



Utvärdering covid-19

Utbildningsnämndens verksamheter – Gävle kommun

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	3
1.1	Uppdrag	3
1.2	Metod.....	4
2	Verksamhet utbildning och pandemin	4
2.1	Kommunikation i krisen	5
3	Sektor Utbildnings hantering av pandemin	6
3.1	Ledning och styrning	6
3.2	Organisering av arbetet	7
3.2.1	Relationen till nämnden	8
3.2.2	Kommunen och regionen.....	9
3.3	Kommunikation	9
3.4	Personal.....	10
4	Offentlighet- och sekretesslagstiftningen (OSL)	11
4.1	Juridiska ramverket	11
4.2	Några vårdnadshavares bilder av kommunens hantering	12
4.3	Förskolepedagoger	13
5	Sammanfattande lärdomar	14
5.1	Ledning och styrning i kris kräver olika strategier	15
5.1.1	Det nära ledarskapet	15
5.1.2	Kriskommunikation, riskkommunikation och behov av resonans.....	16
5.2	Smittspridning och sekretess.....	16
6	Rekommendationer	17

1 Bakgrund

I februari 2022 togs merparten av de restriktioner som tillämpats till följd av Corona-pandemin bort i Sverige. Vid den tiden hade då stora delar av världen delat upplevelsen av att hantera en samhällssmitta som ingen, initialt, visste något om.

Flera länder stängde skolor, införde stränga utegångsförbud och begränsade människors levnadsutrymme markant, allt i akt och mening att rädda liv och förhindra ytterligare smittspridning. Sverige valde som bekant en annan strategi som syftade till att minska smitta, men samtidigt hålla i gång landet. Strategin var långt ifrån okontroversiell och debatten var periodvis mycket hög om att även vi skulle "stänga ned". Exempelvis skrev Peter Wolodarski i Dagens Nyheter den 13 mars 2020: "Stäng ned Sverige för att skydda Sverige".¹

Strategin att minska smitta, men samtidigt hålla i gång landet gällde även utbildningsverksamheten med undantag för gymnasieskolor och eftergymnasial utbildning. Där regeringen 18 mars 2020 fattade beslut om att gymnasieskolor och eftergymnasial utbildning skulle övergå till fjärrundervisning. Samtidigt gjordes bedömningen att en stängning av för- och grundskola skulle innebära omfattande utmaningar för ambitionen att hålla samhället öppet.

Gävle kommun har tidigare genom externt konsultstöd och utifrån ett kommunstyrelseperspektiv utvärderat hanteringen av de behov som uppkom relaterat Covid-19 pandemin. Vid denna tidigare utvärdering har samspelet mellan nämnden och sektorledning för Utbildning belysts. Komplexiteten i att hantera situationer som uppkommit till följd av att en samhällssmitta bröt ut har beskrivits och sektorns agerande i att förhålla sig till Folkhälsomyndigheten (FHM), Smittskyddets och de regionala inriktningsbesluten.

1.1 Uppdrag

Med ambition om en fördjupad förståelse för hur förutsättningar att hantera krisen sett ut för nämnden, organisationen och dess verksamheter har sektor Utbildning Gävle upphandlat Public Partner att genomföra en utvärdering. Som ska belysa:

- Hur krisen hanterats på olika nivåer och utifrån olika perspektiv i organisationen.
- Medarbetares, föräldrars åsikter om hur krisen hanterats i verksamheterna.
- Om informationen internt inom sektorn, till nämnd och till allmänheten har varit relevant och tillräcklig.
- Centrala slutsatser för att kunna dra lärdomar för framtiden och konkreta förslag till förändring om sådana identifierats.

Sektorn har själv genomfört analyser, andra myndigheter och organisationer har även utvärderat olika upplevelser förknippade med krisen. En kommunövergripande utvärdering, har som tidigare nämnts, genomfördes även av Public Partner hösten 2021. Denna utvärdering och andra analyser ska tas i beaktande i samband med utvärderingens genomförande.

¹ Stäng ned Sverige för att skydda Sverige från coronaviruset. - DN.SE

Utvärderingen består av två delar:

En generell del som handlar om sektorns övergripande arbete utifrån:

- Ledning och styrning
- Organisering av arbetet
- Kommunikation
- Personal

En särskild del som belyser det juridiska förhållandet mellan smittskyddslagen och offentlighet- och sekretesslagstiftningen (OSL). Denna del kommer att sätta fokus på frågeställningen om varför vårdnadshavare, förtroendevalda och media kom att påstå att Gävle kommun genom sektor utbildning begått lagbrott i förhållande till OSL och vilka potentiella kommunikationsmissar och tolkningsutmaningar verksamheten har stått i.

Granskningens ansats i sin helhet är att dra lärdomar för framtiden och identifiera konkreta förslag till förändring. I detta belyser utvärdering vad är av det av extra vikt att fokusera om det är så att nya smittoutbrott kommer att ske, eller andra kriser där vi ställs inför situationer som ställer höga krav på organisationens förmåga att hantera såväl ledarskap, de formella uppdragen, juridiska frågor relaterade andra huvudmän och intern-/extern kommunikation,

1.2 Metod

Vi har tagit del av en omfattande dokumentation som innehåller mötesanteckningar, fattade beslut, genomförda SWOT: er för olika verksamheter, myndighetsinformation som legat till grund för kommunikation och hantering, kommunikation till chefer, kommunikation med smittskyddet.

Vi har genomfört intervjuer med:

- Extern och oberoende jurist som granskat riktlinjer och rutiner avseende förvaltningens tolkning av lagstiftningen som låg till grund för beslut som fattats
- Biträdande rektorer inom förskolan, och ett urval av medarbetare och vårdnadshavare för de förskolor som hamnade i medialt fokus.
- Rektorer och biträdande rektorer inom gymnasium, grundskola och särskola
- Sektor Utbildnings kommunikationsstrateg
- Utbildningsnämndens ordförande
- Enhetschefer inom Elevhälsan

Intervjuer och dokumentation kompletterar den informationssamling som skedde i samband med kommunövergripande utvärderingen av Gävle kommuns hantering av covid-19 pandemin. Uppdragsgivaren har lämnats möjlighet att faktagranska rapporten.

2 Verksamhet utbildning och pandemin

Skolväsendet fokuserades starkt i pandemins första våg. Det fanns två tydliga linjer, stäng ned allt för att rädda liv, eller håll allt öppet för att rädda landet. Vi vet idag att Sverige valde en mellanväg. Från mars 2020 fram till idag har restriktioner som inneburit fjärrundervisning för gymnasie-, vuxen- och högskoleväsendet tillämpats i stor utsträckning och under

perioder har lokala "nedstängningar" av enheter som drabbats av klustersmitta även skett i för- och grundskoleverksamheten.

Skolverket äger ett regeringsuppdrag att följa upp hur Covid-19 pandemin påverkat skolväsendet. De har givit ut ett antal del- och temarapporter och förväntas avge slutrapport till regeringen i december 2022.² Rapporterna beskriver till exempel att tillgången på förskola har påverkats i liten omfattning och att flera kommuner utvecklat utomhusundervisning under pandemin. Samtidigt beskrivs hur kontakten med vårdnadshavare försämrats och att många upplevt att det förekommit mycket diskussioner med vårdnadshavare kring uttolkningen av Folkhälsomyndighetens rekommendationer.³

Gymnasie- och gymnasiesärskolan har även den följts upp i särskild temarapport. Rapporter fokuserade perioden mars – april 2021 och Skolverket kunde konstatera att rektorerna som omfattades studien bedömde att man levtt upp till den garanterade undervisningstiden. Det som upplevts som problematiskt med fjärrundervisningen var främst att genomföra de praktiska- och laborativa moment som ingått i kursplanerna. Vissa svar belyste även svårigheter med att få fatt i praktikplatser (APL).

Oro fanns kring risk för utbildningstapp, det vill säga att fjärrundervisningen inneburit att eleverna inte fått de kunskaper och färdigheter som de i normal undervisning skulle kunnat tillgängliggöra sig.

Generellt fanns även bilder av att elevers psykiska hälsa och mående påverkats negativt under pandemin. Särskilt lyfts de elever som har sämre psykosociala förutsättningar redan innan pandemin, men även elever som har bra stöd och förutsättningar har vittnat om hur avsaknaden av den struktur i vardagen och det sociala sammanhang gymnasieutbildningen erbjudit påverkat deras livssituation och mående negativt. Vidare har Skolverket belyst återkommande utmaningar (oavsett skolform) såsom hög sjukfrånvaro från personal och elever, en utbredd trötthet i personalgrupperna och att omställningen till fjärrundervisning påverkat på många olika sätt.⁴

I Luleå kommun genomfördes höstterminen 2021 en särskild studie med syfte att lägga grund för rektorer och elevhälsan att planera hälsofrämjande insatser. De kunde konstatera att de vanligast negativa hälsoeffekten under pandemin var: Stress över skolarbetet (40,7%)⁵, förändrade kostvanor (27,4%) samt att de tränat/motionerat mindre (26,3%)

2.1 Kommunikation i krisen

Kommunikativa utmaningar återkommer vid flera olika studier om pandemins påverkan. Inte sällan har de beskrivits som konsekvenser av ett dåligt kunskapsläge i kombination med frekvent förändrade riktlinjer och restriktioner. Kriskommunikatörens roll under pandemin har varit extraordinär. Av flera skäl. Mängden av information att sortera i har varit enorm, målgruppen, mottagare av informationen har i sin tur fått information från olika håll – att ensa ett budskap har varit svårare än någonsin.

² Pandemin - en stor utmaning för skolan - Skolverket

³ Pandemins påverkan på förskolan - Skolverket

⁴ Pandemins påverkan på gymnasie- och gymnasiesärskolan - Skolverket

⁵ 1583 elever besvarade enkäten till en svarsfrekvens av 68% Så mädde gymnasieelever under pandemin - Vårt Luleå (vartlulea.se)

Professor Bengt Johansson som är verksam vid Göteborgs universitet, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) bekräftar denna komplexitet.⁶ Några av de lärdomar som Johansson särskilt uppmärksammar är vikten av att förstå att krisen var en megakris, de traditionella medierna blev en central och viktig kunskapskälla (på annat sätt), att mängden av uttolkare av den information som gavs skapade särskilda utmaningar och att medialogiken alltid vinner. Vidare pekar Johansson på att flera kommuner missat att ta höjd för att möta personalens oro under pandemin och det faktum att krisen pågick över en så lång tidsperiod ställde helt andra krav på kreativitet och innovation för att nå ut med budskap om ett fortsatt allvarligt läge.⁷

3 Sektor Utbildnings hantering av pandemin

3.1 Ledning och styrning

Det fanns initialt, som tidigare beskrivet, en stor osäkerhet kring hanteringen av de verksamheter som sektor Utbildning ansvarar för d v s förskola och pedagogisk omsorg, fritidshem, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Sektorn behövde förbereda sig för en olika scenarios såsom öppen/stängd verksamhet och risk för omfattande sjukfrånvaro. En krisledning tillsattes och stärktes upp med olika kompetenser. Analyser genomfördes av vilka förskolor som var viktigast att hålla öppna samt hur olika scenarios utifrån sjukskrivningsnivåer skulle utvecklas. Utvecklingen följdes dag till dag både på högsta ledningsnivån och i chefsleden längre ner i organisationen.

Sektor Utbildning var följsam mot den kommungemensamma strategin, om en genomgående efterlevnad av regeringens, Folkhälsomyndighetens, smittskyddets restriktioner, lagstiftningsförändringar samt råd och rekommendationer. Tidigare strategi att fokusera verksamheten på elevens utveckling förstärktes där uppdrag till sektorn som inte hade direkt koppling till skolans kärnuppdrag prioriterades ner. Närhetsprincipen, som redan tidigare varit princip för ledning och styrning i Gävle kommun, förstärktes då detta är en av de tre grundprinciperna vid krishantering.

Fokus på kärnverksamheten, att säkerställa utbildning av kvalitet för kommunens elever i kombination med det minskade antalet styrsignaler både från kommunorganisationen själv och från staten uppskattas av cheferna inom sektorns olika verksamheter. Flera lyfter den kraftsamling som skett inom organisationen under pandemin, och att en tydlig inriktning för arbetet skapat en trygghet i en osäker situation. Chefer upplevde ett stort stöd från sina kollegor och deras närmaste chef i att tolka centrala riktlinjer och omsätta dessa så det funkade i de olika verksamheter.

Sektorn har i covid-19 pandemins olika faser levererat på sitt uppdrag. Inom grundskolans noteras att elevresultaten markant förbättrats det senaste läsåret. Andra utvecklingssteg som skett under pandemin är en ökad digital kompetens och där digitala möten blivit ett sätt att arbeta mer effektivt. Verksamheten pekar även på en ökad samverkan mellan pedagoger kring bedömning av elevers resultat på grund av inställda nationella prov. Elevhälsan har stärkt sin roll i den pedagogiska verksamheten. Förbättrade rutiner kring hygien har minskat smittspridningen av andra vanliga sjukdomar i verksamheten. En

⁶ Publikom - Publikom – en mötesplats för innovativa ledare, kommunikatörer och värdeskapande informatörer

⁷ (9) MÄNNISKANS LIVSVIKTIGA ROLL I EN ALLTMER AUTOMATISERAD VÄRLD - YouTube

utveckling har skett kring pedagogiken inom förskoleverksamheten då verksamheten i större utsträckning skett utomhus. Utvecklingssteg som Gävle kommun inte är ensam om, utan delas av andra kommuner.

Redan i den kommunövergripande utvärderingen konstaterade vi att tidigare organisatoriska och ledarskapsbrister blir än tydligare i kris. Den bilden bekräftas i denna fördjupade utvärdering.

Sektor Utbildning har drygt 100 chefer, uppdelade i flera chefsnivåer. Under covid-19 pandemin blev chefer och medarbetare tvungna att förhålla sig till hälso- och sjukvårdslagen som har en annan logik än den skollag som normalt är styrande för verksamheten. Samtidigt blev den centrala styrningen tydligare för att säkerställa att organisationen agerade lika utifrån nationella restriktioner. I några fall hör vi om en ovana att bli så tydligt styrd, och en upplevelse att manöverutrymmet minskade som chef.

17 mars 2020 övergick gymnasieutbildning till fjärrundervisning. Detta inkluderade även gymnasiesärskolan. Snart efter ändrades de nationella direktiven. Särskoleformerna saknade därefter juridiska möjligheter att bedrivas med fjärrundervisning. Representanterna för gymnasiesärskolan upplevde utmaningar kopplade till de nationella direktiven om att skolformen skulle hållas öppen "till vilket pris som helst". *"När smittläget var som värst, borde vi inte ha vågat vara lite "olydiga". Några av våra elever hade mått bättre av fjärrundervisning än att de behövde vara i skolan"*. Ytterligare situationer som lyfts där det finns en upplevelse av minskat manöverutrymme är bemanning där en ny central hantering infördes samtidigt med pandemins utbrott. Vi hör även att vissa chefer upplevde en ökad kontroll och en ökad administrativ börda runt uppföljningar, frågor om elevers utveckling och arbetsmiljö.

Covid-19 är en samhällssmitta. Denna situation ställer stora krav på ledarskapet i att möta både medarbetares, elevers och vårdnadshavares bild av vad nationella riktlinjer innebär för enskilda verksamheter. De nationella riktlinjerna var även i perioder ifrågasatt av delar av media och forskarvärlden. Detta satte i perioder stor press chefer, och i synnerhet de chefer som arbetar närmast medarbetarna och verksamheten.

3.2 Organisering av arbetet

Vid intervjuer med enhetschefer för elevhälsan, rektorer för gymnasiesärskolan, grundskolan och gymnasiet vidimeras i stor utsträckning de bilder som framkom under Public Partners övergripande utvärdering.

Det vidtogs ett antal åtgärder initialt i förberedande syfte. Det handlade till exempel om att ta fram en lista över strategiska förskolor/skolor, sektorn tog fram en e-tjänst för att föräldrar med samhällsviktiga uppdrag skulle kunna anmäla behov av förskola/fritids och kompetensinventering om medarbetare skulle behövas inom andra sektorer. Sektorn arbetade även med olika scenarios för frånvaro av medarbetare på grund av sjukskrivning.

Ledningen för sektorn anpassades där till exempel säkerhetssamordnare och elevhälsan fick en stärkt roll i ledningsgruppen. Swoter har genomförts under pandemin för att skapa bilder av nuläget och vad ledningen kan utveckla. Regelbundna möten mellan chefer på olika nivåer har skett för att säkerställa ett gemensamt förhållningssätt och stödja varandra.

Sektor Utbildnings verksamhet har i stora delar handlat om att ställa om och anpassa verksamheten för att minska risken att för ytterligare spridning av covid-19. Verksamheter som inte varit lagstadgade såsom öppna förskolor har stängts ner. I sektorns beslutslogg finns ett antal exempel på hur sektorn ställt om verksamheten:

- Minska resandet genom att förbjuda resor för elever och medarbetare, eller enbart godkänna absolut nödvändiga resor.
- Ställa in praon.
- Glesa ut scheman för att minska trängsel i kollektivtrafiken.
- Tillhandahålla munskydd till elever och medarbetare.
- Anpassat studentfirande.
- Flytta verksamhet utomhus.
- Införa fjärrundervisning för modersmålsundervisning.
- Skjuta ej nödvändiga möten med elev/vårdnadshavare framåt i tiden.
- Införa möjlighet till hemarbete, införa distansmöte.
- Stänga nämndssammanträden för allmänheten.

Den största organisatoriska förändringen var att övergå till fjärr- och distansundervisning för gymnasieskolan mars 2020, och även initialt gymnasiesärskolan. Förutom den kraftansamling som krävdes att flytta undervisningen från klassrum till en digital plattform behövde kommunen säkerställa matlådor till de elever som satt hemma, former för återkommande utvärdering av fjärr- och distansundervisningens kvalitet tillsammans med elever och lärare, former för att hantera studentexamen och examensbevis och säkerställa att elever och lärare hade tillgång till digital infrastruktur.

Elevhälsan beskriver att de har genomfört sitt arbete enligt planering och tillgängligheten av elevhälsans resurser har varit hög. Undervisningen har upprätthållits i enlighet med föreskrivna utbildningsinnehåll och utbildningstid. Särskilda anpassningar för att elever ska kunna fullgöra sin gymnasiegång har genomförts och det har funnits en god kontroll på elevers utveckling.

Vi möter några farhågor kring eleverna. Dels bedömer våra intervjupersoner att det kommer att vara av vikt att följa och agera proaktivt kring utvecklingen av den psykiska hälsan, dels att nogsamt följa att det som följer i fjärrundervisningens spår inte renderar en ökad elevfrånvaro i gymnasieskolan. En oro finns även för de förskolebarn som under pandemin skulle skolas in i grundskolan. De fick på grund av smittriskan inte samma möjlighet att besöka och pröva på grundskolan som tidigare årskullar.

3.2.1 Relationen till nämnden

Public Partner har i tidigare rapport beskrivit att utbildningsnämnden svarar för: "samtliga uppgifter som åläggs Gävle kommun som huvudman eller som hemkommun inom skolväsendet enligt skollagen eller annan författning. Uppgifterna avser skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen".⁸

Vidare konstaterades i rapporten att: "Relationen mellan kommunstyrelsen och nämnder har under pandemin präglats av hög grad av tillit och kännetecknats av samsyn kring att

⁸ Reglemente för utbildningsnämnden 1§ Nämndens verksamhetsområden och uppgifter.

rådande strategi varit rätt. Vi kan konstatera att nämnder rapporterar att de fått än mer utrymme att skapa fokus i sina verksamheter vilket enligt vår bedömning är en viktig förutsättning för att hantera kriser. I arbetet att rusta organisationen för framtida likartade kriser betonar vi vikten av att skapa forum för gemensamt lärande mellan den politiska ledningen och tjänstepersonsledningen.”⁹

I denna fördjupande studie kan vi ånyo konstatera att relationen mellan sektorn och nämnden behövde anpassas till den uppkomna situationen. Delegationsordning förändrades under gång för att skapa utrymme i organisationen att anpassa sig snabbt utifrån rådande läge för smittspridningen. Nämnden har haft fokus på att ständigt laglighetspröva tänkta förändringar och beslut, och att upprätthålla kärnverksamheten. Sektorledningen har tryggt de förtroendevalda i nämnden genom en nära dialog med sektorchefen om situationen och en återkommande återkoppling avseende vilka delegationsbeslut som fattats. Nämnden har haft goda möjligheter att följa elevernas resultatutveckling.

3.2.2 Kommunen och regionen

Regionens smittskyddsenhet och dess smittskyddsläkare har varit en central aktör för kommunens hantering av pandemin då covid-19 klassats som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom, vilket innebär att det fanns krav på smittspårning. I samband med att klassificering som allmänfarlig och samhällsfarlig togs bort 1 april 2022 togs även kravet bort på allmän smittspårning bort.

Beslut fattades tidigt i processen att sektorchefen höll i den löpande kontakten med region, Smittskydd Gävleborg. Kvaliteten i samspelet varierade över tid. En utmaning var att smittskyddsläkaren byttes flera gånger under pandemin. Samspelet blev akut bekymmersamt när pandemin gick in i sin fjärde våg d v s vintern 2021. Kommun och region kunde inte möta upp behovet av ett samlat budskap kring hantering av smittspårning och skyldigheten att informera om smitta fanns i verksamheten. Detta förklarar delvis den frustration som medarbetare och vårdnadshavare kände när olika enheter hade stora utbrott av covid-19. Även vid våra intervjuer återkom bilden att regionens smittskyddsläkare och sektorn kommit med motstridiga uppgifter kring smittspårning och information kring smitta.

För att lösa det bristande samspelet tillsattes en dialoggrupp för att få till stånd en gemensam överenskommelse över hela länet. En överenskommelse nåddes i början av mars 2021, som förtydligade hur information kring konstaterad smitta av covid-19 ska hanteras inom skolverksamheten. Överenskommelsen lade grunden för att även representanter från elevhälsan och kommunikation fick bättre kontaktvägar och former för dialog mot smittskyddsenheten.

3.3 Kommunikation

Vi har tidigare noterat att pandemi är en särart när det gäller krishantering då pandemin drabbar alla i samhället d v s vi talar om en megakris. Medarbetare hanterade därmed inte enbart krisen på jobbet, utan i lika stor utsträckning på sin fritid i kontakten med familj och vänner. Även medialogiken ändrades under pandemin. Presskonferenser är normalt ett

⁹ Utvärdering av Gävle kommuns samlade insatser under Covid-19 pandemin under perioden februari 2020 till augusti 2021 s.22

forum för journalister. Under pandemins första år blev presskonferenserna en fråga för allmänheten. Antalet informationsmottagare och utolkare av centrala budskap var därmed omfattande. Covid-19 pandemin är efter två år en kris som kommit och gått med toppar i smittspridning och lugnare perioder. Allt detta har sammantaget ställt extra krav hur kommunikationen skulle hanteras. Det arbetssätt som används vid kris, behövde i perioder anpassas till pandemins speciella förtecken.

Sektor Utbildning hade innan covid-19 pandemin en del utmaningar i att samordna de plattformar som finns för kommunikation inom utbildningsverksamhet. Information fanns på intranätet, gavle.se, skolors hemsidor och skolans verksamhetssystem. För att hantera kriskommunikationen tydliggjordes att alla medarbetare och chefer hade ansvar att hålla sig uppdaterade via Ankaret (kommunens intranät) och gavle.se.

Det infördes även en rutin att e-mail hade "covid" i ämnesraden, vilket skulle uppmärksamma chefer på vikten av att läsa denna information. Beslut fattades att sektorchefen skulle vara talesperson i frågor som handlade om media. Rektor blev ansvarig för informationen till medarbetare/vårdnadshavare. Skolornas hemsidor fick samma grundstruktur för informationen kring covid-19.

Medarbetarnas roll som kommunikatörer blev extra viktig i covid-19 pandemin då de dagligen mötte elever och vårdnadshavare. Hur medarbetarna tolkade och hanterade den kommunikation som kom centralt blev därför av extra vikt.

På fråga om hur sektorsledningen agerat i sin kommunikation beskrivs både ett tydligt och tillgängligt stöd och förståelse för komplexiteten relaterat informationsflödet: *"Det har precis som för mig varit jättesvårt för sektorns ledning att lyckas att författa information som inte skapar utrymme för olika tolkningar. Ett ord som är "fel" kan skapa oreda".*

Chefer har haft en löpande dialog med sina medarbetare och utövat ett nära ledarskap för att trygga medarbetarna i denna roll, men det har inte varit utan utmaningar. Fysiskt närvarande chefer i verksamheten lyfts som positivt av vissa, medan andra blev oroliga över ökad smittspridning när chefer med ansvar för flera enheter rörde sig mellan olika enheter. Chefer som av olika skäl inte kunnat närvara i verksamheten har i vissa fall skapat en känsla av utsatthet hos medarbetarna.

3.4 Personal

Flera vi har intervjuat beskriver att det funnits en väldig kraft i organisationen och ett "jävlar anamma" kring att klara av situationen. Vi kan konstatera att det gäller samtliga verksamheter inom sektorns ansvarsområden.

Det har i Gävle kommun, liksom i övriga landet, funnits perioder då sjukskrivningstalen och elevfrånvaron har varit höga, så pass höga att det är nästintill omöjligt att beskriva.

Utan att överdriva så har pandemin bidragit till ytterligare dimensioner för personal att utföra ett uppdrag som i grunden är svårt. Att lära ut, att fostra, att bedöma kunskaper och färdigheter. I "normaltillstånd" ingår det i pedagogers uppdrag att anpassa undervisning för att möjliggöra lärande för individer med olika bakgrunder, socioekonomiska förutsättningar och grad av motivation. Adderat till detta skulle de under pandemin även förhålla sig till sina

målgruppers oro och behov av att förstå varför exempelvis restriktioner såg ut som de gjorde. De skulle även förhålla sig och hantera vårdnadshavares frågor, oro och behov. Och de skulle även hantera sina egna farhågor och oro kring sin egen hälsa.

Vi har mött många som exempelvis beskrivit hur mycket tid det gick åt till att förklara för vårdnadshavare till barn i förskolan om varför barnet inte fick vara i förskolan på grund av "droppande näsor", vi har mött bilder av hur vårdnadshavare ifrågasatt varför verksamheter skulle hålla öppna eller vara stängda. Dimensioner som till vardags inte ingår i personalens uppgifter.

Att i en sådan kontext som ledning försöka möta upp behov av information som ibland bottnade i det emotionella, ibland utifrån verksamhetsmetodik och ibland utifrån regelverksfrågor indikerar stora ledarskapsutmaningar. Att vi inte möter på fler beskrivningar om när det blivit fel är i sig anmärkningsvärt.

4 Offentlighet- och sekretesslagstiftningen (OSL)

Ett särskilt avsnitt i denna rapport avhandlar frågeställningen om huruvida sektor Utbildning och utbildningsnämnden agerat formellt felaktigt i relation till Offentlighets- och sekretesslagstiftningen (OSL). Bakgrunden är den situation som uppstod på två förskoleenheter under vintern 2021. En omfattande smitta bröt ut och efter ett antal turer uppmärksammades situationen i media. Tonaliteten i bevakningen och till del även politiska uttalanden indikerade att allvarliga fel, mer eller mindre med uppsåt att skada hade begåtts.

I nedanstående avsnitt återger vi ett antal iakttagelser som vi bedömer centrala för vår värdering.

4.1 Juridiska ramverket

Det juridiska ramverket kring nämnda händelse definieras i stort av några olika lagstiftningar: Skollagen (2010:800), Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) och Smittskyddslagen (2004:168).

Kommunen har ett uttalat ansvar relaterat skollagen, när det gäller elevhälsa även långt gående ansvar i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen. Dessutom ansvar för det som ingår i arbetsmiljölagen. Som offentlig förvaltning ingår även att efterleva offentlighets- och sekretesslagstiftningen och däri bedöma vilka uppgifter som skall skyddas.

I och med att covid-19 var klassad som såväl allmän- som samhällsfarlig sjukdom blev smittskyddslagen tillämplig för hantering av smitta och smittspårningsåtgärder. Folkhälsomyndigheten ansvarar för att smittskyddet samordnas på nationell nivå. I det ansvaret ligger att som expertmyndighet följa och analysera det epidemiologiska läget på nationell och internationell nivå samt föreslå åtgärder för att landets smittskydd ska fungera effektivt.¹⁰

Varje region har en smittskydds-enhet och en smittskyddsläkare med ansvar för smittskyddet i regionen. Smittskydds-enheten har både ett informationsansvar (hur kan allmänheten

¹⁰ 1 kap. 7 § 2 stycket Smittskyddslagen (2004:168)

skydda sig mot smitta) och ett ansvar att finna smittkälla när någon smittats av en sjukdom (smittspårning). I samband med att en smitta klassas som allmän och samhällsfarlig sjukdom ökar smittskyddsläkarens befogenheter.¹¹

I offentlighet- och sekretesslagstiftningen regleras vilka uppgifter som omfattas av sekretesskydd. När det gäller förskoleverksamheten så beskrivs i 23 kap. 1 § att sekretess gäller i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Hälsotillstånd ingår i begreppet "personliga förhållanden", det råder stark sekretess på den uppgiften. Utgångspunkten är att sekretess råder.

Kommunen har olika ansvar och uppgifter relaterat de olika lagstiftningarna. Lagstiftningarna har även olika inbördes ordning lite beroende på vilken situation tillämpningen skall ske i.

Den information och de ställningstaganden som sektor Utbildning gjorde relaterat frågeställningen om att lämna ut uppgifter avseende smitta kring enskilda elever i förskolan var att uppgifter om enskilds hälsa omfattas av sekretess innebär att medarbetare inte kan berätta för vårdnadshavare att barn eller medarbetare är smittade om det går att identifiera vilken medarbetare eller vilket barn det handlar om. För att säkerställa ansvarsfördelning och ansvarstagande vidtog sektorledning flera åtgärder. Bland annat nyttjades ett analysunderlag som jurist vid Region Skåne arbetat fram som stöd för att formulera vem som hade ansvar för vad relaterat kommun och smittskyddsmyndighet. Efter pandemin konsulterades jurist hos extern konsultbyrå. Denna kunde vid dokumentanalys konstatera att sektorsledningen hade agerat i överensstämmelse med lagstiftningen.

Utifrån det som framkom ur skrivningar och i samtal med juristen så konstateras att sektorn har agerat i enlighet med lagstiftningen.

4.2 Några vårdnadshavares bilder av kommunens hantering

Inom ramen för utvärderingen har vi intervjuat ett urval av vårdnadshavare som hade barn i förskoleverksamhet under Corona-pandemin. De vittnar hur situationen var ansträngd på många sätt. Dels fanns frustrationer kring hur verksamheterna återkommande "ringde hem" barn vid minsta symptom, snuva eller lätt hosta. VAB-dagarna var många. Kontakten mellan pedagoger och vårdnadshavare blev av naturliga skäl sämre. I normaltillstånd har som regel personalen tid att samtala vid lämning och hämtning. Under pandemin var detta inte möjligt, det blev snabba och hastiga möten.

Personalen beskrev hur vårdnadshavare uttryckte oro för att barnet skulle bli smittat eller bidra till smittspridning. Att få barn att hålla avstånd var givetvis näst intill omöjligt. Dessutom och i tillägg bör nämnas att de restriktioner om avstånd som gällde i allmänhet inte omfattade förskolan. Läget var bekymmersamt och flera i personalen vittnar om hur vårdnadshavare nästintill på daglig basis ställde konkreta frågor om huruvida det förekom smitta i verksamheten.

¹¹ Samhällets ansvar vid smittspridning - Krisinformation.se

"Jag tog för givet att förskolan, precis som om magsjuka eller löss förekom, skulle berätta direkt om barn eller personal var smittade".

Graden av frustration när det framkom att inte personalen fick berätta var och är fortsatt väldigt hög bland de vårdnadshavare vi intervjuade. Vi möter upplevelser av att kommunen nästintill med flit undanhållit möjligheten att förhindra smitta och i bidragit till en onödig smittspridning.

Ingen av de vi har haft kontakt med är arga eller besvikna på personalen, frustration och ilska riktas mot sektorsledningen. *"Varför fick de inte bara sätta upp en lapp på skolan om att "här finns smitta"*. Bilden är den att efter att media började rapportera så skedde detta och några menar på att den förändrade informationsspridningen kom allt för sent.

4.3 Förskolepedagoger

De förskolepedagoger vi mött beskriver tämligen samfällt hur deras verksamhet var snabba på att ställa om för att förhindra smittspridningen. Förändrade rutiner vid hämtning och lämning, nogsamt informerande kring att barn med symptom skulle vara hemma en betydligt större del av undervisningen skedde utomhus.

"Barnen lärde sig snabbt hur de skulle umgås med varandra och vi hittade former där överlämningar till vårdnadshavare fortsatt tillämpas i verksamheterna."

Upplevelsen hos de vi intervjuade var att det gick bra med informationen under de första vågorna. De fick bra information från ledning om vad som gällde, hade bra stöd av sina ledningsteam. Det förekom smitta, men under det första året under pandemin upplevde personalen att de hade en större frihet att prata med vårdnadshavarna: "Det var som "vanligt".

Bilderna av den medialt uppkomna situationen går något isär bland de vi intervjuat. Hur läget var delas emellertid. *"När klustersmittan drabbade oss i februari 2021 visste vi inte hur vi skulle hantera situationen"*.

En upplevelse vi möter är att det blev en utbredd och omfattande frustration när svaret på frågan om vad personalen fick berätta för vårdnadshavarna var *"Ingenting, sekretess gäller"*. *"Vi hade behövt ett jättetydligt formulerat budskap som vi kunde kommunicerat. Som det blev...ja jag har aldrig och vill aldrig vara med om något liknande. Jag förstår att vårdnadshavarna blev arga"*.

En annan upplevelse var att det uppstod frustration som snarare riktades mot smittskydd och media. *"Vi slet, vi informerade om att vår enhet är en del av samhället. Chefen var ett stort stöd och mötte upp frustrerade vårdnadshavare och så skrev de så illa om oss i tidningen"*.

Gemensamt från de vi intervjuade var upplevelsen av att vara budbärare av information och att agera på information som skapade utrymme till tolkning. Generellt beskriver förskolerektorer och förskolepedagoger mycket av det Public Partner återgav i sin första utvärdering. Vi har inte intervjuat samtlig personal men kan ändå konstatera att trycket längst ut i organisationen varit otroligt stort och att det är många som slitit hårt för att få det

att fungera. En förskolerektor sa så här: *”Jag förstår att det även varit svårt för vår högsta ledning. Att balansera och informera oss där andra huvudmän har betydelse för det vi får veta kan inte ha varit lätt. Det jag i efterhand kan fundera över är varför kvaliteten i den information jag fick inte blev bättre. Kanske hade det varit bra att vi involverats i utformningen?”*

När vi frågar de berörda om vad det var som startade och fick situationen att bli så väldigt stark så blir tolkningarna olika. Men flera återkommer till att förväntan om att förskolan direkt smitta uppstod (så som i samband med magsjuka, löss, etcetera) skulle berätta. När det framkom att det inte varit så denna gång växte sig oron och frustrationen väldigt stark!

5 Sammanfattande lärdomar

Denna rapport skall ses i ljuset av den övergripande utvärdering som Public Partner presenterade i januari 2022. Syftet med denna utvärdering är att fördjupa vissa delar och i större utsträckning närma sig den operativa nivån. Ett område för särskilt fokus har varit att se med olika perspektiv på den situation som uppstod vid ett par av sektorns förskolor. Där vårdnadshavare, förtroendevalda och media kom att påstå att Sektor Utbildning begått lagbrott i relation till Offentlighet och sekretesslagstiftningen.

I den koncernövergripande utvärderingen drog vi slutsatsen att kommunen har levererat på kommunens kärnuppdrag trots utmanande omständigheter. Anpassningsförmågan bland medarbetare och chefer har varit god. Stolthet att lösa den extrema situation pandemin medförde är hög. Denna slutsats bekräftas i den fördjupade utvärdering som vi gjort av Sektor Utbildning.

Vi konstaterade vidare att de tydliga strategier som skapades på central nivå hade fungerat även för Sektor Utbildning. En trygghet har funnits hos cheferna i verksamheten att lägga fokus på anpassningar i sin verksamhet. Närhetsprincipen har fungerat väl där det finns rätt kompetens och förutsättningar för att utöva ledarskap.

Utvärderingen stärker sedan tidigare belysta iakttagelser:

- Uppskattat kring ensad information
- Många möten för att skapa gemensamma förhållningssätt.
- Elevhälsans roll har blivit tydligare
- Vikten av hygienrutiner har blivit starkare
- Digitala möten
- Aktiviteter med fokus på elevens utveckling, inget annat ska ske.
- Lärarna har agerat efter bästa förmåga att skapa förutsättningar för fullgoda studier.
- Eleverna har fått möjlighet att påverka studietillvaron genom utvärderingar som renderat förändringar i hur undervisning och examinationer fungerat.

Vår bedömning är att Sektor Utbildning behöver, precis som andra delar av koncernen, fundera över hur sektorn skall kunna tillvarata innovativa och utvecklande arbetsätt som tvingats fram under pandemin.

Vi ser att även en del av de utmaningar som lyftes i den koncernövergripande utvärderingen även är relevanta för Sektor Utbildning. Vi noterar att tidigare organisatoriska och

ledarskaps brister blir än mer uppenbara i en krissituation. Pandemi som kris skapar svåra avväganden för chefer längst ut i verksamheten, och upplevelsen av att bli lämnad ensam finns även hos vissa chefer inom Sektor Utbildning.

Vi möter även inom Sektor Utbildning en utbredd trötthet bland sektorns chefer och medarbetare som de tolkar som en konsekvens av de ansträngningar och den utmanande situation sektorn tagit sig igenom.

Nedan lyfter vi några fördjupade lärdomar kopplade till dessa två utmaningar, samt vår bedömning kring hur Sektor Utbildning hanterade den situation som uppstod kring de två förskolor som nämns ovan.

5.1 Ledning och styrning i kris kräver olika strategier

Det händer något med bilden av en organisations hantering av ett fenomen, i detta fall covid-19 pandemin, när vi ges möjlighet att fördjupa bilderna och involvera fler perspektiv i utvärderingen. Graden av komplexitet blir allt synligare och där det generellt sätt gått bra växer lärdomar om delarna fram. Något som blivit tydligt för oss under utvärderingens gång är att inför framtida kriser, så som den covid-19 pandemin förde med sig, är att organisationen behöver ta höjd för att hålla en gemensam linje och samtidigt skapa utrymme för flexibilitet att möta behov som uppstår i små delar av systemet.

5.1.1 Det nära ledarskapet

Public Partners och andra utvärderingar har sedan tidigare betonat betydelsen av det nära ledarskapet som en central framgångsfaktor för krishanteringen. Den högsta ledningen dikterar som regel olika former av styrning för helheten. Ledarskapet sker därefter i linje. Samtidigt tänker vi att det under pandemins gång funnits tillfällen då *det nära ledarskapet* hade behövt representeras av ledning från annan hierarkisk nivå. Absolut inte i syfte att frånta mandat och ansvar men i syfte att representera helheten för sektorns agerande och i detta skapa än bättre förutsättningar för de chefer och medarbetare som verkar närmast verksamheten.

Där vi uppfattar att ledarskapet kommit i fokus med förtecken som indikerar brister är vår bild att en orsak har varit att avståndet mellan sektorledning och medarbetarnivå blivit för stort. Vår hypotes är att detta "gap" varierat i karaktär och betydelse under pandemin. Ett givet exempel är den situation som uppstod när sektorns agerande blev medialt uppmärksammat. Respektive del i systemet gjorde det som skulle göras, men sannolikt hade närvaro från högsta ledning kunnat reda ut de frågeställningar enheten/enheterna ansattes för. Styrning och tydliga svar på frågor svarade inte an emot de känslomässiga behov som fanns. Det spelar ingen roll hur rätt i sak man har, när känslorna kommer in är det helt annan rörelse. Det fanns behov att även från sektorledning möta upp, lyssna, bejaka, ladda ur, undvika rätt- och fel prat, och använda ett lågaffektivt bemötande.

I vardagen är "gapet" mellan sektorledning och medarbetare i viss mån önskvärt. Närhetsprincipen i kombination med ramverk som följer skollagen skapar en nödvändig och viktig professionell frihet att anpassa ledning och styrning till de specifika förutsättningar som olika verksamheter har. I samband med covid-19 pandemin klev en annat lagutrymme in, i form av hälso- och sjukvårdslagen i kombination med nationella riktlinjer från

Folkhälsomyndigheten. Det skapade en snävare tolkningsram och minskat utrymme för lokal anpassning. Vår bedömning är att ovanan att få en så tydlig styrning skapade osäkerhet hos delar av chefskollektivet. En ytterligare utmaning var dessutom att olika myndigheter gav olika styrsignaler.

5.1.2 Kriskommunikation, riskkommunikation och behov av resonans

Vi har tidigare lyft fram att sektorsledningen ambition att renodla och hålla i det gemensamma budskapet har varit en lyckosam inriktning för riskkommunikation. Denna förmåga utvecklades och befästes under krisens gång.

Det finns dock utmaningar i att kommunikativt hantera en sådan långvarig kris som covid-19 pandemin. Över tid kommer delar av organisationen att behöva stöd kring just riskkommunikation, medan andra delar behöver ett kommunikationsstöd som hanterar den lågintensiva/vardagliga arbetet. Det kan handla om att påminna om vikten av att undvika risk att sprida smitta, att upprätthålla rutiner kring nära hygien, säkerställa att nationella riktlinjer och restriktioner efterlevs och utreda juridiska frågor som till följd av tidsutdräkten är möjliga att förutse.

Riskkommunikationen behöver även anpassas utifrån att antalet informationsmottagare och uttolkare av centrala budskap är betydligt fler än i normaltids. Under framför allt pandemins initiala skede så blev till exempel presskonferenser något för alla. I normaltids är de för pressen. Detta ställde höga krav på de chefer som finns närmast verksamheten, då de i sin arbetsvardag mötte ett flertal uttolkare av centrala budskap och även personer som ifrågasatte riktigheten i det centrala budskapet. Detta förmedlades inte sällan med en känslomässig betoning kopplade till den personliga situationen. I detta läge blev inte centralt formulerade budskap ett stöd.

5.2 Smittspridning och sekretess

När det gäller hur sektorn valde att kommunicera kring tolkningen av OSL så finner vi ingen anledning att säga att tolkningen om att sträng sekretess råder inom förskolan var felaktig. Vi har som sagt varit i kontakt med konsulterande jurist, vi har tagit del av de underlag som låg till grund för sektorlednings information om att chefer och personal inte får lämna ut uppgifter om smitta i enskilda enheter, formellt en helt korrekt bedömning.

Det vi kan ställa oss frågande kring är däremot om sektorsledningen gjorde rätt saker. Å ena sidan, utredde de nogsamt frågan om huruvida sekretess förelåg, å andra sidan redde de uppenbart inte ut en situation som var väldigt kraftfull.

Att vårdnadshavare till barn i förskolan har en förväntning på att det så snart det finns någon form av smitta får veta det, är en etablerad förväntning. Att förskolan har en sträng sekretess som formellt och utifrån möjligheten att räkna ut vilket barn eller personal som är smittad har få om ens någon förskola provat. När förväntningarna från vårdnadshavare kolliderar så hårt med den "rätta tolkningen" av lagen och personalen i förskolan ställs inför att möta detta tryck utan att äga full förståelse för vad som händer finns det uppenbart risker att det uppstår stora konflikter.

Givet det som skedde kan vi med efterklokhet konstatera att ledningen för förskoleverksamheten inte nådde hela vägen med budskapet om att covid-19 var en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom vilket innebär att det går att anta att risk för smitta finns överallt i samhället. Denna slutsats behöver dock ses i ljuset av att kontakten med vårdnadshavare som har barn på förskolan försämrats under pandemin, och att Gävle kommun i likhet med andra kommuner i Sverige haft att hantera vårdnadshavare som gjort andra tolkningar av Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

Situationen underlättades inte av att Sektor Utbildning och regionens smittskydds-enhet under fjärde vågen av pandemin kom med olika budskap kring hantering av smittspårning och information kring konstaterad covid-19 smitta vid en skolenhet. Former för att bättre samordna kommunens och regionens budskap togs fram vintern 2021 i form av en överenskommelse. Men under de veckor där dialog pågick mellan region och kommun, skapades bilder hos medarbetare och vårdnadshavare att kommunen och smittskyddet hade olika rekommendationer. En bild som även finns kvar i dag. För många är det inte heller helt lätt att sortera i den ansvarsfördelning som finns mellan kommun och region. Inte heller mellan kommun och statliga myndigheter. Detta har varit en generell utmaning under hela pandemin.

Frågan vi ställer oss är hur sektorsledningen dels skulle kunnat fånga upp den reaktion vårdnadshavare gav uttryck för, dels hur de på ett bättre sätt skulle kunnat svara an kring den och därmed givit chef och medarbetare än bättre förutsättningar att jobba med det de är tillsatta att göra. Det finns stora behov att anpassa informationen utifrån verksamhetens olika förutsättningar. I en långvarig kris behöver budskapet anpassas till att olika verksamheter kommer befinna sig olika stadier av krisen. Denna anpassning krockar mot behovet av att skapa likvärdiga budskap. Ett sätt att balansera detta är att testa budskap på en mindre referensgrupp som representerar olika delar av verksamheten. Det finns ett behov av att skapa former för att löpande hantera personalens oro i pandemin. Här räcker det inte att lägga ansvaret enbart på medarbetarnas närmaste chef.

6 Rekommendationer

Vi har tidigare konstaterat att den fördjupade utvärderingen stärker tidigare slutsatser i den koncerngemensamma utvärderingen, och vi inte finner någon anledning att säga att tolkningen om att sträng sekretess råder inom förskolan var felaktig. Detta medför att vi enbart har ett fåtal rekommendationer som bör övervägas vid eventuellt nya smittoutbrott, eller andra kriser. Det handlar om förslag på hur det nära ledarskapet kan stärkas, eventuella tolkningsutmaningar som uppkommer i verksamheten kan hanteras, samt hur den lärdomarna från den utveckling som skett under pandemin kan tillvaratas.

Rekommendation 1: Vid framtida kriser ta höjd för och utveckla systematik för att kunna möta upp bortom linjeansvaret – för att detta ska vara möjligt krävs ett utvecklat signalsystem och tydliga spelregler för när det ska ske. Förutsättningarna behöver byggas i "normaltid".

Rekommendation 2: Inrätta *referensgrupper* kopplad till er kriskommunikation med syfte att förstå hur information uppfattas i den verksamhetsnära nivån.

Rekommendation 3: Säkerställ *debriefing* som en ordinarie aktivitet inom ramen för pågående krishantering. Ställ frågan inte enbart om nuläget för organisationen, utan sätt även fokus på "jaget".

Rekommendation 4: Nyttja och utveckla lärdomar relaterat krishanteringen i er reguljära verksamhet:

- Sättet att nå ut i adresserade kanaler (kommunikation)
- Fokus på elevens bästa (håll i och håll ut).
- Digitaliseringen som en möjlighet att jobba effektivt, öka delaktighet och att nå elever med närvaroproblematik
- Elevhälsans position som en ordinarie del av skolans utvecklingsarbete
- Relationen med regionen kring samordnad kommunikation