LUND UNIVERSITY

Hur skapar organisationer förutsättningar att anpassa sig till kriser?

Lärdomar från Malmö stads hantering av Covid19

Cedergren, Alexander; Hassel, Henrik

2024

Link to publication

Citation for published version (APA):
Cedergren, A., & Hassel, H. (2024, apr. 12). Hur skapar organisationer förutsättningar att anpassa sig till kriser? Lärdomar från Malmö stads hantering av Covid19. Lund University.

Total number of authors:
2

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Download date: 14. Nov. 2026

Hur skapar organisationer förutsättningar att anpassa sig till kriser? Lärdomar från Malmö stads hantering av Covid19

När en påfrestning eller kris inträffar kan det bli nödvändigt att ställa om eller anpassa verksamheten för att kunna hantera de omedelbara behov som uppstår. Ofta är dessa anpassningar spontana och inte en del av de förberedelser som gjorts på förhand. Därmed krävs en stor grad av flexibilitet och uppfinningsrikedom. Men hur kan man på förhand skapa förutsättningar för sådan anpassningsförmåga? Här sammanfattas några av resultaten från en fallstudie av faktorer som påverkade Malmö stads förmåga att ställa om och hantera Covid19-pandemin. Resultatet bygger på intervjuer som genomfördes under hösten 2021 med totalt 16 personer i kommunala förvaltningar, förbund och kommunägda bolag i Malmö.

Vilka förberedelser fanns på förhand för att hantera en pandemi?

En organisation kan vara mer eller mindre förberedd på att hantera en kris eller annan påfrestning och graden av förberedelser kan ha stor betydelse för hur lyckad hanteringen av krisen blir. För vissa typer av kriser kan det på förhand finnas omfattande planer och förberedelser, medan andra kriser inträffar utan att det finns någon större grad av planering på plats. Men oavsett hur omfattande planerings- och förberedelsearbete som har genomförts så är det i princip omöjligt att vara förberedd på alla potentiella framtida situationer som kan uppstå. Dessutom finns en risk att framtagna planer kan ge en falsk trygghet av att organisationen är redo att hantera en händelse trots att planerna eller förberedelserna inte nödvändigtvis är användbara i praktiken eller till och med kan leda en organisation i fel riktning.

Resultatet från den aktuella studien visar att det på ett övergripande plan fanns begränsat med konkreta planer eller förberedelser specifikt för ett pandemiscenario i Malmö stad. Ett omfattande analysarbete av pandemiscenarier hade utförts ungefär 10 år före utbrottet av Covid19, men endast en av de intervjuade personerna nämnde detta arbete, vilket indikerar att vetskapen om arbetet var begränsad. Även analyser kopplade till utbrott av Ebola hade utförts, och vissa generella aspekter av det arbetet kunde användas som utgångspunkt för hanteringen av Covid19, såsom kunskap om relevanta lagkrav på kommunen i händelse av smittspridning.

En annan typ av förberedelse innefattar de krisledningsplaner som fanns i kommunen. Som beskrivs mer i senare stycken så användes dock dessa planer mycket sparsamt och många förvaltningar utvecklade istället ett anpassat ledningsstöd. Vidare hade kommunens arbete med risk- och sårbarhetsanalys (RSA) gett upphov till en allmän riskmedvetenhet och överblick över vilka åtaganden i de olika förvaltningarna som är mest kritiska. Något specifikt pandemiscenario hade dock inte analyserats inom ramarna för RSA-arbetet.

Andra typer av mer allmänna förberedelser som kunde nyttjas under pandemin innefattar befintliga rutiner kopplat till hygien och smittspridning som även till vardags används inom exempelvis Hälsa- vård- och omsorgsförvaltningen. I viss mån kunde redan existerande rutiner kopplat till vikariepooler användas, men med vissa förbehåll för att förhindra smittspridning. Vissa förvaltningar hade genomfört analyser av stora personalbortfall. Andra förvaltningar hade funderat över möjligheten för anställda att jobba hemifrån.

Utöver ovanstående förberedelser som hade utförts före pandemiutbrottet så genomfördes en rad aktiviteter under det tidsfönster som uppstod mellan smittan hade börjat spridas i andra länder och de första fallen upptäcktes i Malmö. Staden uppmärksammade signaler på att Covid19 var på väg att spridas i andra länder redan i ett tidigt skede, och man följde därför noga vad som hände i omvärlden samt vilka åtgärder svenska myndigheter vidtog, exempelvis genom att följa myndigheternas presskonferenser. Under denna tidsperiod togs scenarier med olika grad av personalfrånvaro fram som sedan analyserades av förvaltningarna. Det genomfördes även kartläggningar av personalens kompetenser för att se över möjligheten att flytta personal mellan verksamheter.

Vilka anpassningar genomfördes under pandemin?

En stor mängd olika anpassningar genomfördes under pandemin. Vissa av dessa anpassningar var relativt enkla och småskaliga medan andra var av mer omfattande karaktär. Några av de vanligaste exemplen på anpassningar handlade om att ställa om från fysisk till digital interaktion, såsom övergång till digitala möten, digitala kontakter med vårdnadshavare, distansundervisning samt digitala visningar av lägenheter. För många medarbetare var denna typ av anpassning relativt okomplicerad, medan andra saknade både vana och utrustning. Dessutom var IT-kapaciteten inledningsvis kraftigt underdimensionerad, vilket gjorde att kapaciteten fick utökas avsevärt på kort tid. Utökad IT-kapacitet var exempelvis nödvändig för att de personalgrupper som behövde få tillgång till mjukvarusystem med känsliga uppgifter om brukare skulle kunna arbeta hemifrån.

Andra mycket vanligt förekommande anpassningar handlade om åtgärder som syftade till fysisk distansering, såsom montering av plexiglas i receptioner, införande av separata in- och utgångar till lokaler, färre deltagare i utbildningar och ökad grad av utomhuspedagogik i förskolor. Anpassningar innefattade även omprioritering eller uppskjutande av vissa aktiviteter och verksamheter. I vissa fall innebar detta att verksamheter och åtaganden helt ställdes in, såsom den årliga Malmö-festivalen. Som resultat fick vissa anställda delvis nya arbetsuppgifter. En annan anpassning handlade om att förändra strategin för vikariepooler för att undvika smittspridning. I de verksamheter där man tidigare kunnat flytta personal mellan olika avdelningar var detta inte längre möjligt på grund av risken för smittspridning.

En av de mer omfattande anpassningarna som genomfördes under pandemin innefattade etablerandet av en Operativ Anskaffningscentral (OAC) för centraliserat inköp av skyddsutrustning. Anledningen var att det redan i ett tidigt skede stod klart att flera förvaltningar hade brist på skyddsutrustning. OAC:en etablerades för att effektivisera inköp, undvika hamstring och konkurrens mellan förvaltningar samt att underlätta prioritering. Det var även svårt att skaffa en uppdaterad överblick över mängden skyddsutrustning på olika förvaltningar utan central samordning. Ytterligare ett exempel på anpassning som krävde viss omorganisering innefattar skolbespisningarna. Vid ett mindre antal av dessa ställde man om från sin vanliga verksamhet till att möjliggöra för elever att komma och hämta upp matpaket.

Slutligen (som nämndes ovan) användes i de flesta förvaltningar (och centralt i kommunen) ett anpassat ledningsstöd istället för att aktivera den på förhand framtagna krisledningsplanen. Denna kunde avlasta ordinarie ledningsgrupp och därmed möjliggöra att ordinarie verksamhet kunde bedrivas samtidigt som pandemin hanterades. Detta var väsentligt för att skapa uthållighet. Det anpassade ledningsstödet utformades efter de behov som uppstod som resultat av pandemin och bemannades i de flesta fall av HR, beredskapssamordnare, medicinskt ansvariga, jurister och kommunikatörer.

Vilka faktorer möjliggjorde anpassningar?

Att det sker anpassningar av en organisations verksamheter för att möta upp de krav och utmaningar som en kris medför är väntat och väldokumenterat. Det finns däremot mindre kunskap om vilka faktorer det är som möjliggör denna typ av organisatoriska anpassningar. I fallstudien identifierades ett antal sådana faktorer som har grupperats i fem teman och beskrivs mer ingående nedan. Dessa teman är:

1) Polycentrisk styrning,
2) Resursprioritering och resurskompetens,
3) Förtroende och ”tillsammansskap”,
4) Lärdomar från återkommande småkriser, samt
5) Tydliga mål och ramar.

<u>Polycentrisk styrning</u>

Malmö stads sätt att leda och styra verksamheten kan ses som ett exempel på en så kallad polycentrisk styrning, som i forskningslitteraturen ofta lyfts fram som avgörande för anpassningsförmåga och motståndskraft. Organisationer med polycentrisk styrning kännetecknas av att de har utspridda nav för beslutsfattande som gör att organisatoriska enheter både agerar självständigt från varandra men samtidigt har förmågan att interagera och påverka varandra. Fördelen med polycentrisk styrning ligger i att uppnå både fördelarna med centralisering – när det gäller att sätta gemensamma mål och uppnå samordnade åtgärder – och decentralisering – i termer av ökad möjlighet att anpassa sig till lokala förhållanden. Kommunövergripande beslut fattades i Malmö stad i en konsensusorienterad process där samordning och inriktning underlättades av nätverk på flera nivåer: både på

förvaltningsledningsnivå och på lägre nivåer mellan exempelvis beredskapssamordnare på varje förvaltning. Istället för att sträva efter ökad hierarkisk toppstyrning, som skulle kunnat uppnås genom att inrätta en stab i krisens inledande skede, valde Malmö stad att använda sig av det anpassade ledningsstödet som bidrog till uthållighet och förmåga att avlasta förvaltningsledningen. Detta medförde samtidigt att förvaltningarna kunde fokusera på att upprätthålla kärnverksamheten.

Resursprioritering och resurskompetens

Redundans och reservkapacitet avseende både personal och andra resurser pekas ofta ut som viktiga komponenter för att skapa anpassningsförmåga. Förekomst av olika slags buffertar är dock begränsad i de flesta ”slimmade” organisationer. I viss mån kan resurser ändå ofta frigöras genom omprioritering, vilket var tydligt under pandemin. Exempel på detta förekom inom räddningstjänsten, där arbetstid som i normala fall läggs på bland annat tillsyn tillfälligt kunde prioriteras ned för att ge möjlighet att säkerställa den mest prioriterade operativa förmågan. Utöver tillgång till resurser är det lika viktigt att veta var tillgängliga resurser finns i organisationen och hur de kan användas. För att bygga upp sådan resurskompetens är det nödvändigt att kartlägga befintliga resurser, kompetenser och andra tillgångar. I Malmö genomfördes denna typ av kartläggning både före pandemin inom ramarna för kommunens RSA- och kontinuitetshanteringsarbete och under pandemin genom olika inventeringar, exempelvis avseende kompetens och behörighet hos olika personalgrupper.

Förtroende och ”tillsammansskap”

Efterhand som pandemin drabbade Malmö spreds en insikt att gemensamma krafter var nödvändiga för att så långt som möjligt begränsa smittspridningen. Många av de intervjuade personerna betonade en känsla av ”tillsammansskap”. Allvaret i situationen var påtaglig eftersom alla i samhället var exponerade, både i yrkeslivet och i privatlivet. På så sätt var alla på samma gång både ett potentiellt offer för pandemin och en professionell krishanterare av densamma. Förtroende var en faktor som togs upp av flertalet av de intervjuade personerna som en förutsättning för att kunna ställa om och anpassa verksamheten. Inte minst var förtroende centralt för att skapa goda möjligheter för medarbetare att våga vara kreativa och fatta beslut inom givna ramar utan rädsla för bestraffning. Vikten av förtroende nämndes på flera nivåer: mellan förvaltningsdirektörer, mellan förvaltningsdirektörer och övriga tjänstepersoner, samt mellan tjänstepersoner och politiker. Exempelvis nämndes vikten av att den politiska nivån inte detaljstyrde arbetet utan i stor utsträckning förlitade sig på tjänstepersonernas hantering av händelsen.

Lärdomar från återkommande småkriser

Malmö stad har exponerats för många påfrestningar tidigare, och flera av de intervjuade personerna pekade på att lärdomar från dessa har stärkt staden och gett upphov till en tilltro att man kan hantera nya påfrestningar som uppstår. Många hänvisade särskilt till flyktingsituationen 2015. Utöver erfarenheter av att hantera denna typ av storskaliga händelser påpekade flera av de intervjuade personerna även att staden till vardags återkommande hanterar många mindre oförutsedda händelser och att medarbetarnas flexibilitet och anpassningsförmåga därmed återkommande testas och vidareutvecklas. Organisationen beskrevs som lösningsorienterad och handlingskraftig, där förmågan att hantera oförutsedda händelser och småkriser angavs som en styrka.

Tydliga mål och ramar

En annan återkommande faktor som togs upp av de intervjuade personerna handlade om tydliga mål och ramar för agerandet under pandemin. Någon respondent pekade på vikten av ett ”beslut i stort”, dvs ett fåtal inriktande mål för krishanteringen. Ett annat sätt att ge personalen vägledning under pandemin var att kommunicera via veckovisa digitala nyhetsbrev där beslut och uppdaterade förhållningssätt effektivt kunde spridas i organisationen. Slutligen nämnde en av de intervjuade personerna vikten av att på förhand ha skaffat sig, eller inse behovet av att få, kunskap om det legala ramverket som styr verksamheten och agera inom dessa ramar.

Avslutande reflektion

En aspekt som särskiljer Covid19-pandemin från många andra kriser är tidsdimensionen. För det första var det inledande förloppet förhållandevis långsamt i bemärkelsen att pandemin startade och tog fart utanför landets gränser och att det därmed fanns en viss fördröjning innan effekterna nådde Sverige. Denna typ av smygande kris (på engelska benämnt ”creeping crisis”) ger möjligheter för planering och förberedelser. På nationell nivå tycks denna typ av förberedelser varit begränsade, utifrån den kritik som

Coronakommissionen riktade mot flera myndigheter. I Malmö stads fall förefaller det dock som att det tidsfönster som uppstod utnyttjades till att genomföra diverse inventeringar och andra typer av förberedelser, även om hanteringen av pandemin i vissa aspekter också präglades av reaktivitet (exempelvis kopplat till IT-kapacitet).

För det andra utmärker sig pandemin avseende dess varaktighet. Även om pandemin kom i vågor med ökande antal smittfall följt av lugnare perioder så leder en kris som är så utdragen i tid oundvikligen till stora utmaningar kopplat till organisationens uthållighet. Den data som lade grunden för denna studie samlades dock in under tiden som pandemin fortfarande pågick, vilket gör det svårt att dra långtgående slutsatser om Malmö stads förmåga att upprätthålla sina verksamheter under hela pandemin.

En tredje aspekt kopplat till tidsdimensionen handlar om att ett utdraget fokus på krishantering innebär att mindre fokus läggs på andra frågor. Eftersom anpassningar ofta är tätt kopplade till att göra omprioriteringar i verksamheten så blir de mindre tidskritiska aktiviteterna bortprioriterade till förmån för mer kortsiktiga behov. Det finns dock gränser för hur länge de mindre tidskritiska aktiviteterna kan bortprioriteras. I Malmö stad användes ett anpassat ledningsstöd för att så långt som möjligt upprätthålla ordinarie verksamheter, men trots detta är det oundvikligt att vissa uppgifter skjuts på framtiden och att en verksamhetsskuld byggs upp.

Avslutningsvis kan det konstateras att pandemin har satt samhällets förmåga att planera inför och anpassa sig till kriser på stora prov. Många lärdomar har dragits, och en utmaning är hur dessa lärdomar tas till vara på bästa sätt. Pandemin visade på vikten av att planera och förbereda sig på framtida kriser, vilket bidrog till en generell beredskap och medvetenhet samt förenklade de prioriteringar som behövde göras. Samtidigt är det centralt att vara medveten om att vi aldrig kommer att kunna veta vilken nästa krishändelse blir eller exakt hur den kommer att gestalta sig, och med all sannolikhet kommer den skilja sig från den senaste inträffade krisen. Detta innebär att det är nödvändigt att både bygga upp en planering inför framtida händelser och att skapa en förmåga att kunna ställa om och anpassa verksamheten när väl en kris inträffar. Mer kunskap behövs dock om hur förplanering och anpassning bäst kan komplettera varandra samt hur olika nivåer i en organisation samspelar med varandra för att skapa en anpassningsförmåga som kan upprätthållas över tid i relation till ett dynamiskt krisförlopp.

Alexander Cedergren och Henrik Hassel
Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, LTH

Länk till fullständig artikel: https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.104235

Denna studie är finansierad av Vetenskapsrådet inom projektet *Samhällelig beredskap i en föränderlig tid – att balansera förmåga att hantera det väntade och det oväntade* (nr 2021-06329)