsörs kommun hittade en samverkansform som även kommer vara till nytta efter pandemin	Hylte kommun hade inkorporerat rutiner från krishanteringen i ordinarie rutiner.
Förbättrad samverkan på nationell nivå och regionalt enligt Motala kommuns utvärdering	Kinda kommun har kontinuerligt löst problem som uppkommit under krisens gång, utöver vad som beskrivs i krisplaner.
Flera länsstyrelser behöver utveckla lägesbilsarbetet.	Flera länsstyrelser behöver utveckla lägesbilsarbetet.
Flera länsstyrelser har identifierat utmaningar med att få ut rätt information i tid till rätt mottagare, både till myndigheter och medborgare.	Gotlands län visade på flexibelt förhållningssätt i krishanteringen, som exempelvis genom justerade samverkansformer och mötesfrekvenser.
Länsstyrelsen i Stockholms län har konstaterat att SSR är en viktig samverkansplattform i både vardagliga som mer komplexa kriser.	Kungsörs kommun har under krisens gång bytt organisationsform för krishanteringen till en stabsstruktur.
	Länsstyrelsen i Uppsala län justerade sin samverkansform under krisens gång för en mer ändamålsenlig samverkan. Behovet att tydliggöra forumens olika uppgift, roller och mandat framkom från medarbetarna.
	Vikten av god kommunikation har identifierats av medarbetare inom Kinda kommun för en effektivare samverkan.

Källa: Egen bearbetning

Lärdomar av intrakristyp är något mer förekommande än interkrislärande, vilket framgår av tabellen ovan. Det är däremot svårt att avgöra hur detta resultat förhåller sig till vad som framkommit i tidigare forskning eftersom intrakrislärande inte är lika utforskat som interkrislärande. Uppsatsen visar på att trots att intrakrislärande anses svårare ur ett teoretiskt perspektiv i jämförelse med interkrislärande så är just intrakrislärandet något mer förekommande när det gäller lärande i spåren av Coronapandemin. Då kriser ofta skiljer sig åt bör det däremot vara så att behovet av intrakrislärande är större för en effektiv krishantering av just en enskild krisepisod medan behovet av interkrislärande bör vara större för utveckling av mer generella styrdokument som mer träffsäkra kris- och pandemiplaner. Möjligheterna till att dra intrakrislärdomar är större vid en mer långdragen kris som Coronapandemin visat sig

vara men behovet av att fortsätta studera intrakrislärande är fortsatt aktuellt. Vidare är det svårt att alltid avgöra vad som faktiskt är en lärdom enligt Deverells definition. Ett flertal av lärdomarna skulle lika gärna kunna vara resultatet av improviserat agerande men dessa har bedömts som intrakrislärande i denna uppsats.

Slutsatser

Denna uppsats har undersökt hur kriser påverkar svenska myndigheters möjligheter till krisinducerat lärande genom utvärdering av krishantering. Den har besvarat de tre frågeställningarna:

1. *Vilka lärdomar har länsstyrelser och kommuner dragit av pandemihanteringen?*
2. *Hur står sig dessa lärdomar i förhållande till krisinducerat och organisatoriskt lärande?*
3. *Skiljer sig lärdomarna utifrån vilken förvaltningspolitisk nivå som utvärderingen avser?*

Frågeställningarna är grundade utifrån tidigare forskning om krishantering och organisatoriskt lärande och har på denna väg täckt en del av den forskningslucka som identifierats om lärande inom en kris. I avsnittet diskuteras även analysens resultat i förhållande till vad som framkommit i tidigare forskning och en bredare definition av krisinducerat lärande föreslås.

Till att börja med är det så att ett antal av såväl länsstyrelser, regioner och kommuner inte har valt att utvärdera sin hantering av Coronapandemin. I mailsvar från ett par kommuner framgår att pandemin inte är över och att utvärderingar kommer att genomföras när så är fallet, medan andra hänvisar till att de deltagit i länsstyrelsens utvärdering. Det förekommer även att någon utvärdering inte avses genomföras.

Det är förvisso så att det inte finns några egentliga lagkrav kring utvärderingar efter kriser. Vad som däremot finns är en överenskommelse mellan SKR och MSB om att kommunerna och regionerna ska utvärdera hanteringen efter en kris. Därför är det förvånande att det är så pass många som inte har utvärderat krishanteringen. Något motsvarande åtagande finns inte för länsstyrelserna men det borde trots allt vara något som de olika förvaltningsmyndigheterna har ett intresse att göra för att om inte annat få kunskap om vad man gjorde bra. Att det trots allt finns kommuner och länsstyrelser som inte utvärderat hanteringen påverkar möjligheterna till både lärande och ansvarsutkrävande.

Sett till hur många utvärderingar som genomförts har länsstyrelserna utvärderat krishanteringen i större utsträckning än kommunerna då 71 % av länsstyrelserna och 42 % av kommunerna har haft en färdig utvärdering när materialet samlades in. Gemensamt för de undersökta utvärderingarna är att ingen har utvärderat krishanteringen under de sista

månaderna från årsskiftet 2021 – 2022 fram till dess att covid-19 inte längre klassas som en samhällsfarlig sjukdom. Det förekommer både bland länsstyrelserna och kommunerna att flera utvärderingar genomförts men det finns även några som endast genomfört en utvärdering.

Vad för typ av lärdomar dras? Först och främst används begreppet lärdomar på olika sätt i flera fall av utvärderingarna på ett annat sätt än vad som avses inom krishanteringslitteraturen, vilket är nytt. Som följd har det ibland varit svårt att koppla samman det som beskrivs i utvärderingarna med de teoretiska begreppen, men exempel har trots det inkluderats för att försöka illustrera skillnaden. Det dras lärdomar av både enkelkrets- och dubbelkretstyp, även om de flesta är av enkelkretstyp, helt i enlighet med tidigare forskning. Vidare förekommer lärdomar av både intrakris- och interkristyp men intrakrislärdomarna är något fler, vilket inte är lika belyst i tidigare forskning.

En återkommande lärdom är att ansvarsförhållanden varit otydliga. Det gäller både mellan olika aktörer som deltagit i krishanteringen som inom de utvärderade myndigheterna där beslutsmandat och rollfördelning hos enskilda medarbetare varit oklara. Vidare visar det sig att det både bland länsstyrelserna och kommunerna inte alltid är helt tydligt om man har arbetat utefter de krishanteringsplaner och andra policydokument som finns eller om man har improviserat allt eftersom krisen har utvecklats. I flera av länsstyrelsernas utvärderingar lyfts även vikten av tydlig kommunikation i krishanteringsprocessen, såväl till medborgare som mellan myndigheter. Både i länsstyrelser och kommuners utvärderingar beskrivs att man har ändrat arbetssätt och krishanteringen bedöms av utvärderarna överlag ha fungerat väl.

I förhållande till Deverells definition har jag två invändningar när det kommer till vad som utgör krisinducerat lärande. Deverell menar att det inte går att lära sig att allt fungerar och inte ändra något under en pågående kris utan att det måste till en förändring för att det ska anses vara krisinducerat lärande. Jag anser, till skillnad från Deverell, att en förändring inte är nödvändig för att vara krisinducerat lärande utan att det räcker med ett övervägande om en förändring, alltså att man reflekterar över en förändring är nödvändig, baserat på ny kunskap som kommer dem till del.

Ett illustrativt exempel kan tas från en av Länsstyrelsen i Gotlands läns utvärderingar. Länsstyrelsen i Gotlands län fick ny kunskap om att en aktör önskade minnesanteckningar

från de samverkansmöten som man anordnade men efter interna diskussioner kom man fram till att inte skicka ut några anteckningar. På så vis valde man att inte agera och göra en förändring baserat på den kunskap som framkom. Trots att de inte genomförde en förändring, övervägde de att göra det, vilket jag anser är krisinducerat lärande. Därmed föreslår jag en något bredare definition av krisinducerat lärande där mitt tillägg markerats i fetstil nedan:

*Medvetna handlingar utlösta av en kris, utförda av medlemmar i organisationer och som leder till ny och varaktig förståelse samt **övervägande av, eller** agerande utfört på grundval av denna förståelse.*

Sammanfattningsvis har Coronapandemin varit ett gynnsamt tillfälle att studera svenska förvaltningsmyndigheters möjligheter till krisinducerat lärande. Eftersom pandemin har varit relativt utdragen i förhållande till det tempo krishanteringsprocesser ofta kräver har behoven av att lära under krisen varit stora för en effektiv hantering. Genom att undersöka utvärderingar har intrakrislärdomar kunnat belysas. Om man genomför flera utvärderingar under en och samma krishantering skapas möjligheter att justera och förbättra hanteringen utifrån krisens förlopp och på så vis intrakrislära. Genom att intrakrislära hade troligtvis de kommuner och länsstyrelser som meddelat att en utvärdering ska genomföras först när krisen är över kunnat skapa bättre möjligheter att hantera en så pass långvarig kris som hanteringen av pandemin visat sig vara. Värdet att lära inom en och samma kris som tydliggjorts i denna uppsats visar även på ett behov att genomföra utvärderingar utan att för den skull producera utvärderingar på ett sådant sätt att man riskerar att ”mata utvärderingsmonstret”.

Vidare forskning och avslutande reflektioner

I detta avsnitt ges förslag på vidare forskning samt beskrivs några avslutande reflektioner.

Vidare forskning

Det finns en hel del intressanta teman och aspekter som skulle kunna undersökas vidare i de utvärderingar som gjorts. En del är att undersöka andra länsstyrelser, kommuners och regioners utvärderingar för att se om slutsatserna från denna uppsats även gäller där. Framförallt om man undersöker den senare delen av pandemihanteringen. Det skulle även vara intressant att undersöka de centrala myndigheterna Folkhälsomyndigheten och MSB utifrån deras krishantering. MSB har exempelvis beställt en utvärdering som förväntas kunna ligga till grund för verksamhetsplaneringen för 2023.¹⁰⁵ Såväl MSB:s utvärderings resultat som vad det får för effekter för arbetet med krisberedskap och krishantering framöver borde vara ett bra nästa steg att utveckla fältet om krisinducerat lärande.

Ett annat spår för vidare forskning skulle vara om de utvärderingar som genomförts faktiskt kommit till användning eller inte? Det skulle innebära en möjlighet att utveckla forskningen inom både utvärderingsfältet som krishanteringsfältet och belysa värdet av utvärderingars kvalitet inom svensk offentlig förvaltning. Om det är så att det egentligen inte rör sig om utvärderingar i utvärderingsforskningens bemärkelse i mer än ett fåtal fall av alla de granskningar som gjorts kan man fråga sig vad värdet av att ha gjort ett sådant arbete egentligen är. Kanske är utvärderingar av coronapandemin en bra utgångspunkt för en sådan undersökning.

Avslutande reflektioner

Under tiden denna uppsats skrivits har ett antal förändringar inom krisberedskapssystemet genomförts, i enlighet med den utredning som presenterats. Det innebär att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete förändras och att det har blivit fler sektorsmyndigheter som har fått ett ansvar för beredskapsfrågor.¹⁰⁶ Förändringen är en del av det växande politiska fokus som sedan ett antal år finns på beredskaps- och försvarsfrågorna. Troligtvis är det dock ingenting som förändrar analysen eller slutsatserna i denna uppsats annat än att man kan konstatera att

¹⁰⁵ Pütsep, "Mailkonversation med MSB", 23 september 2022.

¹⁰⁶ Riksdagsförvaltningen, Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap; Riksdagsförvaltningen, Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

det blir ännu en formation av myndigheter på regional och nationell nivå som ska samverka och inrikta sin verksamhet vid kris. Det visar även på att regeringens uppdrag att tydliggöra ansvarsförhållanden för kommunerna har varit välbehövligt. Hur detta nya sätt att organisera krisberedskapsarbetet fungerar i praktiken återstår att se.

Referenser

AFRY. ”Kinda kommuns krishanteringsarbete under covid-19”, 01 september 2021.

———. ”Utvärdering av regional samverkan inom C-sam Covid-19, Uppsala län”, 19 januari 2021.

Boréus, Kristina, och Göran Bergström. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Fjärde [omarbetade och Aktualiserade] upplagan. Lund: Studentlitteratur, 2018.

Coronakommissionen. ”Sverige under pandemin Slutbetänkande SOU 2022:10”. SOU. Stockholm, 25 februari 2022. <https://coronakommissionen.com/publikationer/slutbetankande-sou-2022-10/>.

Deiaco, Hanna, Fredrik Fors, Petter Narby, och Mariana Osihn. *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*. Försvarshögskolan (FHS), 2021. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:fhs:diva-10294>.

Deverell, Edward. ”Att lära av pandemin: Interkrislärande, intrakrislärande och reformer i krisens efterspel”. *Statsvetenskaplig tidskrift* 123, nr 5 (11 juni 2021). <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/23316>.

———. ”Crisis-Induced Learning in Public Sector Organizations”, 2010. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:fhs:diva-1080>.

Deverell, Edward, Dan Hansén, och Eva-Karin Olsson. *Perspektiv på krishantering*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur, 2015.

EY. ”Hylte kommun Granskning av kommunens krisledning och hantering av pandemin”, 01 maj 2021.

Folkhälsomyndigheten. ”Covid-19 ska fortsatt smittspåras i vård och omsorg — Folkhälsomyndigheten”. Åtkomstdatum 10 december 2022. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2022/mars/covid-19-ska-fortsatt-smittsparas-i-var-d-och-omsorg/>.

———. ”Spridningen av covid-19 är en pandemi — Folkhälsomyndigheten”. Åtkomstdatum 10 december 2022. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/spridningen-av-covid-19-ar-en-pandemi/>.

Försvarsberedningen, och Regeringskansliet. ”Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025”. Text. Regeringen och Regeringskansliet, 20 december 2017. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2017/12/ds-201766/>.

Johansson, Ingrid, och Petter Markhede. *Krishantering på lokal och regional nivå: en forskningsöversikt*. Occasional papers / Department of Human and Economic Geography, School of Economics and Commercial Law, Gothenburg University, 2004:1. Göteborg: Univ, 2004.

Johansson, Vicki, och Lena Lindgren. *Uppdrag offentlig granskning*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur, 2013.

Karlsson, Tom S., och Elin K. Funck. *Handbok för systematiska litteratur- och dokumentstudier inom samhällsvetenskapen*. University of Gothenburg, 2021. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:lnu:diva-100735>.

- Karlstads universitet. "Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 - Utvärderingsrapport Kungsörs kommun", 01 juni 2021.
- Leeuw, Frans L., Ray C. Rist, och Richard C. Sonnichsen. *Can Governments Learn?: Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick, N.Y.: Transaction, 1994.
- Lindhagen, Alva. "Hur har Sverige utvärderat pandemin i Covid-19", 2022.
- Länsstyrelsen i Gotlands län. "Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från februari till juni 2021", 22 juli 2021.
- . "Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från hösten 2020 till februari 2021", 05 mars 2021.
- . "Utvärdering av samverkan för att hantera Covid 19 i länet från 1 mars till 12 juni år 2020", 24 juli 2020.
- Länsstyrelsen i Hallands län. "Regional utvärdering av hanteringen av covid-19 i Hallands län", 20 april 2021.
- Länsstyrelsen i Kronobergs län. "Utvärdering av Länsstyrelsen i Kronobergs hantering av Coronapandemin", 01 december 2020.
- . "Utvärdering av regional samverkan i Kronobergs län i hanteringen av Covid-19 pandemin", 25 januari 2021.
- Motala Kommun. "Utvärdering av krisledningsstabens arbete under 2021 med anledning av Covid-19", 15 november 2021.
- Moynihan, Donald P. "From Intercrisis to Intracrisis Learning". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17, nr 3 (2009): 189–98. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00579.x>.
- . "Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management". *Public Administration Review* 68, nr 2 (2008): 350–65.
- mPowerment Scandinavia. "Rapport efter genomförd kommunal krishantering av Coronapandemin 12 mars – 2 november 2020", 29 december 2020.
- MSB. "Kriشانteringens grunder". Åtkomst datum 19 oktober 2022. <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-kriشانteringssystem/kriشانteringens-grunder>.
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar", 2018, 216.
- . "Utvärdering av hantering av inträffade händelser, vägledning". Åtkomst datum 29 november 2022. <https://www.msb.se/sv/publikationer/utvardering-av-hantering-av-intraffade-handelser-vagledning/>.
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. "Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019 - 2022", 16 oktober 2018, 16.
- Nohrstedt, Daniel, Fredrik Bynander, Charles Parker, och Paul 't Hart. "Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems—A Systematic Literature Review". *Perspectives on Public Management and Governance* 1, nr 4 (21 november 2018): 257–71. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx018>.

Pütsep, Mona. ”Mailkonversation med MSB”, 23 september 2022.
<https://mail.google.com/mail/u/0/#label/Masteruppsats/p6>.

Regeringskansliet. ”Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser”. Regeringskansliet. Regeringen och Regeringskansliet, 07 maj 2007. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2007/05/sou-200731/>.

Regeringskansliet, Regeringen och. ”Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar”. Text. Regeringskansliet. Regeringen och Regeringskansliet, 16 augusti 2018.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201879/>.

———. ”Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19”. Text. Regeringskansliet. Regeringen och Regeringskansliet, 30 juni 2020.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2020/06/dir.-202074/>.

Riksdagsförvaltningen. ”Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen Socialutskottets Betänkande 2019/20:SoU19”. Åtkomstdatum 28 december 2022. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/covid-19-och-andringar-i-smittskyddslagen_H701SoU19.

———. Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2008).

———. Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (2017).

———. Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, SFS 2022:524 § (2022).

———. Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, SFS 2022:525 § (2022).

———. Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-544.

Teorell, Jan, och Torsten Svensson. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber, 2007.

Tranemo Kommun. ”Utvärdering av central krisledning kopplat till Covid-19”, 02 november 2021.

VSL Systems AB. ”Utvärdering av hanteringen av Covid-19 i Motala kommun 2020”, 09 oktober 2020, 28.

Örtenblad, Anders. *Lärande organisationer: vad och för vem? / Anders Örtenblad*. 1. uppl. Malmö: Liber, 2009.

Bilagor

Bilaga 1 Inkluderade rapporter

Länsstyrelser

- Länsstyrelsen i Gotlands län
 - Utvärdering av samverkan för att hantera Covid 19 i länet från 1 mars till 12 juni år 2020
 - Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från hösten 2020 till februari 2021
 - Utvärdering av länsstyrelsen Gotlands samverkan för att hantera Covid 19 i länet från februari till juni 2021
- Länsstyrelsen i Hallands län
 - Regional utvärdering av hanteringen av covid-19 i Hallands län
- Länsstyrelsen i Kronobergs län
 - Utvärdering av regional samverkan i Kronobergs län i hanteringen av Covid-19-Pandemi
 - Utvärdering av Länsstyrelsen i Kronobergs hantering av Coronapandemin
- Länsstyrelsen i Stockholms län
 - Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19
- Länsstyrelsen i Uppsala län
 - Utvärdering av regional samverkan inom C-sam

Kommuner

- Hylte kommun
 - Granskning av kommunens krisledning och hantering av pandemin
 - Rapport efter genomförd kommunal krishantering av Coronapandemin
- Kinda kommun
 - Kinda kommuns krishanteringsarbete under covid-19
- Kungsörs kommun
 - Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 - Utvärderingsrapport Kungsörs kommun
- Motala kommun
 - Utvärdering av krisledningsstabens arbete under 2021 med anledning av Covid-19
 - Utvärdering av hanteringen av Covid-19 i Motala kommun

- Tranemo kommun
 - Utvärdering av central krisledning kopplat till Covid-19

Tabell 5 Inkluderade rapporter

Namn	Antal utvärderingar	Intern/extern	Extern aktör	Tidsperiod
Länsstyrelsen i Gotlands län	3	Intern	Anställd vid LST	Mars 2020 till juni 2021 uppdelat
Länsstyrelsen i Hallands län	1	Intern	Konsult	Vår 2020 till höst 2020
Länsstyrelsen i Kronobergs län	2	Intern	Konsult	Vår 2020 till höst 2020 (ej explicit)
Länsstyrelsen i Stockholms län	1	Extern	FHS	Mars 2020 till augusti 2020
Länsstyrelsen i Uppsala län	1	Extern	AFRY	Mars 2020 till mars 2021
Hylte kommun	2	Extern	mPowerment + EY	
Kinda kommun	1	Extern	AFRY	
Kungsörs kommun	1	Extern	Karlstads universitet	Mars till sept. 2020
Motala kommun	2	Intern + extern		
Tranemo kommun	1	Intern		

Källa: Egen bearbetning

Bilaga 2 Utvärderande aktörer uppdelat per förvaltningspolitisk nivå

Länsstyrelser

Utvärderande aktör	Antal utvärderingar
AFRY	1
Combitech	1
FHS	2
Intern	7
Karlstads Universitet	1
Mälardalens högskola	1
Ramboll	1
Syntell, KPMG, MIUN	1
Total	15

Kommuner

Utvärderande aktör	Antal utvärderingar
4C strategies	2
4C strategies & Combitech	1
4C strategies & ProCrisis	1
Actea Consulting	1
AFRY	3
Combitech	3
Combitech & BRM	1
Combitech & Public Partner	1
Extern	1
EY	2
FHS & Governo	1
Intern	46
Karlstads universitet	1
Karlstads Universitet	3
Kommunforskning i väst	4
Kommunforskning i väst & EY	2
Kommunforskning i väst & Prospero	1
KPMG	9

KPMG & PwC	1
Kunskapsbolaget	2
Mittuniversitetet	1
mPowerment	1
mPowerment & EY	1
mPowerment & KPMG	1
Murphy Solutions AB	2
ProCrisis	2
ProCrisis & KPMG	1
Prospero	6
Public Partner	1
PwC	8
Ramboll	4
Ramboll & 4C Strategies	1
Roger Larsson Kommunkonsult AB	1
Serkon	1
Structor	1
Vergenta	1
VSL Systems AB	3
Totalt	122