

Sammanfattning och inledning

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners
och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**

Upplysningar om innehållet:
Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-158-9

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	5
Del 1: Övergripande utmaningar.....	7
Lokal och regional demokrati	7
Statens styrning	8
Ekonomi.....	8
Krisberedskap och krishantering.....	9
Kommunikation och samverkan.....	10
Digital omställning	11
Kommuner och regioner som arbetsgivare	12
Smittskyddsåtgärder med hälsorisker	13
SKR:s roll som medlemsarena	13
Del 2: Verksamheternas erfarenheter och lärdomar.....	14
Hälsa- och sjukvård	14
Äldreomsorg och övrig socialtjänst	15
Skola och förskola.....	16
Kultur, fritid och idrott.....	17
Lokalt näringsliv och arbetsmarknad.....	18
Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg.....	19
Del 3: Programberedningens lärdomar och bedömningar.....	20
<i>Inledning – Att lära av en kris</i>	22
Att hantera en pandemi – en kris med följdskriser.....	24
Programberedningens uppdrag och arbete	26
Rapportens struktur.....	28

Sammanfattning

Nationella kriser tar sig alltid lokala uttryck. Under covid-19-pandemin har kommuner och regioner behövt ställa om sina verksamheter under en pågående samhällskris för att hantera krisens konsekvenser. Pandemin har utsatt hela samhällsorganisationen för ett stresstest där brister i regelverk, beredskap och samverkansstrukturer har blottlagts. Pandemin har ställt de stora frågorna om samhällets organisation, funktionssätt och rationalitet på sin spets.

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning i syfte att ta vara på den lokala och regionala nivåns erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av åtta ledamöter, med en representant för varje politiskt parti i SKR:s styrelse.

Uppdraget har bestått av tre delar:

- › Samla in och analysera de lokala och regionala utvärderingar som genomförts av kommuner och regioner, samt dra slutsatser som kan utgöra grund för medlemmarnas lärande inför framtida kriser och för SKR:s intressebevakning och påverkansarbete.
- › Analysera eventuella konsekvenser för demokratin som förändringar inom den politiska organisationen har gett upphov till. På basen av analysen, dra slutsatser och lärdomar som

kan vara till gagn för det politiska beslutsfattandet i tider av kris. Frågor som bör beröras är konsekvenser för den politiska beslutsprocessen, maktförskjutningar, relationen mellan majoritet och opposition samt relationen mellan den politiska nivån och förvaltningen.

- ✧ Utvärdera SKR:s roll som medlemsorganisation och arena där medlemmarna kan komma samman, utbyta erfarenheter och samverka. Eventuella förändringar i den rollen under pandemin ska analyseras, med syfte att dra lärdomar och lämna förslag till utveckling av SKR:s roll, i förhållande till såväl tider av kris som annars.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. Materialet består dels av kommunsektorns egna pandemiutvärderingar och pandemirelaterade texter i årsredovisningar, dels av resultat från fördjupade undersökningar som gjorts av konsulter och forskare på beredningens uppdrag. Underlaget utgörs även av rapporter från myndigheter och organisationer. Utöver det har beredningen tagit del av erfarenheter av experter inom olika områden och genomfört verksamhetsbesök.

Rapporten är disponerad i tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Beredningens övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Del 1: Övergripande utmaningar

Lokal och regional demokrati

Under pandemin förändrades förutsättningarna för det demokratiska beslutsfattandet och den politiska styrningen. För att begränsa smittspridningen ställde kommuner och regioner in politiska sammanträden, reducerade antalet ledamöter och införde digitala mötesformer. Även rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner förändrades. En vanlig bedömning var att hanteringen av pandemin i stor utsträckning krävde expertkunskap och professionella bedömningar, och endast i mindre omfattning genuint politiska prioriteringar. Pandemins direkta behov av expertkunskap och professionella bedömningar kan ha gjort att politiska prioriteringar som borde gjorts ibland uteblev. Precis som på den nationella nivån försköts ansvar och makt från den politiska nivån till tjänstepersonsnivån.

Övergången till förändrade arbetsformer och ansvarsförhållanden har utmanat de gängse processerna för den lokala och regionala demokratin. Debattklimatet har periodvis påverkats och det juridiska ramverket har utmanats. Förtroendevalda har utövat mindre inflytande än före pandemin och dialogen med invånarna har fått stå tillbaka. Men de demokratiska processerna har fortgått och den förändrade arbetsfördelningen har oftast skett i nära samförstånd mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Tilliten mellan politik och förvaltning har varit god. Demokratin har ställt om för att möta ett yttre hot, men den har inte ställts in, och återgången till ordinarie arbetsformer och arbetssätt tycks ha varit smidig. Men nästa kris kan kräva en annan typ av omställning. Kommuner och regioner behöver utvärdera de demokratiska processerna under pandemin och överväga hur politiskt ansvar, inflytande och beslutsfattande kan utformas vid kommande kriser.

Statens styrning

Pandemin utsatte den svenska förvaltningspolitiska modellen för påfrestningar. Samtidigt som kommuner och regioner förväntades agera kraftfullt utifrån sina lokala förutsättningar skulle regeringen leda och samordna den nationella pandemibekämpningen. Via rättsliga regleringar, stöd, råd och rekommendationer har regeringens och myndigheternas agerande haft stor inverkan på kommuners och regioners förutsättningar att hantera pandemin. Pandemin har blottlagt både styrkor och svagheter i förvaltningsmodellen.

För att möjliggöra en mer ändamålsenlig styrning i kris behöver den statliga styrningen reformeras i normala tider. Regering och riksdag behöver utveckla en författningsberedskap så att särskilda bestämmelser kan aktiveras i fredstida kris, inte bara vid krig och krigsfara. Sådan beredskap krävs för att verksamheter ska kunna ställa om på ett ordnat och rättssäkert sätt. Regeringen behöver också göra verklighet av sina egna principiella ställningstaganden för en mer renodlad, långsiktig och tillitsbaserad styrning. Med mindre detaljstyrning i normalläge ökar kommuners och regioners kapacitet att hantera utökad styrning i kris. Statens styrning i kris behöver fokusera på att frigöra handlingskraft genom att minska osäkerhet. Centrala frågor bör beredas med kommuner och regioner före beslut, den administrativa bördan bör minimeras och tillsynen behöver anpassas till krisens omständigheter.

Ekonomi

I kommuner och regioner uppstod tidigt en oro för att nedstängningen av samhället skulle resultera i ett vikande skatteunderlag, med stora konsekvenser för kapaciteten att bekämpa pandemin och samtidigt klara de ordinarie uppgifterna. I efterhand vet vi att de värsta farhågorna inte besannades. Tack vare regeringens offensiva ekonomiska politik har kommuner och regioner redovisat stora överskott under pandemiåren, men det kunde de inte

förutse under våren och sommaren 2020. Negativa erfarenheter från flyktingkrisen 2015 bidrog till att utfästelser från regeringen möttes med tvivel. När kommuner och regioner senare ställdes inför uppgiften att bygga upp två nya kostsamma verksamheter – storskalig provtagning och breddvaccinering – så uppstod återigen osäkerhet om finansieringen. Det ekonomiska perspektivet har varit ständigt närvarande i kommunsektorn.

Kommuner och regioner ska styra sin ekonomi på ett ansvarsfullt sätt, både på kort och lång sikt. Med en robust egen ekonomi minskar beroendet av statliga bidrag i kris. Staten kan skapa förutsättningar genom att reformera balanskravet så att det styr mot långsiktighet i den ekonomiska styrningen. Men i djup ekonomisk kris behöver kommuner och regioner statligt stöd för att hantera fallande skatteintäkter. Utan sådant stöd finns risk att kommuner och regioner drar ner på verksamheten och på så vis förstärker lågkonjunkturen. Redan i normalläge bör staten etablera tydliga och stabila principer för sådant konjunkturstöd. När krisen är ett faktum behöver regeringen skyndsamt avgöra hur kostnadsansvaret för nya verksamheter ska fördelas. De tydliga exemplen från pandemin är storskalig provtagning och breddvaccinering. Regeringen behöver också säkerställa att riktade kostnadsansättningar utformas så att den administrativa bördan för kommuner och regioner minimeras.

Krisberedskap och krishantering

Den svenska krisberedskapen har varit starkt influerad av de kriser vi haft i nära minne och de vi bedömt kan vara nära förestående. Detta har gått ut över kontinuiteten i beredskapsuppbyggnaden för andra typer av kriser som sannolikt kommer att inträffa i närtid och då med allvarliga konsekvenser. Pandemi är en sådan typhändelse. När covid-19-pandemin kom var pandemi-beredskapen generellt svag och alltför influerad av svininfluensan 2009–2010. Det gäller såväl de statliga aktörerna som kommuner och regioner.

Krishanteringen har underlättats av att uppgiftsfördelningen följt ansvarsprincipen. Den som haft ansvaret för en verksamhet i normalläge har tagit sig an uppgiften snabbt och effektivt. Kommuners och regioners krisberedskap har ökat betydligt under pandemins gång. Planer har uppdaterats, logistikfunktioner har etablerats och beredskapslager fyllts på. Att pandemin varit så utdragen i tid har också gett upphov till ett lärande som kommuner och regioner kan ha stor nytta av vid nästa fredstida kris. Detta förutsätter att lärandet tas till vara vid fortsatt utveckling av beredskapen. Beredskapslager behöver förstärkas ytterligare och pandemiplaner behöver uppdateras. Det är helt centralt att kommuner och regioner prioriterar utbildning, kunskapshöjning och övningar relaterade till generell krisberedskap och specifik pandemiberedskap. Kommunerna och regionerna behöver också ta ställning till hur de samverkansstrukturer och logistikkedjor som byggts upp under pandemin kan omhändertas så att de kan återaktiveras vid nästa kris.

Kommunikation och samverkan

Det svenska flernivåstyret har ställt höga krav på fungerande samverkan och kommunikation mellan och inom förvaltningsnivåer. I kommuners och regioners pandemiutvärderingar talas ofta om ett samverkanssprång – att befintliga samarbetskanaler har nyttjats mer intensivt och att gamla revirgränser har rivits. Men det talas också om samverkanskriser – att samverkande aktörer inte haft tillräcklig förståelse för varandras förutsättningar och att kommunikationen har brutit. Hur kommunikation och samverkan har fungerat har visat sig vara en viktig förklaring till både framgångar och motgångar under pandemin. Samverkan mellan samhällsnivåer har varit betydligt mer utmanande än samverkan mellan till exempel kommuner och kommuner, eller mellan regioner och regioner. Särskilt utmanande har det varit i den kontakt som skett mellan kommunerna och aktörer på statlig nivå.

Inför nästa kris behöver de statliga myndigheterna utveckla säkra och effektiva rapporteringskanaler till kommunerna. Myndigheterna behöver också samordna sina rapporteringskrav så att kommuner och regioner slipper ägna tid och resurser åt att rapportera in snarlik information till flera myndigheter. Det är viktigt att inrapporterande kommuner och regioner får återkoppling. När staten kommunicerar via presskonferenser behöver kommuner och regioner få förhandsinformation. Avsaknaden av förberedelse-tid skapade stora praktiska och kommunikativa svårigheter under pandemin. Kommuner och regioner behöver fortsätta utveckla sin samverkan med aktörer inom civilsamhället och näringslivet.

Digital omställning

Pandemin ledde till att kommuner och regioner, men även många medborgare, gjorde ett digitalt utvecklingssprång. Ställda inför ett yttre tryck har kommuner och regioner kunnat införa digitala lösningar som i många år befunnit sig i en pilot- och projektfas. När IT-utvecklingen blev mer användardriven och lösningsfokuserad minskade avståndet mellan utveckling och användning. Den ökade användningen av digitala verktyg har varit avgörande för att kunna bedriva verksamheter på ett smittsäkert sätt, men också skapat svårigheter för delar av befolkningen som haft lägre digital förmåga. Digitaliseringen under pandemin har på många sätt flyttat fram det möjligas gräns, men också blixtbelyst det omfattande utvecklingsarbete som ligger framför oss.

Vårdinformationstjänsterna 1177 och 113 13 besitter ett unikt förtroendekapital och utgör en nationell tillgång i kris. Det är en nationell angelägenhet att tjänsterna fortsätter att utvecklas. Huvudmännen behöver fortsätta utveckla funktionaliteten och ta fram kontinuitetsplaner för utökad bemanning i kris. Kommuner och regioner behöver också se över områden som eftersatts under pandemin. Den digitala infrastrukturen behöver prioriteras,

driftsäkerheten och skyddet för personlig integritet behöver ses över. Vid revidering av digitaliseringsstrategier behöver pandemins inverkan på det digitala utanförskapet beaktas.

Kommuner och regioner som arbetsgivare

Kompetensförsörjningen var redan före pandemin en stor arbetsgivarpolitisk utmaning för landets kommuner och regioner. Under pandemin förstärktes utmaningen på ett dramatiskt sätt när belastningen i utsatta verksamheter ökade kraftigt och personalfrånvaron samtidigt ökade. Genom att omorganisera och prioritera mellan verksamheter kunde arbetsgivarna frigöra personal till de verksamheter där behoven var som störst. I kritiska situationer var det en stor tillgång att parterna hade förhandlat fram ett krislägesavtal redan före pandemin. Avtalet utgjorde en partsgemensam ram för gällande villkor när arbetstidsuttaget behövde utökas och personal överflyttas mellan verksamheter för att stärka upp där behoven var som störst. Att regionerna lyckades etablera en nationell larmyta under pågående kris bidrog starkt till att särskilt utsatta regioner kunde överflytta intensivvårdspatienter till regioner med tillfälligt högre kapacitet. Men personalen i kritiska verksamheter har behövt slita hårt under pandemin, vilket ställt höga krav på det närvarande ledarskapet.

Inför nästa kris behöver arbetsgivarna tydliggöra vad arbetsgivarskapet innebär i kris. Utifrån pandemins erfarenheter behöver kommuner och regioner se över sin kontinuitetsplanering och etablera tydliga principer för hur personalöverflyttningar ska genomföras. Det finns också skäl att se över hur de verksamhetsnära cheferna kan ges ett gott stöd så att de kan utöva ett hållbart och närvarande ledarskap även i en akut kris.

Smittskyddsåtgärder med hälsorisker

Under pandemin har befolkningen drabbats ojämnt av smitta och sjukdom men också av smittskyddsåtgärdernas konsekvenser. Beroende på ekonomiska, sociala och hälsomässiga förutsättningar har grupper av kvinnor och män i befolkningen drabbats olika hårt. Kommuner och regioner har under pandemin identifierat risker och vidtagit åtgärder för att dämpa negativa konsekvenser av smittskyddsåtgärderna. Insatser riktade mot barn och unga har varit särskilt prioriterade, ofta med utgångspunkt i barnkonventionen.

Förutsättningarna att hantera risker för ojämlika effekter i kris ökar om riskerna omhändertas i krisberedskapen. Riskerna behöver identifieras och hanteras i risk- och sårbarhetsanalyser, i krisplaner och ingå som en del i krisberedskapsövningar. Kris- hanteringen underlättas om ledning och styrning i normalläge tar hänsyn till olika gruppers behov och förutsättningar. Om det finns tillgång till sakkunniga och experter i kommunen eller regionen, kan de med fördel involveras i både beredskapsplanering och kris- hantering. Det är en stor tillgång att ha utarbetade strukturer för samverkan över sektors- och huvudmannagränser.

SKR:s roll som medlemsarena

Kommuner och regioner har under pandemin haft ett särskilt behov av att komma samman, utbyta erfarenheter och samverka. SKR:s många nätverk har därför fyllt en särskilt viktig funktion. Nya arenor för politiskt nätverkande har skapats och etablerade tjänstemannanätverk har både ökat sin mötesfrekvens och förändrat innehållet och formerna för sitt arbete. Nätverken har samtidigt utgjort en viktig kanal för SKR att få information om behov av stöd från medlemmarna. Genom att facilitera medlemmarnas nätverksträffar har SKR fått ett underlag för intressebevakning i förhållande till regeringen och de statliga myndigheterna. Under pandemin har nätverken också utgjort en viktig kanal för statliga myndigheter att få direktkontakt med olika yrkesgrupper inom kommuner och regioner.

Nätverken vid SKR har historiskt vuxit fram utifrån behov inom olika områden men utan en samlad strategisk tanke och med begränsat utbyte av erfarenheter av denna arbetsform. Kontakter och samverkan *mellan* nätverk tycks vara mindre vanliga och det tycks ofta gå en skarp gräns mellan kommunala och regionala nätverk. Medlemsnätverkens potential såväl under normala förhållanden som under kris motiverar en diskussion mellan SKR och dess medlemmar om att etablera vissa grundläggande principer för hur (i synnerhet de kommunala) nätverken bör fungera. Diskussionen skulle kunna landa i en gemensam strategi för hur ett effektivt nätverksarbete bör organiseras och dess arbetsformer utvecklas.

Del 2: Verksamheternas erfarenheter och lärdomar

Nedan sammanfattas beredningens lärdomar och bedömningar utifrån sju verksamhetsperspektiv.

Hälso- och sjukvård

Under pandemin har regionerna på kort tid ställt om hälso- och sjukvården för att öka vårdkapaciteten där den behövts som mest. Den regionala vårdens flexibilitet har varit en förutsättning för omställningen. Omställningen har samtidigt kommit med ett högt pris i form av uppskjuten vård och slutkörd personal. Konsekvenserna blev särskilt kännbara för kommuner och regioner som gick in i krisen med en redan hårt belastad organisation. Vid sidan om omställning har regionerna behövt bygga upp en logistik för breddvaccinering och storskalig provtagning. Uppbyggnaden har blottlagt en rad styrkor och svagheter i den statliga styrningen. I flera viktiga processer har sena och otydliga beslut om rollfördelning mellan staten och kommuner/regioner lett till onödiga fördröjningar i kritiska skeden.

Det har varit en stor utmaning för regionerna att hitta rätt balanspunkt i omställningen. Det stora inflödet av svårt sjuka patienter har krävt en förändrad fördelning av vårdens resurser, vilket fått konsekvenser för den ordinarie vården. Det regionala huvudmannaskapet har varit en förutsättning för att kontinuerligt kunna anpassa omställningen efter situationen i den specifika regionen. Staten behöver respektera beredningskravet – när beslut har förankrats med hälso- och sjukvårdens huvudmän har beslutens genomförande blivit mer effektivt. En viktig lärdom inför kommande kriser är också att nationell samordning inte kräver statlig styrning. Under pandemin har flera viktiga processer samordnats av regionerna med stöd av statliga aktörer och SKR. Då har det offentliga Sverige uppvisat en imponerande effektivitet.

Äldreomsorg och övrig socialtjänst

Äldreomsorgen och den övriga socialtjänsten är de verksamheter som mest handgripligt fått axla den svåra uppgiften att skydda de äldre och andra personer i riskgrupp. Uppgiften har varit utmanande, framför allt under pandemins inledande fas då smittvägarna var okända, det rådde brist på skyddsutrustning och samhället fokuserade på hälso- och sjukvården. Särskilt svårt var det att skydda de mycket sköra äldre personer som bodde i kommunernas särskilda boenden, som ska vara en öppen, hemlik miljö med stort fokus på god omsorg och hög livskvalitet. Att införa besöksförbud, rörelsebegränsningar och strikta hygienrutiner har på många sätt stridit mot grundidén med denna boendeform. Uppgiften har försvårats av att en stor andel av personalen har kort utbildning och bristande kunskaper i svenska språket. Även socialtjänstens individ- och familjeomsorg har behövt ställa om sina arbetssätt när personalfrånvaron varit hög och fysiska möten med brukare har behövt undvikas på grund av smittorisk.

Kommunerna behöver ta vara på de nya arbetsätt och den kompetens som utvecklades inom äldreomsorg och övrig socialtjänst. Det medicinska innehållet behöver fortsätta stärkas, till exempel genom fortsatt fokus på basala hygienrutiner, och det närmare samarbetet med regionerna bör tas tillvara och utvecklas vidare. Staten kan göra mer för att underlätta för äldreomsorgens personal i kris. Personalen hade behövt en tidigare och tydligare statlig vägledning om hur dispenser från besöksförbudet skulle hanteras, och de statliga myndigheternas riktlinjer för användning av skyddsutrustning skulle behövt samordnas bättre. Inför nästa kris behöver staten också etablera en författningsberedskap så att socialtjänsten tillåts göra prioriteringar i kris. Slutligen, när staten utövar tillsyn över en krisdrabbad verksamhet behöver den administrativa belastningen begränsas till ett minimum. Så var inte fallet när Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomförde sin tillsyn av socialtjänsten.

Skola och förskola

Pandemin innebar en snabb och dramatisk omställning av svensk skolverksamhet med stor påverkan för barn, unga och vuxna inom samtliga skolformer. Sverige valde i pandemins inledande skede att hålla förskolor och grundskolor öppna med undervisning på plats. Detta vägval skilde sig från flertalet andra länder och grundade sig på bedömningen att barn och unga löpte mindre risk att smittas och drabbas av allvarlig sjukdom samt att skolstängningar skulle få negativa konsekvenser för barns utveckling och välbefinnande, liksom för samhället i stort. Samtidigt rekommenderade Folkhälsomyndigheten bland annat gymnasieskolor och komvux att bedriva undervisningen på distans från den 18 mars 2020. Senare under pandemin bedrevs undervisningen periodvis både på plats och på distans, så även inom grundskolan.

Pandemin har synliggjort att skolan är en samhällsbärande verksamhet som behöver upprätthållas med hög prioritet under en kris. Att skolan haft en hög grad av öppethållande har gett många barn och ungdomar en viktig social struktur i tillvaron i en tid som för många präglats av oro och osäkerhet. Den snabba omställningen till distansundervisning i främst gymnasieskolan och komvux har inte varit smärfri. Mycket tyder på att vissa elevgrupper har fått ett kunskapsstapp under pandemin och att även sociala färdigheter, hälsa och välbefinnande har påverkats negativt. Att fullskalig distansundervisning har klara nackdelar bör samtidigt inte legitimera en återgång till de överdrivna restriktioner som finns för denna undervisningsform.

Statens styrning av skolan har präglats av snabba kast med begränsad förberedelsestid för skolans huvudmän. Det har samtidigt funnits en lyhördhet för skolans behov. Sådan lyhördhet har bland annat kommit till uttryck inom ramen för tillsynen.

Kultur, fritid och idrott

Statens och kommunernas smittskyddsåtgärder har sammantaget fått stora konsekvenser för en hel sektor uppbyggd runt fysiska besök och upplevelser. När biljettintäkter, entréavgifter och kringförsäljning försvann så rycktes också helt centrala intäktskällor undan för ett stort antal aktörer, som blev beroende av ekonomiskt stöd. Det reducerade utbudet av idrotts- och fritidsaktiviteter har drabbat barn och ungdomar särskilt hårt, inte minst de som haft en otrugg livssituation där föreningslivet utgjort en stabil punkt i tillvaron.

Stora delar av de statliga ekonomiska stödpaketen har inte varit anpassade för de yrkesverksamma på kulturområdet och de riktade idrottsstöden har till största delen gått till elitidrotten. Kommuner och regioner har efter förutsättningar gett ekonomiskt stöd som kompletterat de statliga insatserna. De statliga stöden har blivit

mer träffsäkra efter hand. Med större kunskap om kulturens och idrottens villkor hade stöden kunnat bli mer träffsäkra från början. Kulturen och idrotten har framgångsrikt ställt om sina verksamheter till digitala format och mer uppsökande verksamhet. De nya arbetsätt som har utvecklats kan tillföra värde till verksamheterna även i normalläge. Kommuner och regioner behöver vara beredda att ge stöd så att verksamheterna kan återuppta de traditionella formaten och samtidigt bevara och vidareutveckla de nya arbetssätten.

Lokalt näringsliv och arbetsmarknad

När de globala leveranskedjorna stördes fick det en omedelbar chockverkan på stora delar av näringslivet. Situationen blev än mer akut när både inhemsk och utländsk efterfrågan kollapsade på grund av regeringars restriktioner om social distansering. När intäkterna uteblev blödde näringslivet pengar och det var för vissa företag en fråga om veckor fram till konkurs. Lokalt näringsliv och arbetsmarknad drabbades särskilt hårt i kommuner belägna vid en landgräns mot Danmark, Norge eller Finland. Under våren 2020 pågick en febril aktivitet på alla samhällsnivåer för att hitta rätt sätt att stödja näringsliv och arbetsmarknad för att undvika masskonkurser och arbetslöshet.

De statliga näringslivsstöden har varit kraftfulla men många mindre företag har gått miste om stöd på grund av komplexa administrativa krav på de sökande. Kommuner och regioner har fyllt en viktig funktion att sprida information om statliga stöd och hjälpa företagare med ansökningsprocessen. De har också gett direkt ekonomiskt stöd och administrativa lättnader till näringar som varit särskilt utsatta i den egna kommunen eller regionen. Näringslivet har å sin sida gett omfattande stöd till regioner och kommuner genom att låna ut personal till hälso- och sjukvården och producera produkter som det varit brist på. Omställningen bland industriföretagen har till stor del skett genom kommunal och regional samordning.

Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg

Pandemin har haft stor inverkan på transporterna i landet och redan tidigt påverkades kollektivtrafiken i stor omfattning. På kort tid skiftades fokus helt från mål om ökat kollektivt resande till en vädjan om att bara resa när det var absolut nödvändigt. Resandet minskade drastiskt med uteblivna biljettintäkter som följd. Samtidigt är många resenärer beroende av en fungerande kollektivtrafik för att ta sig till arbete och utbildning även under en pandemi. Målsättningen blev att trafiken måste hållas igång, med minsta möjliga trängsel. Flygtrafiken har också varit central i hanteringen av pandemin. Flygplatserna i Sverige, som till största delen ägs av kommuner och regioner, har utgjort förutsättningen för att åstadkomma snabba flygtransporter av patienter, personal, läkemedel och prover. Även flygplatser som normalt sett inte är beredskapsflygplatser har hållits öppna och använts.

Att kollektivtrafiken har en samhällsbärande funktion blev tydligt under pandemin. Att upprätthålla kollektivtrafiken så långt som möjligt var därför en riktig prioritering. Kommuner och regioner sattes samtidigt under hård press när turtätheten skulle upprätthållas samtidigt som biljettintäkterna föll kraftigt. Staten har gett kommuner och regioner begränsad rådighet att planera trafiken efter resmönstren och intäktsfallet kompenseras endast delvis. I efterhand kan vi konstatera att kommuner och regioner redovisat stora överskott, mycket tack vare stora statliga bidrag, vilket möjliggjort omfördelningar för att täcka underskotten som uppstod under pandemin.

Pandemin har också visat hur viktig, men också sårbar, den svenska flyginfrastrukturen är i kris. Det är tydligt att alla flygplatser, både de regionala och de statliga, behöver ha en dygnet-runt-beredskap att öppna vid behov. Staten behöver ta ett nationellt ansvar för ett flygplatssystem som klarar det samhällsviktiga flygets och totalförsvarets behov.

Del 3: Programberedningens lärdomar och bedömningar

Nedan listas programberedningens centrala lärdomar och bedömningar.

Centrala iakttagelser och lärdomar

1. Sverige behöver en specifik beredskap för pandemi.
2. Författningsberedskap och lyhörd regelstyrning är viktigt i kris.
3. Nationell samordning utifrån ansvarsprincipen har varit en framgång.
4. Nationella rekommendationer behöver ge utrymme för lokala anpassningar.
5. Ingreppande statliga begränsningar behöver åtföljas av stöd och vägledning.
6. SKR som medlemsarena är särskilt viktig i kris och bör utvecklas.
7. Uppbyggnad av ny verksamhet i kris kräver tydlighet i roller och ansvar.
8. Samverkan mellan samhällsnivåer är särskilt utmanande
9. Krislägesavtalet är en tillgång.
10. Det närvarande ledarskapet är viktigt vid krishantering.

Utvecklingsbehov i kommuner, regioner och SKR

1. Fortsätt utveckla beredskapen för kris.
2. Ta vara på den utveckling som skett under pandemin.
3. Var uppmärksam på det som eftersatts och åtgärda brister som synliggjorts.
4. Tydliggör vad arbetsgivarrollen innebär i kris.
5. Vidta åtgärder för att utveckla SKR som medlemsarena.

Reformbehov i den statliga verksamheten

1. Inför en modell som garanterar lägstanivå på skatteintäkter.
2. Etablera en princip om skyndsamhet vid beslut om kostnadsansvar.
3. Reformera balanskravet.
4. Minimera den administrativa bördan vid riktade statsbidrag.
5. Koordinera statens styrsignaler.
6. Respektera beredningskravet.
7. Värna ansvarsprincipen.
8. Utveckla en stärkt författningsberedskap för fredstida kris.

Inledning - Att lära av en kris

När denna rapport publiceras har nästan exakt tre år förflutit sedan Världshälsoorganisationen (WHO) den 11 mars 2020 deklarerade att världen drabbats av en pandemi. Då var det inte många som kunde föreställa sig att samma virus, om än i muterade varianter, skulle fortsätta sätta sin prägel på världen i mars 2023. I Sverige klassas covid-19 inte längre som en samhällsfarlig och allmänfarlig sjukdom, mycket tack vare den globala läkemedelsindustrins rekordsnabba utveckling av vaccin och en breddvaccinering vars omfattning saknar motstycke i Sverige.

I krisers natur ligger att svåra beslut måste fattas på kort tid och utifrån osäkra kunskapsunderlag. Så även under denna kris. Innovation och uppfinningsrikedom har krävts. Förtroendevalda, chefer och medarbetare i kommuner och regioner har stått i fronten vid hanteringen av pandemin och tillsammans bär de på en enorm mängd erfarenheter. Genom analys och reflektion kan dessa erfarenheter omsättas till lärdomar som gör oss bättre rustade inför kommande kriser. Lärdomarna kan också hjälpa oss att identifiera behov av att förbättra verksamheten i tider när det inte föreligger en kris.

Det sägs ofta att samhällskriser frigör ett utrymme för reflektion och omprövning av invanda föreställningar. Det finns mycket som talar för detta. Smittspridningen och bekämpningsåtgärderna har utlöst en komplex och gränsöverskridande kris som har utsatt hela samhällssystemet för ett stresstest. När ett system av funktioner utsätts för påfrestning får vi också information om vilka länkar i systemet som är svaga och vilka som är starka.

En kris utgör också ett samhällspsykologiskt stresstest. Vi blir påminda om att vårt moderna samhälle är sårbart för extrema händelser. I kombination med globala hotbilder skapar detta en stark drivkraft att rusta samhället för kris. Miljömässiga, finansiella och geopolitiska utvecklingstendenser i vår omvärld kan på kort eller lång sikt utmytna i kriser som bara delvis liknar covid-19-pandemin. Flera av lärdomarna från denna kris kan därför vara irrelevanta för kommande kriser, medan andra kan vara värdefulla. Att det är svårt att förbereda sig för det oväntade ligger i sakens natur, men ska inte avhålla oss från att försöka.

Vid en kraftig och utdragen samhällsstörning påverkas alla nivåer i samhällsorganisationen. Erfarenheterna från pandemin varierar mellan och inom olika samhällsnivåer, därmed ser också lärdomarna olika ut. Vissa delar av samhället har under perioder drabbats hårt av de primära hälsomässiga konsekvenserna av smittspridning. Andra delar av samhället har drabbats hårdare av de sekundära konsekvenser som uppstått av samhällets åtgärder för att begränsa smitta. Vi är övertygade om att lärandet av covid-19-pandemin behöver ske på olika nivåer i samhället och utifrån olika aktörsperspektiv.

Många statliga myndigheter har genomfört utredningar, utvärderingar och granskningar under pågående pandemi och regeringen tillsatte tidigt den så kallade Coronakommissionen. Dessa arbeten har bidragit med värdefull kunskap och lärande om hur olika nivåer i samhället har hanterat pandemin. Programberedningens bild

är samtidigt att kommuners och regioners erfarenheter inte har synliggjorts tillräckligt väl i de statliga utvärderingarna. Perspektiv spelar roll och de statliga utredningarna har av naturliga skäl präglats av det statliga perspektivet.

Kommuner och regioner har haft en nyckelroll under pandemin men de delar inte en och samma pandemierfarenhet. Smittspridningen har som bekant kommit i vågor med olika kraft och karaktär, men varje smittvåg har drabbat olika kommuner och regioner olika hårt. Region Stockholm och Region Sörmland drabbades till exempel hårt av omfattande smittspridning under den första vågen våren 2020, vilket till exempel inte Region Gotland och Blekinge gjorde.¹ När den andra vågen kom senare under hösten var förhållandet det omvända. Den varierande pandemierfarenheten inom sektorn beror också på att lokala förutsättningar skiljer sig åt. Olika förutsättningar utifrån befolkningens mängd, geografisk yta, offentlig struktur, näringslivsstruktur och annat har bidragit till att erfarenheterna av pandemin varierar.

Mot denna bakgrund valde SKR:s styrelse att tillsätta Programberedningen om post-pandemin. Programberedningen skulle med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

Att hantera en pandemi - en kris med följdskriser

Kommunerna och regionerna har stått i frontlinjen i den operativa och medborgarnära hanteringen av såväl de direkta som indirekta konsekvenserna av pandemin. Pandemins inledningsskede och

Not. 1 Det är samtidigt viktigt att påminna om att regioner som inte drabbades av en smittvåg under våren ändå drabbades av de nationella smittskyddsåtgärdernas konsekvenser.

första våg präglades av en kapplöpning med tiden och smittspridningen. Kommuner och regioner har samtidigt behövt hantera allmänhetens oro, mediernas intensiva uppvaktning och en ökande sjukfrånvaro bland personalen. Stora omställningar har krävt nya kontaktytor och nya former för samverkan skapades på nationell, regional och lokal nivå. Akuta krisfrågor behövde hanteras parallellt med att upprätthålla ordinarie verksamhet.

Pandemin har i första hand utgjort en hälsokris. Virusets spridning har medfört en ny allvarlig hälsorisk för grupper som redan före pandemin var utsatta. För personer med hög ålder eller underliggande sjukdom har pandemin utgjort ett nytt direkt hot mot livet. Det stod tidigt klart att yngre friska personer klarade en covidinfektion bättre, men även dessa grupper har behövt förhålla sig till risken att drabbas hårt, framför allt innan ett effektivt vaccin fanns på plats.

När covid-19-viruset på allvar började spridas blev den omedelbara konsekvensen att sjukvården blev hårt belastad, vilket illustrerades i de kurvdiagram som Folkhälsomyndigheten visade på sina dagliga presskonferenser. Utvecklingen över IVA-inläggningar och dödstal blev en tydlig signal om situationens allvar.

Pandemins konsekvenser sträcker sig samtidigt långt bortom de verksamheter som ska bota och lindra sjukdom. Ganska snabbt stod det klart att det inte var fråga om en kris avgränsad till hälso- och sjukvården. I stort sett alla kommunala och regionala verksamheter har påverkats och tvingats genomgå en omfattande omställning för att kunna klara sina uppgifter. Omsorgen, skolan och förskolan har alla varit starkt påverkade, liksom arbetsmarknadsområdet, besöksnäringen och övrigt näringsliv. Detsamma gäller kollektivtrafiken, kulturen och idrotten. Det är svårt att hitta en kommunal eller regional verksamhet som har lämnats opåverkad.

Pandemins konsekvenser har slagit brett och ställt stora krav på effektiv samverkan mellan olika funktioner i den kommunala organisationen, men också över huvudmannagränser. Pandemin har tvingat fram nya former av samverkan vars positiva effekter kan bli bestående om de omhändertas. Men det har också uppstått svårigheter att under hårt uppdrivet tempo samverka över verksamhetsgränser och huvudmannanivåer. Vissa kommuner menar att det som i grunden varit en hälsokris också har utlöst en samverkanskris, en kommunikationskris och en logistikkris. Pandemin som hälsokris har på detta sätt utlöst andra kriser. Hur dessa har gestaltat sig varierar mellan sektorer och organisationer.

Programberedningens uppdrag och arbete

I september 2021 beslutade SKR:s styrelse om uppdraget till Programberedningen. Uppdraget består av tre delar:

1. Samla in och analysera de lokala och regionala utvärderingar som genomförts av kommuner och regioner och dra slutsatser som kan utgöra grund för medlemmarnas lärande inför framtida kriser och SKR:s intressebevakning och påverkansarbete.
2. Analysera eventuella konsekvenser för demokratin som förändringar inom den politiska organisationen har gett upphov till. På basen av analysen, dra slutsatser och lärdomar som kan vara till gagn för det politiska beslutsfattandet i tider av kris. Frågor som bör beröras är konsekvenser för den politiska beslutsprocessen, maktförskjutningar, relationen mellan majoritet och opposition samt relationen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.
3. Utvärdera SKR:s roll som medlemsorganisation och arena för medlemmarna att komma samman, utbyta erfarenheter och samverka. Eventuella förändringar i den rollen under pandemin ska analyseras, med syfte att dra lärdomar och lämna förslag till utveckling av SKR:s roll, i förhållande till såväl tider av kris som annars.

Programberedningen hade sitt första möte den 14 oktober 2021. Då började beredningen att tillsammans med kansliet diskutera uppdraget och skissa på arbetsformerna. Kansliet har bestått av ansvarig sektionschef Helén Lundkvist Nymansson och beredningssekreterare Lasse Einarsson, som också är huvudsaklig författare till rapporten. Även andra medarbetare i SKR har på olika sätt bidragit i arbetet. Den 16 februari 2023 sammanträdde beredningen för sista gången, och då för att fastställa denna rapport. Programberedningen har arrangerat tretton kunskapsseminarier med i huvudsak experter från SKR, och genomfört verksamhetsbesök.

Programberedningen har samlat in och analyserat utvärderingar som kommuner och regioner har låtit göra av sin pandemihantering. Mot bakgrund av att många kommuner inte har genomfört någon utvärdering eller inte gjort sin utvärdering tillgänglig, kompletterades materialet med pandemirelaterade delar i kommuners och regioners årsredovisningar. Det sammantagna textmaterialet från utvärderingar och årsredovisningar har sorterats med hjälp av ett AI-verktyg och därefter analyserats genom manuell läsning.

Programberedningen har beställt två underlagsrapporter som bygger på intervjustudier. Kapitlet om lokal demokrati bygger på en studie genomförd av forskare vid Göteborgs universitet (Kommunforskning i Västsverige, KFi). Kapitlet om SKR:s roll bygger på en studie genomförd av konsultföretaget Governo AB.

Ett utkast till denna rapport har lästs och kommenterats av experter inom SKR och av ledande tjänstepersoner i kommuner och regioner.

Rapportens struktur

Rapporten består av tre delar. Den första delen berör verksamhetsövergripande frågor som utgör systemmässiga förutsättningar för kommuner och regioner. Här diskuteras lokal demokrati, statens styrning, ekonomi, krishantering och krisberedskap, kommunikation och samverkan, digital omställning, arbetsgivarrollen och smittskyddsåtgärder med hälsorisker. I den här delen diskuteras även kommuners och regioners samverkan inom ramen för SKR:s medlemsarena.

I den andra delen redovisas de verksamhetsspecifika erfarenheterna och lärdomarna, från hälso- och sjukvård, äldreomsorg och övrig socialtjänst, skola och förskola, kultur och idrott, lokalt näringsliv och arbetsmarknad samt kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg. Frågor om till exempel ekonomi, statens styrning eller digitalisering berörs även i dessa kapitel, men då specifikt utifrån verksamheternas perspektiv.

I den tredje delen presenterar Programberedningen sina slutsatser i form av övergripande lärdomar, bedömningar om utvecklingsbehov i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehov i den statliga verksamheten.

Vår ambition har varit att rapportens kapitel ska kunna läsas fristående från varandra. Det innebär att det blir vissa överlappningar i rapporten när en och samma sakfråga berörs ur flera perspektiv. Som exempel kan nämnas att nya beredskapsplatser för ambulansflyg kommenteras både i kapitlet om hälso- och sjukvård och i kapitlet om kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg.

Sammanfattning och inledning

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-158-9

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**