



# Att lära av en kris

Kommuners och regioners lärdomar  
från covid-19-pandemin



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# Att lära av en kris

Kommuners och regioners lärdomar  
från covid-19-pandemin



Uppllysningar om innehållet:

Lasse Einarsson, [lasse.einarsson@skr.se](mailto:lasse.einarsson@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-152-7

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2023

## Förord

Styrelsen för Sveriges kommuner och regioner (SKR) tillsatte i september 2021 Programberedningen för post-pandemin. Syftet var att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från covid-19-pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR.

Pandemin har utgjort ett stresstest av vårt samhälle. Få verksamheter har undgått att prövas och såväl styrkor som svagheter har blivit synliga. Det sägs ofta att omvälvande kriser frigör ett utrymme för omprövning och reflektion. Det finns mycket som talar för det.

Vårt uppdrag i programberedningen har handlat om lärande, mindre om ansvarsutkrävande. Vi har velat belysa både sådant som fungerat väl och sådant som inte gjort det, vare sig det handlar om kommuner, regioner, SKR eller den statliga verksamheten.

Människans minne kan vara kort. Ibland är det bra, rent av nödvändigt. Men om glömska får prägla ett samhälle, finns det risk att vi inte drar nytta av våra erfarenheter och använder dem till att stå bättre rustade inför nästa kris.

Vi överlämnar här vår rapport. Vi hoppas den ska bidra till mindre glömska och mer lärande, till nytta för vår förmåga att hantera framtida kriser.

Stockholm, mars 2023

Eva Nypelius (C), ordförande

Henrik Fritzon (S), vice ordförande

Sten Nordin (M)

Per Einarsson (KD)

Lovisa Aldrin (L)

Linda Jonsson (V)

Anton Nordqvist (MP)

Håkan Lösnitz (SD)

# Innehåll

<i>Sammanfattning</i> .....	10
Del 1: Övergripande utmaningar .....	12
Del 2: Verksamheternas erfarenheter och lärdomar .....	19
Del 3: Programberedningens lärdomar och bedömningar .....	25
<i>Inledning – Att lära av en kris</i> .....	27
Att hantera en pandemi – en kris med följdskriser .....	29
Programberedningens uppdrag och arbete .....	31
Rapportens struktur .....	33
<b>Del 1 – Övergripande utmaningar</b> .....	<b>35</b>
<b>Kapitel 1. Lokal och regional demokrati</b> .....	<b>37</b>
1.1 Decentraliserat beslutsfattande under en nationell kris .....	39
1.2 De demokratiska processerna .....	40
1.3 Politik och förvaltning .....	44
1.4 Kontakt och dialog med medborgare .....	47
1.5 Har demokratin försvagats? .....	47
1.6 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	51
<b>Kapitel 2. Statens styrning</b> .....	<b>54</b>
2.1 Ökade krav på centralisering efter pandemin .....	56
2.2 Ekonomisk styrning har lett till administrativa bördor .....	59
2.3 Regelstyrningen har både underlättat och försvårat krishanteringen .....	60

2.4	Tillsynens roll i kris .....	63
2.5	Myndigheternas stöd ibland för svagt .....	67
2.6	Myndigheterna stundtals otydliga och illa samordnade .....	68
2.7	Vilka lärdomar kan vi dra? .....	71

### **Kapitel 3. Ekonomi .....**

**77**

3.1	Pandemin skapade oro för minskade intäkter och ökade kostnader .....	79
3.2	Det befarade ekonomiska raset uteblev .....	80
3.3	Regeringens ekonomiska politik har varit kraftfull .....	81
3.4	Administrationn för merkostnadsersättningar onödigt betungande .....	87
3.5	Skatteunderlaget mer stabilt än väntat .....	90
3.6	Ekonomisk osäkerhet har påverkat pandemihanteringen .....	90
3.7	Vilka lärdomar kan vi dra? .....	93

### **Kapitel 4. Krisberedskap och krishantering .....**

**97**

4.1	Målbilden: Verksamheten ska fungera som i normalläge .....	100
4.2	Samhällets beredskapsfokus har skiftat över tid .....	102
4.3	Beredskapen för pandemi var inte god .....	103
4.4	Den initiala krishanteringen .....	108
4.5	Utmaningen i att vara uthållig .....	115
4.6	Krishantering i samverkan .....	117
4.7	Vilka lärdomar kan vi dra? .....	126

### **Kapitel 5. Kommunikation och samverkan .....**

**133**

5.1	Kommunikation och samverkan - avgörande i kris .....	135
5.2	Statens kommunikation med kommuner och regioner .....	137

5.3	Välfungerande samverkan inom den kommunala och regionala sektorn .....	142
5.4	Kommunikationen med civilsamhälle och lokalt näringsliv .....	147
5.5	Kommunikation med invånarna.....	151
5.6	Vilka lärdomar kan vi dra? .....	156
<b>Kapitel 6. Digital omställning .....</b>		<b>161</b>
6.1	Hur hade vi hanterat pandemin utan digitala verktyg? .....	163
6.2	Kickstart för (kortsiktigt) digitalt utvecklingsarbete .....	167
6.3	Behov av en mer strategisk digitalisering.....	181
6.4	Vilka lärdomar kan vi dra? .....	186
<b>Kapitel 7. Kommuner och regioner som arbetsgivare .....</b>		<b>190</b>
7.1	Kompetensförsörjning - den stora välfärdsutmaningen.....	192
7.2	Strategier för att klara bemanningen.....	194
7.3	Att värna arbetsmiljön.....	203
7.4	Att skapa en känsla av kontroll i ett tillstånd av förändring .....	204
7.5	Att stärka medarbetarskapet i kris.....	208
7.6	Att stärka ledarskapet i kris .....	209
7.7	Att stärka känslan av meningsfullhet .....	213
7.8	Vilka lärdomar kan vi dra? .....	214
<b>Kapitel 8. Smittskyddsåtgärder med hälsorisker .....</b>		<b>219</b>
8.1	Smittskyddsåtgärder kan innebära risker .....	221
8.2	Konsekvenser för välfärdens verksamheter .....	227
8.3	Vilka lärdomar kan vi dra? .....	229



<b>Kapitel 9. SKR:s roll som medlemsarena.....</b>	<b>231</b>
9.1 SKR som medlemsarena .....	232
9.2 Medlemsarenan fick ökad betydelse under pandemin .....	235
9.3 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	243
<b>Del 2 - Verksamhetens erfarenheter och lärdomar .....</b>	<b>249</b>
De fyra pandemivågorna .....	251
<b>Kapitel 10. Hälso- och sjukvård .....</b>	<b>254</b>
10.1 Målbilden: platta till kurvan .....	256
10.2 I väntan på pandemi.....	258
10.3 Den stora omställningen.....	259
10.4 Storskalig provtagning och smittspårning.....	278
10.5 Inköp och fördelning av läkemedel och skyddsutrustning ....	287
10.6 Breddvaccinering mot covid-19.....	290
10.7 Omställningen till nära vård har fått en skjuts framåt.....	297
10.8 Bemanningen har varit en ständig utmaning.....	300
10.9 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	303
<b>Kapitel 11. Äldreomsorg och övrig socialtjänst .....</b>	<b>308</b>
11.1 Målbilden: skydda de äldre .....	311
11.2 Omställningen .....	311
11.3 Gemensamma utmaningar för äldreomsorg och övrig socialtjänst .....	327
11.4 Specifika utmaningar för äldreomsorg och övrig socialtjänst .....	330
11.5 Statens insatser för äldreomsorg och socialtjänst.....	337
11.6 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	344

<b>Kapitel 12. Skola och förskola .....</b>	<b>348</b>
12.1 Nationella föreskrifter och rekommendationer .....	350
12.2 Omställningen innebar utmaningar .....	352
12.3 Statlig styrning.....	359
12.4 Långsiktiga konsekvenser av pandemin .....	360
12.5 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	365
<b>Kapitel 13. Kultur, fritid och idrott.....</b>	<b>369</b>
13.1 Målbilden: ställ om och skala ner.....	371
13.2 Kultursektorn har drabbats hårt av restriktioner.....	373
13.3 Idrottssektorn har drabbats hårt av restriktioner.....	383
13.4 Samverkan inom kulturens och idrottens områden.....	388
13.5 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	390
<b>Kapitel 14. Lokalt näringsliv och arbetsmarknad.....</b>	<b>393</b>
14.1 Näringslivet och arbetsmarknaden drabbades hårt .....	395
14.2 Gränsregioner drabbades särskilt hårt.....	397
14.3 Staten agerade snabbt och kraftfullt.....	401
14.4 Kommuner och regioner har förstärkt och kompletterat statliga stöd .....	403
14.5 Näringslivets betydelse för kommuner och regioner .....	406
14.6 Vissa avvägningar har varit utmanande för kommuner och regioner .....	408
14.7 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	411
<b>Kapitel 15. Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg.....</b>	<b>414</b>
15.1 Kollektivtrafiken .....	416
15.2 Samhällsviktigt flyg och beredskapsflygplatser.....	425
15.3 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	430

<b>Del 3 - Programberedningens lärdomar och bedömningar .....</b>	<b>435</b>
Centrala iakttagelser och lärdomar .....	437
Bedömningar av reformbehov i den statliga verksamheten.....	453
<b>Referenser.....</b>	<b>461</b>
Utvärderingar av kommuners och regioners pandemihantering ....	461
Kommuners och regioners årsredovisningar .....	466
Utredningar och rapporter .....	467
Hemställningar och yttranden från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).....	481
Författningar med mera .....	482
Riksdagstryck .....	483
Webbplatser och webbartiklar .....	486
Underlagsrapporter beställda av Programberedningen för post-pandemin .....	489

# 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 kostnadsåtgärder 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 för- ändrat innehållet och formerna för sitt arbete. Nätverken har sam- tidigt 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 smärtfri. 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 otrygg livssituation där föreningslivet utgjort en stabil punkt i tillvaron.

Stora delar av de statliga ekonomiska stödpaketet 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 utmyнна 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.<sup>1</sup> 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 befolkningsmängd, 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 följdkriser**

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.



**Del 1**  
Övergripande  
utmaningar



I denna avdelning av rapporten redovisar vi våra iakttagelser och lärdomar i förhållande till kommuners och regioners stora utmaningar under pandemin. Vi fokuserar här på utmaningar som vi bedömer att *alla* kommuner, regioner och förvaltningar har behövt hantera under pandemin. Hur utmaningarna tagit sig uttryck har förstås varierat betydligt inom sektorn. I resonemangen ger vi exempel på hur enskilda verksamheter har drabbats och hur de har sökt lösningar, men de mer fördjupade verksamhetsanalyserna sparar vi till nästa avdelning i rapporten.

### Övergripande utmaningar

- › Lokal och regional demokrati
- › Statens styrning
- › Ekonomi
- › Krisberedskap och krishantering
- › Kommunikation och samverkan
- › Digital omställning
- › Kommuner och regioner som arbetsgivare
- › Smittskyddsåtgärder med hälsorisker
- › Att samverka inom ramen för SKR:s medlemsarena

# Lokal och regional demokrati

Pandemin ställde kommuner och regioner inför en rad nya uppgifter och utmaningar när det gällde att dels förhindra smittspridning och behandla smittade med vårdbehov, dels hantera pandemins konsekvenser inom en rad olika områden. Samtidigt förändrades förutsättningarna för det demokratiska beslutsfattandet och den politiska styrningen. I detta avsnitt beskriver vi hur den lokala och regionala demokratin påverkades. Det handlar främst om förändringar av ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning, det politiska arbetet i fullmäktige och nämnder och dialogen med medborgarna. Kapitlet inleds med en kortfattad summering av lärdomar och avslutas med en fördjupad diskussion om vilka lärdomar vi kan dra utifrån erfarenheterna av hur den lokala och regionala demokratin påverkades under pandemin.

## Lärdomar

- Den kommunala självstyrelsen och ansvarsprincipen underlättar effektiv krishantering och nödvändig omställning. Under pandemin har omställningen underlättats av att kommuner och regioner både hade viljan och kapaciteten att axla ett omfattande ansvar.
- Kommuner och regioner behöver säkerställa att den demokratiska processen fungerar även under en allvarlig samhällskris och att nödvändiga förändringar genomförs av till exempel mötesformer och uppgiftsfördelning.
- Vid en allvarlig kris behöver en politisk ledning säkerställa att den är väl informerad om krisens förlopp och den operativa krishanteringen, så att det finns möjlighet att ta ett reellt politiskt ansvar.
- Den politiska ledningen behöver ta ansvar för att såväl opposition som fritidspolitiker är informerade och delaktiga.
- Tillit mellan politik och förvaltning är en viktig förutsättning för en effektiv krishantering.
- Digitala mötesformer bör även i fortsättningen kunna användas som ett komplement till fysiska möten, såväl i politiken som i dialogen med medborgarna.
- Kommuner och regioner bör överväga hur politiskt ansvar, inflytande och beslutsfattande ska utformas vid kommande kriser.



## 1.1 Decentraliserat beslutsfattande under en nationell kris

En grundläggande förutsättning för kommunernas och regionernas arbete med att hantera pandemin och dess konsekvenser är den så kallade ansvarsprincipen. Den innebär bland annat att den som normalt ansvarar för en verksamhet så långt möjligt behåller detta ansvar även under en kris. Förutsättningarna för att hantera de nya utmaningar som uppstår i samband med en kris anses vara bäst för den som har ingående kunskaper om och färdigheter i hur verksamheten bedrivs under normala förhållanden. Dessutom krävs ofta ingående lokalkännedom för att bedöma behovet av anpassning till den rådande situationen inom det geografiska ansvarsområdet.

Eftersom kommuner och regioner i Sverige har ett omfattande ansvar för välfärd och samhällsutveckling blev deras roll under pandemin synnerligen omfattande och berörde en rad verksamheter och förhållanden. Krishanteringen förutsatte kommuner och regioner som inte bara hade god kapacitet och var beredda att axla ett omfattande ansvar, utan också hade god förmåga till omställning. Detta gällde även utformningen av de lokala och regionala demokratiska processerna. Den politiska ledningen hade ansvar för att ta ställning till hur det operativa ansvaret för krisbekämpningen skulle fördelas, hur det politiska arbetet och den politiska organisationen skulle utformas och hur medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande skulle vidmakthållas.

För att närmare belysa hur dessa frågor hanterats har programberedningen uppdragit till Kommunforskning i Västsverige (KFi) att genomföra en studie om hur pandemin påverkat den lokala och regionala demokratin. Studien redovisas i rapporten *Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kristider – en studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin*. Studien bygger på 24 intervjuer med ledande politiker från majoritet och opposition samt cheftjänstemän i sju kommuner och två regioner.

Rapporten bekräftar att den långtgående decentraliseringen varit avgörande för att kunna hantera konsekvenserna av pandemin. Väletablerade strukturer och chefer som är vana att ta och fördela ansvar har haft stor betydelse i krishanteringen. De demokratiska processerna har upprätthållits under pandemin och en god förvaltningskultur har utmärkt arbetet. Politiska möten av skilda slag har kunnat genomföras öppet och rättssäkert med användning av digitala verktyg eller en blandning av fysisk närvaro och digitalt deltagande. Vidare har krishanteringsarbetet präglats av ett ömsesidigt förtroende mellan politiker och tjänstepersoner. Politikerna har givit tjänstepersonerna långtgående mandat och inom förvaltningen har relationen mellan chef och medarbetare varit förtroendefull. Informationsgivningen har varit central och politiken funnit former för att löpande informera sig om krisläget och krishanteringen även om det funnits skillnader mellan majoritet och opposition i tillgången till information. I det följande utvecklas beskrivningen av den lokala och regionala demokratin under pandemin.

## **1.2 De demokratiska processerna**

Det är givetvis viktigt att fullmäktigeförsamlingar och nämnder kan fatta beslut på ett korrekt sätt även under en kris. Kommunala sammanträden utgör inte allmänna sammankomster i ordningslagens mening och omfattades således inte av de begränsningar av antalet mötesdeltagare som infördes under pandemin. Samtidigt behövde riskerna för smittspridning hanteras ansvarsfullt och förtroendevalda som tillhörde riskgrupper behövde kunna utöva sitt demokratiska uppdrag på ett säkert sätt. Detta föranledde kommuner och regioner att ställa in sammanträden, reducera antalet närvarande ledamöter och införa olika typer av digitala mötesformer.

### **1.2.1 Inställda sammanträden**

En relativt stor grupp kommuner och regioner ställde in enstaka sammanträden på grund av den pågående pandemin. Under 2020 skedde detta i 39 procent av kommunerna och 47 procent av regionerna. Dessa andelar minskade under 2021 till 30 procent respektive 25 procent.

### **1.2.2 Reducerat antal ledamöter**

En annan åtgärd bestod i att reducera antalet närvarande ledamöter vid fullmäktiges sammanträden. Genom ett kvittningsförfarande minskades antalet närvarande på ett sätt som speglade mandatfördelningen mellan de politiska partierna. Detta förfarande regleras inte i kommunallagen men kunde genomföras genom frivilliga överenskommelser mellan de politiska partierna. Under 2020 förekom detta i 81 procent av kommunerna och 94 procent av regionerna. Under 2021 minskade omfattningen av denna åtgärd betydligt och tillämpades i 45 procent av kommunerna och 50 procent av regionerna.

### **1.2.3 Digitala sammanträden**

Den viktigaste och mest omfattande förändringen var att man i såväl kommuner som regioner valde att i stor utsträckning genomföra digitala sammanträden i fullmäktige, styrelse och nämnder. Normalt ska sammanträden genomföras med fysiskt deltagande. Kommunallagen ger dock fullmäktige möjlighet att fatta beslut om att ledamöter kan få delta på distans vid sammanträden i fullmäktige<sup>2</sup> samt i styrelse och nämnder<sup>3</sup>. Om man tillåter deltagande på distans ska detta tas in i arbetsordningen. Omkring 90 procent av kommunerna och regionerna har fattat sådana beslut. Under

---

Not. 2 Kommunallagen 5 kap. 16 §, första stycket.

Not. 3 Kommunallagen 6 kap. 24 §, första stycket.

2020 genomfördes fullmäktigesammanträden med digitalt deltagande i 69 procent av kommunerna och 76 procent av regionerna. Under 2021 hade dessa andelar ökat till 87 procent respektive 90 procent. Under 2020 utnyttjades möjligheten till digitala styrelsemöten i 87 procent av kommunerna och i samtliga regioner och under 2021 ökade denna andel till 94 procent av kommunerna. Andelen kommuner och regioner som genomförde digitala nämndsammanträden var ungefär lika stor. I en stor majoritet (85–90 procent) av såväl kommunerna som regionerna uppfattades detta fungera mycket eller ganska bra.<sup>4</sup>

### 1.2.4 Några erfarenheter av sammanträden med digitalt deltagande

Övergången till digitala möten innebar en stor omställning. Den samlade bedömningen är att sammanträdena och beslutsfattandet fungerade mycket eller ganska bra. Det betyder dock inte att omställningen var smärtfri eller entydigt positiv. Inledningsvis uppstod en rad tekniska problem, delvis beroende på ovana hos ledamöterna men också bristande bredbandstäckning. Det fanns även en ovana att begära ordet och att göra inlägg digitalt. Ett särskilt besvärande problem var förfarandet vid voteringar i de kommuner och regioner som saknade digitala voteringssystem med möjligheter att genomföra slutna voteringar. För att underlätta genomförandet av digitala sammanträden anordnades särskilda utbildningar för de förtroendevalda samtidigt som man såg till att förstärka möjligheterna till teknisk support i samband med sammanträden.

Det tycks framför allt under pandemins inledande skede ha funnits en hög grad av konsensus om att den demokratiska processen skulle fungera utan att störa krishanteringen. Det handlade om att fokusera på de viktigaste frågorna och att tona ned politiska

---

Not. 4 Uppgifterna i detta avsnitt bygger på SKR:s rapporter *Politiska möten i kommuner och regioner 2020* respektive *Politiska möten i kommuner och regioner 2021*.

meningsskiljaktigheter. Det finns exempel på att majoritet och opposition arbetade fram ett gemensamt förslag till budget. Det förekom även att partierna kom överens om att skjuta fram behandling av motioner och interpellationer. En enkät som genomförts av Dagens Samhälle och som besvarades av 207 kommuner<sup>5</sup> visade att antalet motioner ökade i 62 kommuner, minskade i 136 kommuner och var oförändrat i 9 kommuner. Antalet interpellationer var fler i 56 kommuner, färre i 114 kommuner och oförändrat i 37 kommuner. Antalet motioner minskade från 3 204 året före pandemin till 2 578 under pandemins första år. Vidare minskade antalet interpellationer från 1 763 till 1 341.<sup>6</sup>

Kommunfullmäktige är ett viktigt forum för politisk debatt och förutsättningarna förändrades när inlägg kom att göras från datorn i ledamöters vardagsrum i stället för från talarstolen. Debatten har av många uppfattats som mindre dynamisk och engagerad, i synnerhet i början av pandemin, och saknat den glöd och det engagemang som präglar en fysisk debatt.

Å andra sidan har tröskeln för att göra inlägg sänkts. Det har gjorts att fler kommit till tals och att deltagandet i debatten breddats. Det har också vittnats om att inläggen stundtals fått en hårdare ton, kanske som en följd av att deltagarna inte befunnit sig i samma fysiska rum. Mycket av det sociala samspelet har samtidigt gått förlorat när deltagarna inte befunnit sig i samma lokal.

Fullmäktigeordföranden har vittnat om att det har varit krävande att leda digitala möten. Det gäller framför allt de hybridmöten där vissa deltagare befunnit sig i sessionssalen medan andra deltagit

---

Not. 5 Åsgård, S., *Rumphuggen debatt under pandemin*, Dagens Samhälle nr 21/2021.

Not. 6 I enkäten jämfördes perioden 1 april 2019–31 mars 2020 med motsvarande period 2021.

digitalt. Det har handlat om att hålla ordning i debatten och vara tydlig när man leder mötet, upprepa vad som sägs och vänta in ledamöter som inte hänger med. Dessutom har det krävt kontinuerlig kontroll av närvaron bland ledamöterna för att säkerställa att de deltar på lika villkor och att fånga upp vilka som begär ordet.

Ett mer specifikt problem handlade om att kommunallagens bestämmelser om deltagande på distans inte utformats för att fungera under en samhällskris och att det fanns en osäkerhet om hur bestämmelserna skulle tillämpas. Det gällde kravet att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra på lika villkor. Osäkerheten ökade sedan förvaltningsrätten efter överklaganden upphävt fullmäktigebeslut med hänvisning till att lagens krav inte följts på ett korrekt sätt. SKR gjorde därför en hemställan till regeringen om behovet av att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för deltagande på distans vid kommunala/regionala sammanträden samt att tillsätta en utredning för att långsiktigt utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen om deltagande på distans. Regeringen har senare beslutat att tillsätta en utredning för att bland annat se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden med syfte att möjliggöra att såväl distansdeltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt.<sup>7</sup>

### 1.3 Politik och förvaltning

En viktig fråga handlade om uppgiftsfördelningen mellan politik och förvaltning. I samtliga regioner och i flertalet kommuner gjorde man på ett tidigt stadium bedömningen att det krävdes en operativ krisledning med mandat att snabbt kunna fatta beslut

---

Not. 7 Dir 2022:89.

och att skapa en god samordning inom kommunernas respektive regionernas organisation. Man gjorde på många håll bedömningen att hanteringen av pandemin i stor utsträckning skulle kräva expertkunskap och professionella bedömningar och endast i mindre omfattning genuint politiska prioriteringar. Det gällde i synnerhet som regering och statliga myndigheter förutsattes fatta beslut om rekommendationer och grundläggande spelregler som skulle vara styrande respektive vägledande för de lokala och regionala insatserna. Mot den bakgrunden valde politiken att ge kommunens respektive regionens förvaltning och ledande tjänstepersoner mandat att svara för den operativa krisledningen.

Det stod samtidigt klart att den lokala och regionala politiken även under en kris behåller det yttersta ansvaret för det arbete som bedrivs och de åtgärder som vidtas. Politiken måste dessutom vara beredd att i minst lika stor omfattning som normalt möta frågor från allmänheten. Det var därför viktigt att skapa rutiner för att de ledande tjänstemännen skulle kunna hålla politiken väl informerad om det samlade krisarbetet i kommunen. Det har dock funnits kritik från oppositionspartier och fritidspolitiker om att man inte hade tillgång till den information man önskat. Det gäller i synnerhet partier utan heltidsarvoderade politiker.

På många håll tycks erfarenheten vara att tjänstepersonernas starka inflytande under pandemin fungerat väl, att man genomgående lyckades bygga upp en effektiv krisledning. Förvaltningen har känt ett starkt stöd från den politiska ledningen som i sin tur haft förtroende för förvaltningens krishantering. En viktig förutsättning har varit att det före pandemin funnits ett grundläggande förtroende från politikens sida gentemot tjänstemannaledningen.

Politikerna har givit tjänstemännen och experterna långtgående mandat och inom förvaltningen har förtroende präglat relationen mellan chef och medarbetare. Den kommunala vardagen tycks inrymma en tillräckligt stark förtroendebas för att politiker och chefer på olika nivåer ska kunna delegera ansvar i en krissituation.<sup>8</sup>

En annan viktig förutsättning var att tjänstemännen lade mycket tid och stor omsorg på att hålla politiken väl informerad om utvecklingen. Informationsgivningen har varit central och politiken har funnit former för att löpande informera sig om krisläget och krishanteringen. Det har funnits ett ömsesidigt intresse hos politik och förvaltning av en effektiv kommunikation med god kvalitet. Därmed har osäkerhet reducerats för politiken och det har inte funnits behov av plötsliga interventioner. Det föreligger dock en påtaglig skillnad mellan majoritet och opposition i tillgången till information. Intresset för att aktivera krisledningsnämnden har varit betydligt större hos oppositionsföreträdare.

En intressant iakttagelse är att den beslutsordning som etablerades kunde avvecklas relativt smärtfritt när pandemin så småningom gick in i en lugnare fas. Det starka tjänstemanna- och tjänstemannastyret under krisen tycks således inte ha lett till en permanent försvagad ställning för politiken.

Varje kommun är skyldig att ha en krisledningsnämnd som i en krissituation ska kunna fatta de beslut som krävs i samband med en allvarlig kris. Man hade kunnat förvänta sig att många kommuner skulle ha utnyttjat möjligheten att aktivera sin krisledningsnämnd under pandemin. Så tycks dock inte ha varit fallet. Flertalet kommuner behöll sin vanliga politiska organisation även

---

Not. 8     Brorström B. och Lagström C., 2022. *Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kristider – en studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin.*



om det också förekom att vissa kommuner aktiverade sin krisledningsnämnd under kortare eller längre perioder. Den bedömning man gjorde var att behovet av snabba beslut bäst kunde hanteras av förvaltningens krisledning samt i vissa fall genom ordförandebeslut och att övriga beslut kunde fattas inom den ordinarie politiska organisationen. (Hur kommunerna utformade sin krisorganisation under pandemin kommenteras mer utförligt i kapitlet om krisberedskap och krishantering.)

## **1.4 Kontakt och dialog med medborgare**

Under pandemins inledande skede pausades på många håll dialogen med medborgarna men återupptogs när man insåg att pandemin skulle komma att bli långvarig. På några håll anordnades digitala informations- och dialogmöten och det genomfördes digitala PBL-samråd. Det fungerade stundtals väl – till exempel med digitala företagarkonferenser, kontakter med civilsamhällets organisationer och vid medborgardialoger där påtagligt fler småbarnsföräldrar deltog än vanligt. Det förekom även dialogmöten utomhus. Det bör också nämnas att tio kommunala folkomröstningar kunde genomföras efter vissa anpassningar. Men i allmänhet minskade den naturliga kontakten mellan politiker och medborgare på grund av att restriktioner och rekommendationer begränsade möjligheten till fysiska möten under betydande delar av pandemin. Vardagsdemokratin har på det sättet fått stå tillbaka och det har funnits ett glapp i kontakten mellan politiker och kommunens medborgare.

## **1.5 Har demokratin försvagats?**

Genomgången ovan visar att den lokala och regionala demokratin utsattes för påfrestningar under pandemin, vilket ställde krav på extraordinära åtgärder. Den omställning som genomfördes inne-

bar att hanteringen av pandemin kom att ledas av förvaltningen snarare än av politiken och att det demokratiska beslutsfattandet i fullmäktige, nämnder och styrelser genomfördes under anpassade former. Vidare blev den politiska debatten nedtonad och den dagliga kontakten och dialogen med kommunens respektive regionens invånare mindre omfattande. Detta skulle kunna tolkas som att den lokala och regionala demokratin fungerade på ett mindre tillfredsställande sätt under pandemin.

En annan tolkning är att kommuner och regioner haft förmåga att under extraordinära omständigheter genomföra ändamålsenliga förändringar av besluts- och förankringsprocesser utan att äventyra den lokala och regionala demokratin. Utgångspunkten för denna tolkning är att hela samhället befunnit sig i en djup och allvarlig kris som krävde en tydlig fokusering och operativa insatser för att rädda liv och för att förebygga och mildra pandemins konsekvenser inom stora delar av samhället. De beslut som behövde fattas bedömdes vara av operativ karaktär och att krisledningen därför skulle hanteras av förvaltningen. Det utdragna krisförloppet innebar att krishanteringen under lång tid kom att prägla de kommunala verksamheterna liksom samhället i stort. Det uppfattades därför som att politiken tog ett steg tillbaka och att uppgiftsfördelningen förändrades.

Det var också nödvändigt att vidta åtgärder för att säkerställa fungerande demokratiska processer även om det skedde till priset av en nedtonad politisk debatt. En viktig lärdom är därför att viktiga värden och förhållningssätt tillfälligt kan behöva stå tillbaka under en kris för att de hot mot samhället och dess invånare som en kris innebär ska kunna mötas och undanröjas. Vi uppfattar att denna inställning haft ett brett stöd i kommuner och regioner.

Det betyder inte att det är acceptabelt att demokratin sätts på undantag i samband med en kris. Så skedde inte heller under pandemin. Att demokratin "ställdes om" betyder inte att den "ställdes in".

När tjänstepersoner gavs förtroendet att leda krisarbetet såg politiken hela tiden till att vara väl informerad. Det innebar också att det fanns en reell möjlighet för politiken att gripa in och “ta befälet” om man uppfattat att det hade behövts. Politiken var dessutom fullt medveten om att man hade det yttersta ansvaret för krishanteringen och att tjänstepersonerna agerade på mandat från politiken. Det har också visat sig att återgången till en normal relation mellan politik och förvaltning kunde ske utan dramatik och ifrågasättanden när pandemin gick in i en lugnare fas.

På samma sätt verkar det ha varit en enkel och efterlängtd återgång till fysiska sammanträden. Utan nämnvärda svårigheter har det politiska samtalet och debatten i fullmäktige och andra politiska organ kunnat återupptas. Samtidigt har erfarenheten av digitala möten visat att även dessa har kvaliteter och att de även under normala förhållanden kan användas som ett komplement till fysiska möten.

Slutligen verkar inte kontakten och dialogen med medborgarna ha blivit permanent mindre omfattande på grund av de särskilda förhållanden som rådde under pandemin. Såväl styrkor som svagheter i kommuners och regioners medborgerliga förankring består.

Man kan tänka sig att den politiska stiltjen under pandemin inneburit att partierna försvagats, att förtroendevalda i stor utsträckning skulle välja att lämna sina uppdrag och att färre personer skulle vara beredda att kandidera till politiska uppdrag inför en ny mandatperiod. Det har rapporterats att en del partier haft svårare än tidigare att nominera kandidater och att de därför inte kunnat ställa upp i lika många kommuner som vid tidigare val. Antalet personer som kandiderade till kommunfullmäktige var något lägre än tidigare medan fler kandiderade till regionfullmäktige. Utvecklingen är alltså inte entydig och förändringarna måste betraktas som måttliga.

En annan negativ trend handlar om valdeltagandet. Trots att det fortsätter att ligga på en hög nivå, har valdeltagandet minskat i samtliga val. Särskilt allvarligt är att det i fler kommuner än tidigare finns valdistrikt där valdeltagandet varit extremt lågt.<sup>9</sup> Enligt SVT:s vallokalsundersökning har dessutom det allmänna förtroendet för politiker minskat jämfört med föregående val. Samtidigt som de demokratiska institutionerna i kommuner och regioner visat sig robusta och lyckats hantera påfrestningarna under pandemin finns således utmaningar som kräver uppmärksamhet och åtgärder. En preliminär bedömning är dock att utmaningarna inte kan härledas till pandemin utan att det handlar om en utveckling som pågått under en längre tid. Det vore därför tveksamt att hävda att en "demokratiskuld" uppstått på grund av pandemin – jämförbar med de problem som uppstått som direkt en följd av pandemin när det till exempel gäller uppskjuten vård, kunskapsstapp eller ökad psykisk ohälsa.

Vi ser även efter detta val ett stort antal maktskiften i både kommuner och regioner. Det är dock tveksamt om detta är en följd av kommuners och regioners pandemihantering. Partiers framgångar och tillbakagångar skulle givetvis kunna ha ett direkt samband med hur man hanterat pandemin. Den preliminära bedömningen är att andra frågor har haft större betydelse, även om kommande analyser av valresultaten kan leda till andra slutsatser i några av de 310 lokala och regionala valen.

---

Not. 9 I kommunfullmäktigevalen var deltagandet lägre än 50 procent i 142 valdistrikt.

## 1.6 Vilka lärdomar kan vi dra?

Den kanske viktigaste lärdomen är att en decentraliserad samhällsorganisation som tillämpar ansvarsprincipen har särskilt goda möjligheter till omställning vid en kris. Med det lokala ansvaret och inflytandet följer god kännedom om lokala behov och förutsättningar liksom den kunskap och erfarenhet som skapas av att bedriva verksamheten under normala förhållanden. Den kunskapen och "träningen" ger handlingskraft och ökad förmåga att tillämpa nationella föreskrifter och rekommendationer i ett lokalt sammanhang. Däremot kan staten underlätta den lokala och regionala krishanteringen genom att i förväg stämma av föreskrifter och rekommendationer med den kommunala sektorn. Därmed kan dessa bli tydligare och mer träffsäkra. Det är särskilt viktigt att nationella styråtgärder utformas så att det finns ett reellt handlingsutrymme som möjliggör anpassning till den lokala och regionala situationen.

Den dominerande uppfattningen tycks vara att pandemin innebar en förskjutning av ansvaret från politiken till förvaltningen. I många kommuner och regioner har den politiska ledningen gjort bedömningen att pandemin utgjorde en kris vars karaktär motiverade att krisledningen utövades av förvaltningen. Samtidigt har den politiska ledningen det yttersta ansvaret och måste därmed vara beredd att ingripa om utvecklingen kräver det. Det innebär att tjänstepersonernas inflytande behöver kombineras med omfattande och kontinuerlig information till den politiska ledningen. Det är särskilt viktigt under en kris att det finns en ömsesidig tillit mellan politiker och ledande tjänstepersoner. Det måste ses som synnerligen positivt att en sådan tillit fanns och dessutom kom att stärkas under pandemin.

Ytterligare en lärdom är betydelsen av att kunna upprätthålla den demokratiska processen under en kris även om det krävs att de yttre formerna förändras. En konkret lärdom är att digitala mötesformer ger goda möjligheter att upprätthålla det politiska arbetet i fullmäktige och nämnder, trots att de medför uppenbara begränsningar. Men det står också klart att digitala mötesformer även under normala förhållanden bör kunna användas som ett komplement till fysiska möten. Därutöver bör digitala möten göra det möjligt att utveckla medborgardialogen kvalitativt och att nå fler deltagare.

Pandemin synliggjorde att det finns goda möjligheter att ompröva etablerade arbetsformer inom den politiska organisationen och att träffa politiska överenskommelser om konkreta åtgärder. Det blev samtidigt uppenbart att förutsättningarna för digitala sammanträden behöver tydliggöras. Därför är det positivt att regeringen beslutat tillsätta en utredning för att bland annat se över regleringen av fullmäktige- och nämndsammanträden med syfte att möjliggöra att såväl distansdeltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt.<sup>10</sup>

Även om erfarenheterna av hur demokrati och självstyrelse fungerade under pandemin i långa stycken är positiva, finns det anledning att diskutera om den demokratiska beredskapen kan behöva stärkas inför kommande kriser. Det har exempelvis uttryckts oro för att gränsen mellan politik och förvaltning riskerar att förskjutas på ett sätt som försvagar demokratin. Det är långt ifrån självklart vilken typ av beslut som bör fattas av tjänstepersoner och vilka som är genuint politiska. Det kan inte uteslutas att några av de beslut som fattats av tjänstepersoner under pandemin varit

---

Not. 10 Dir. 2022:89.

av sådan art att de i stället borde ha varit föremål för politiska överväganden. Det är inte heller självklart att den ordning som i huvudsak tycks ha fungerat väl under pandemin är den optimala vid en annan typ av kris. Skulle till exempel den ordinarie politiska organisationen kunna växlas upp i samband med en kris i stället för att man aktiverar en krisledningsnämnd? Här bör erfarenheterna av krishanteringen under pandemin kunna bidra till nya tankar och idéer. Det finns därför anledning att diskutera hur politiskt ansvar, inflytande och beslutsfattande bör utformas inför kommande kriser.

## Statens styrning

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där kommuner och regioner har ett omfattande ansvar för välfärd och samhällsutveckling. Den kommunala självstyrelsen syftar ytterst till att värna demokratin och tillgodose en effektiv offentlig verksamhet. Självstyrelsen innebär att frågor avgörs nära de medborgare som berörs genom att beslut fattas av lokalt och regionalt valda politiska församlingar. Samtidigt är Sverige en enhetsstat och det är riksdagen som ytterst avgör den kommunala självstyrelsens omfattning. Staten kan tilldela kommuner och regioner uppgifter och sätta ramarna för styrningen av deras verksamhet. Statens styrning syftar till att säkerställa att kommunerna och regionerna utför de tilldelade uppgifterna i enlighet med nationellt fastställda regler, mål och krav och att den offentliga servicen är likvärdig och rättssäker. Beslut om att flytta över ansvar från staten till kommuner och regioner baseras alltid på en avvägning mellan nationella intressen och de värden som förverkligas genom den kommunala självstyrelsen.



Den statliga styrningen kommenteras relativt utförligt i varje verksamhetskapitel – i detta kapitel kommenterar vi den statliga styrningen på ett mer principiellt plan. Det handlar först och främst om sådan styrning som är direkt relaterad till pandemin och dess direkta och indirekta konsekvenser. Det handlar också om hur den ”vanliga” styrningen fungerat under den extraordinära situationen under pandemin. Kapitlet beskriver positiva och negativa konsekvenser av styrningen, några av de initiativ som tagits från kommuner och regioner för att förändra styrningen, och avslutas med några resonemang om de lärdomar som kan dras.

## Lärdomar

- › Statens regelstyrning har möjliggjort en krisanpassad ekonomisk styrning men också skapat förutsättningar för kommuner och regioner att bekämpa pandemin genom att tillåta tillfälliga inskränkningar i kommunala verksamheter. Det finns samtidigt exempel på att regelstyrningen skulle behövt vara mer lyhörd för kommuners och regioners förändrade behov i kris.
- › För att underlätta hantering av framtida fredstida kriser bör regering och riksdag höja författningsberedskapen. Erfarenheterna från pandemin och tidigare kriser och katastrofer visar att det kan uppstå stora behov av att tillämpa särskilda bestämmelser även vid fredstida kriser.
- › Statens tillsyn behöver anpassas efter de förhållanden som gäller i kris. Skolinspektionens tillsyn är ett gott exempel detta. IVO:s tillsyn har varit mindre lyhörd och lagt en orimlig administrativ börda på hårt pressade verksamheter inom socialtjänsten.

- Ett sätt för staten att minska den samlade administrativa bördan i kris är att se över den befintliga floran av styr-signalerna. Ett sätt att renodla styrningen är att slå samman riktade statsbidrag till större sektorsbidrag, slopa ansökningsförfaranden och lägga över riktade statsbidrag i det generella statsbidraget.
- Den decentraliserade samhällsmodellen har fungerat väl under pandemin. Kommuner och regioner har varit följsamma mot de statliga rekommendationerna, men i vissa fall har det varit nödvändigt att avvika på grund av särskilt utmanande lokala förutsättningar.

## 2.1 Ökade krav på centralisering efter pandemin

Den största delen av kommuners och regioners verksamheter utgör obligatoriska uppgifter som ålagts kommunsektorn genom lag och är därmed föremål för styrning från riksdag, regering och myndigheter. Staten styr kommuner och regioner genom juridiska verktyg (lagar, förordningar och föreskrifter), olika former av kontroll (tillsyn, utvärdering) och ekonomiska styrmedel (ersättningar och bidrag). Därutöver använder staten en rad mjuka och mer indirekta styrmedel såsom strategier, metod- och kunskapsstöd, nationella samordnare och överenskommelser med SKR. Kommuners och regioners verksamheter påverkas i olika grad av de här olika typerna av stöd och styrmedel. För de allra flesta verksamheter utgör den statliga styrningen en viktig ram för hur den kommunala uppgiften kan och bör utföras.

Enkelt uttryckt bygger relationen mellan stat och kommunsektorn på ett samhällskontrakt, där staten ger kommuner och regioner handlingsutrymme som kommunsektorn återgäldar genom att ta

ansvar för välfärdstjänster, samhällsutveckling och lokal demokrati. Självstyret är grundlagsförankrat men hur dess konkreta innehåll ska uttolkas och avgränsas är föremål för ständig omförhandling och omprövning. Uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn har därför växlat över tid, vilket ligger helt i linje med intentionerna bakom riksdagens beslut att grundlagsfästa den kommunala självstyrelsen.<sup>11</sup>

Sedan långt före självstyrelsen grundlagsstadgades har fördelningen av uppgifter mellan staten och den kommunala sektorn debatterats. Grovt förenklat kan man säga att debatten rymmer två till synes polariserande åsiktslinjer. Å ena sidan understryker företrädare för kommuner och regioner att den statliga styrningen inte bör vara så omfattande, komplex och ryckig att den motverkar självstyrelsens potential att stärka demokratin och effektivisera förvaltningen. Å andra sidan förespråkar vissa politiker, forskare och debattörer att den statliga styrningen bör utökas, bland annat i syfte att nå skal-fördelar och ett mer jämlikt utfall för brukare och patienter. Kraven på centralisering har tenderat att bli starkare i samband med att media uppmärksammar missförhållanden eller stora regionala skillnader i välfärdens genomförande och resultat.

Under de senaste decennierna har den statliga styrningen blivit mer omfattande, komplex och detaljerad. Riksrevisionen och Statskontoret har belyst avigsidorna med denna utveckling.<sup>12</sup> På senare tid har regeringen uttalat ambitioner att utforma en mer ändamålsenlig styrning som bättre beaktar ett kommunalt helhetsperspektiv. En sådan styrning bör enligt regeringen vara långsiktig och strategisk så att den skapar goda förutsättningar

---

Not. 11 1 kap §1 regeringsformen (1974:152); Prop. 1973:90, ss. 190-191.

Not. 12 Se t.ex. Riksrevisionen, 2017. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*; Riksrevisionen, 2016. *Statens styrning genom riktade statsbidrag till hälso- och sjukvården*.

för en effektiv verksamhet med hög måluppfyllelse.<sup>13</sup> Liknande ambitioner kommer även till uttryck i Tillitsdelegationens slutbetänkande ”Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten” (SOU 2019:43). Som kommer att framgå längre fram i detta avsnitt måste man ifrågasätta i vilken utsträckning som regeringens strävan återspeglas i faktisk styrning.

Under och efter pandemin har det höjts allt fler röster om att den statliga styrningen bör öka kraftigt på bekostnad av den kommunala självstyrelsen. Coronakommissionen menar att det decentraliserade systemet visserligen har levererat ett tillfredsställande resultat men anser samtidigt att den kommunala verksamheten är fragmenterad och svårstyrd.<sup>14</sup> Liknande uppfattningar uttrycks av debattörer som menar att en mer centraliserad förvaltning skulle höja effektiviteten i krishanteringen.

Vi har inte här för avsikt att diskutera hur ansvarsfördelningen i det svenska flernivåstyret bör se ut. Men med utgångspunkt i kommuners och regioners erfarenheter under pandemin, tror vi oss kunna tillföra ett perspektiv som ofta saknas i statliga utredningar och utvärderingar, nämligen att belysa styrningen ur de styrdas perspektiv. Några av våra lärdomar bör kunna ligga till grund för en bättre fungerande statlig styrning i kris.

---

Not. 13 Se t.ex. prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 25, ss. 25 f., samt Valfärdskommissionen, 2021. *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (Finansdepartementet)*.

Not. 14 SOU 2022:10.

## 2.2 Ekonomisk styrning har lett till administrativa bördor

Som framgick i föregående kapitel har statens ekonomiska styrning varit avgörande för kommuners och regioners förutsättningar att undvika en allvarlig ekonomisk kris, som troligtvis även hade fördjupat en nationell lågkonjunktur. Under pandemin beslutade regeringen om ett stort antal riktade statsbidrag och kostnadsersättningar för att täcka pandemirelaterade kostnader för kommuner och regioner. De har varit viktiga, men har i vissa fall också inneburit en tung administrativ börda för kommuner och regioner, beroende på stödets utformning. Kommuners och regioners tolerans för onödig administration är alltid låg, men under pandemin var den särskilt låg och konsekvenserna blev tydliga.

De krav som ställts på kommuner och regioner för att få del av kostnadsersättningar har i vissa fall krävt en relativt stor administrativ kapacitet, något som är lättare för större kommuner att uppbåda. Eftersom små kommuner har svårare att på kort tid mobilisera administrativ kapacitet finns en risk att de inte söker medel som de behöver och har rätt till.<sup>15</sup> Det leder i sin tur till att de statliga resurserna riskerar att fördelas ojämnt över landet. Som framgår i ekonomikapitlet kan ojämlika utfall bland kommuner också uppstå som en effekt av att de använder olika modeller för att beräkna och redovisa anspråk på statlig ersättning. Med mer standardiserade, förenklade och schablonmässiga administrativa lösningar kan man undvika den här typen av problem.

---

Not. 15 Riksrevisionen har nyligen visat att små kommuner i mindre utsträckning tar del av riktade statsbidrag. Se Riksrevisionen, 2022. *Statens finansiering av kommunerna - fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag.*

Som också framgår i ekonomikapitlet har kommuner och regioner trots god kostnadstäckning fått ägna mycket energi åt budgeteringsfrågor. Detta kan delvis förklaras av att statliga besked om stödsatser kommit med kort framförhållning, sent på året och med krav på förbrukning samma år. För att ge kommuner och regioner ett större utrymme att fokusera på verksamhetsmässiga utmaningar behövs en mer regelstyrd modell för statens finansiella styrning i kris. I del 3 av denna rapport beskrivs detta behov mer konkret.

Statsbidrag reglerade genom överenskommelser mellan regeringen och SKR har varit en förutsättning för regionernas driftsättning av storskalig provtagning och breddvaccinering. Att så snabbt bygga upp omfattande verksamheter hade inte varit möjligt utan de riktade medel som regeringen tillförde regionerna. Överenskommelserna med SKR skapade dessutom en gemensam målbild mellan stat och region, vad gäller både genomförande och resultat. Men de initiala oklarheterna som fanns rörande prioriteringar och ansvarsförhållanden hade troligtvis kunnat lösas ut tidigare om parterna omgående hade inlett arbetet med överenskommelser.

### **2.3 Regelstyrningen har både underlättat och försvårat krishanteringen**

Statens regelstyrning utgörs av ett juridiskt ramverk med lagar, förordningar och föreskrifter som anger hur verksamheten ska bedrivas. Under pandemin har riksdag och regering beslutat om 77 nya eller väsentligt ändrade lagar och förordningar med betydande påverkan på kommuner och regioner. Regelstyrningen har ökat under pandemiåren i jämförelse med tidigare år.<sup>16</sup>

---

Not. 16 Statskontoret, 2022. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*; Statskontoret, 2021. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

Generellt har regelstyrningen en stark styreffekt på kommuner och regioner, men den kan variera beroende på detaljeringsgrad och hur stort handlingsutrymme som lämnas till kommuner och regioner i genomförandet. Vissa lagar är formulerade så att de anger en ram och inriktning för verksamheten (till exempel hälso- och sjukvårdslagen) medan annan lagstiftning är mer detaljerad (till exempel socialtjänstlagen). Men även ramlagar kan preciseras genom förordningar och myndighetsföreskrifter.

Vår bedömning är att statens regelstyrning under pandemin huvudsakligen varit underlättande och stödjande för kommuner och regioner. Utöver de förordningar som reglerat de tillfälliga statsbidragen, har regering och riksdag också undanröjt vissa juridiska hinder för genomförande av förändringar i verksamheter som varit nödvändiga för att bekämpa pandemin. Ett exempel är lagändringen 2020 som gav kommuner och andra skolhuvudmän möjlighet att använda fjärr- och distansundervisning i flera skolformer.<sup>17</sup>

Men det finns också områden där juridiska hinder har skapat svåra dilemman för kommuner och regioner och där regeringen inte varit tillräckligt lyhörd för kommunsektorns behov.<sup>18</sup> Vi bedömer att dessa situationer är generellt kopplade till krislägen, oavsett om det handlar om pandemier eller andra typer av fredstida kriser. Regering och riksdag bör därför höja författningsberedskapen för att underlätta hantering av framtida fredstida kriser.

---

Not. 17 Statskontoret, 2021. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*.

Not. 18 Se t.ex. Olausson P., Kayayan, V.A. m.fl., 2021. *Sandvikens kommun - Hanteringen av Corona-pandemin våren 2020*, ss. 29 ff.

### **2.3.1 Nödvändiga regeländringar för socialtjänstens verksamheter har uteblivit**

En av de största utmaningarna i en pandemi är de stora personalbortfall på grund av sjukdom som drabbar vitala samhällsfunktioner, vilket var utmärkande under den här pandemins olika vågor. Det säger sig självt att prioriteringar måste göras när upp till halva personalstyrkan är frånvarande på grund av sjukdom. I hälso- och sjukvården har de prioriteringsgrunder som regleras i hälso- och sjukvårdslagen (HSL) kunnat tillämpas. Men när socialtjänstens resurser inte har räckt till har verksamheten saknat lagstöd för att prioritera de brukare som har störst behov. En av konsekvenserna är att detta bland annat skapat märkliga konsekvenser inom äldreomsorgen där insatser enligt HSL och socialtjänstlagen ofta är sammanflätade och utförs av samma personal vid samma tillfälle. Utifrån HSL får de största behoven prioriteras, men inte utifrån SOL.

Lagstiftaren har förutsett att det under vissa extraordinära omständigheter är nödvändigt att möjliggöra undantag från socialtjänstlagen. Enligt 16 kap. 9 § i socialtjänstlagen får regeringen meddela särskilda föreskrifter om socialtjänsten i det fall att riket är i krig eller krigsfara. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för den fredstida kris som pandemin har utgjort.

Situationen har ändå inneburit att socialtjänsten tvingats göra nödvändiga prioriteringar. Ärenden som handlar om omfattande omvårdnadsbehov och risk för liv och hälsa har till exempel prioriterats på bekostnad av hjälp med inköp och utevistelse. Men mot bakgrund av avsaknaden av lagstöd, har prioriteringar inte kunnat ske under ordnade, kontrollerade och lagenliga former.

SKR har under pandemin tagit emot många synpunkter från socialchefer i landet som signalerat det akuta behovet av rättsliga åtgärder. I mars 2020 gjorde SKR sin första hemställan till regeringen att komplettera socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om



stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) med en paragraf som möjliggör prioriteringar i kris.<sup>19</sup> En sådan komplettering skulle motsvara den paragraf som redan finns i hälso- och sjukvårdslagen<sup>20</sup>. Trots att har SKR vid upprepade tillfällen<sup>21</sup> påtalat behovet av ändrad lagstiftning har man inte fått gehör från regeringen. Om inga rättsliga ändringar görs riskerar därför socialtjänstens medarbetare att ställas inför samma etiska dilemman vid kommande kriser.

## 2.4 Tillsynens roll i kris

Den tillsyn som utförs av myndigheter under regering och riksdag syftar till att granska och bedöma om en viss verksamhet genomförs på det sätt som riksdag och regering avsett.<sup>22</sup> Tillsyn av den kommunala sektorn handlar alltså om hur kommuner och regioner genomför sitt uppdrag i förhållande till lagar, förordningar och föreskrifter. Samtidigt förutsätts tillsyn bidra till verksamhetsutveckling och man har i allt högre grad framhållit behovet av en tillsyn som främjar lärande.<sup>23</sup>

Tillsyn kan vara en ganska resurskrävande verksamhet för den som är föremål för tillsynen. Att ta fram dokumentation, delta i intervjuer och anordna besök tar tid för en verksamhet som ofta redan har små marginaler. Det är något den tillsynande myndig-

---

Not. 19 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19.*

Not. 20 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 3 kap, 1§, andra stycket.

Not. 21 Föreningen Sveriges Socialchefer skickade den 15 april en skrivelse till ansvarigt statsråd med vädjan om tillfällig lagstiftning. Kort därefter gjorde SKR gjorde en ny hemställan till regeringen i april samma år, med ett konkret förslag till utformning av tillfällig lagstiftning. Se SKR, 2020. *Hemställan om införande av en lag om kommuners prioriteringar under covid-19-pandemin.*

Not. 22 Skr. 2009/10:79.

Not. 23 Se Statskontoret, 2020. *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

heten behöver vara medveten om. Det är också viktigt att resultatet av tillsynen återkopplas till den som har tillsynats, så att det leder till utveckling av verksamheten. Utebliven eller otydlig återkoppling kan skapa frustration och bristande tillit.

Att utöva tillsyn över en verksamhet som befinner sig i en pågående kris ställer särskilda krav. Att befinna sig i kris innebär att tempot skruvas upp, att stora värden står på spel och att svåra prioriteringar behöver göras utifrån osäker kunskap. En vanligt förekommande slutsats i de utvärderingar som kommuner och regioner har låtit göra är att kreativ problemlösning varit en nyckel till framgång. Ibland kan de mest rationella lösningarna i kris innebära att bryta mot regler och bestämmelser som är självklara att följa i normalläge. Det kan rent av vara så att det är omöjligt att följa ett visst regelverk i ett akut läge. Detta förhållande bör vägas in i bedömningar och slutsatser när tillsynen utförs i en verksamhet som befinner sig i kris. Det kan innebära att tillsynsmyndigheten behöver anpassa sina bedömningsgrunder.

När en verksamhet befinner sig i en situation som kraftigt avviker från det idealtillstånd för vilket regelverken utformats, finns det risk att tillsynen leder till kritik på många punkter. Det är självfallet viktigt att peka på de avvikelser som görs från regelverken på grund av en krissituation. Men att enbart utdela kritik för bristande regel efterlevnad är i sig inte särskilt användbart för kunskaps- och verksamhetsutveckling. Kritiken behöver åtföljas av en bedömning av om avvikelserna är rimliga i förhållande till den krissituation verksamheten befinner sig i. En verksamhet som bedrivs under etisk stress, med reducerad personalstyrka och bristfällig utrustning fungerar med nödvändighet sämre än i normalläge, även när strävan är att göra allt rätt.<sup>24</sup>

---

Not. 24 Se t.ex. Goll-Rasmussen Nilsen, S., 2021. *Länsgemensam rapport: IVO:s tillsyn gällande medicinsk vård och behandling på SÄVO under covid-19 pandemin.*

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att tillsynsmyndigheter själva har ett regelverk att förhålla sig till. Tillsynen kan inte tänja hur mycket som helst på sina bedömningsgrunder, även om det kan tyckas vara motiverat i en extraordinär situation. Författningar som tar höjd för fredstida kriser, eller tillfälliga lagändringar till följd av en extraordinär situation, skulle därför underlätta för tillsynsmyndigheterna att anpassa sin verksamhet i kris. I det syftet har SKR hemställt till regeringen om tillfälliga ändringar i Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyns- och tillståndsplikt.<sup>25</sup> Kommuner måste i kris ha möjlighet att skjuta upp eller ändra gynnande beslut utan att drabbas av kritik och straffavgifter från IVO.

#### 2.4.1 IVO:s tillsyn under pandemin

Under pandemiåren 2020 och 2021 har SKR fått många samtal från kommuner som upplevt att den statliga tillsynen av äldreomsorgen inte varit lyhörd för att den granskade verksamheten befunnit sig i kris. Äldreomsorgen har periodvis befunnit sig i en mycket pressad situation där brist på skyddsutrustning och personal har sammanfallit med ökade krav på att skydda de boende från covid-smitta. Personalen inom äldreomsorgen har behövt hantera etiskt svåra frågor, ofta med rädsla för sin egen hälsa. Att under dessa omständigheter hantera den statliga tillsynens krav på till exempel dokumentation har varit svårt och skapat frustration.<sup>26</sup>

IVO ändrade något år före pandemin sin tillsynsstrategi, från att arbeta med riktade insatser baserade på indikationer om missförhållanden till en mer datadriven tillsyn. Den nya strategin innebär

---

Not. 25 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19.*

Not. 26 Se Brorström B., Johansson B. m.fl., 2021. *Godkänt, men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*, s. 55 ff.

att IVO samlar in stora mängder data från vården och omsorgen, som sedan analyseras med hjälp av statistiska metoder och artificiell intelligens. För IVO finns säkert både effektivitets- och kvalitetsvinster att hämta med ett mer datadrivet arbetssätt. Men det finns en uppenbar risk att personalen inom de tillsynade verksamheterna drabbas av baksidorna. Som alla statliga myndigheter behöver IVO säkerställa att bördan för uppgiftslämnarna står i proportion till värdet med insamlingen.

I IVO:s regeringsuppdrag framgår att tillsynen under pandemin inte får öka kommunernas arbetsbörda. Ändå begärde myndigheten in totalt 60 000 journaler från kommunerna under sommaren och hösten 2021. Administrationen blev för många kommuner överväldigande under en period då de samtidigt skulle hantera en tredje smittspridningsvåg och en utmanande bemanningsplanering för sommarmånaderna. Flera kommuner har behövt förstärkningsrekrytera för att kunna hantera den administrativa bördan. Ofta är det hårt belastade sjuksköterskor som har ansvarat för redovisningen till IVO.

Man kan förstås hävda att behovet av tillsyn är särskilt stort i kris, då risken för allvarliga missförhållanden av naturliga skäl är förhöjd. Kriser ger också nya möjligheter till lärande, både för normala tider och framtida kriser. Här kan tillsynen spela en viktig roll. Samtidigt behöver värdet av tillsynen vägas mot de krav och resurser själva tillsynsprocessen ställer på verksamhetens medarbetare. Hur denna avvägning ska göras är givetvis svårt att på förhand avgöra. Vår bedömning är att IVO under pandemiåren inte var tillräckligt lyhörd för den situation kommunerna befann sig i och att vissa av deras åtgärder innebar en belastning och resursåtgång som inte stod i proportion till värdet av granskningen.

## 2.4.2 Skolinspektionens tillsyn under pandemin

Skolinspektionen intog en mer lyhörd hållning till kommunernas situation. Med anledning av pandemin utvecklade myndigheten en tillfällig inspektionsform – distansinspektion – som innebar en omläggning av både syfte och arbetssätt. Den tillfälliga tillsynsformen syftade i första hand till att tillvarata skolornas erfarenheter och bidra till lärande om vilka arbetssätt som fungerar vid distansundervisning och hög smittspridning i samhället. På så vis anpassade sig tillsynens syfte efter verksamhetens förändrade förutsättningar och relaterade tydligt till skolans nya utmaning: att bedriva distansundervisning av hög kvalitet och bibehålla en hög elevnärvaro.

Skolinspektionen anpassade också sina metoder, både för att minska risken för smittspridning och för att begränsa belastningen på en verksamhet som var mitt i en stor omställning. Skolinspektionen har ställt in sina verksamhetsbesök och informationsinhämtningen har i stor utsträckning skett via vidermöten eller telefonintervjuer med rektorer och huvudmän. I samband med att distanstillsynen infördes så pausades den regelbundna tillsynen men myndigheten fortsatte genomföra riktad tillsyn efter signal om brister i verksamheten.<sup>27</sup> (Se kapitlet om skola och förskola för ytterligare resonemang om Skolinspektionens tillsyn under pandemin).

## 2.5 Myndigheternas stöd ibland för svagt

Pandemin har ställt kommuners och regioners verksamheter inför situationer som skapat nya behov av vägledning och stöd. Folkhälso-myndigheten, Socialstyrelsen och IVO har under pandemin förmedlat vad som följer av gällande regelverk, men kommuner och

---

Not. 27 Se Skolinspektionen, 2021. *Årsredovisning Statens skolinspektion 2020*, ss. 51 ff.

regioner har i vissa stycken saknat stöd och vägledning för hur man ska agera när verkligheten presenterar en situation som inte motsvarar den som olika föreskrifter utformats för. Ett exempel är att information om vilken typ av skyddsutrustning som ska användas i en viss situation är av begränsat värde när sådan utrustning inte finns att tillgå. Vård- och omsorgspersonal hade varit betjänta av kompletterande råd om hur riskbedömningar ska göras i sådana situationer och hur riskerna kan hanteras.

Med anledning av upprepade exempel på alltför begränsat myndighetsstöd hemställde SKR under våren 2020 till regeringen om att ge myndigheterna särskilda instruktioner att ge stöd som är anpassat till de behov som finns i en extraordinär situation. I tider av kris kan personalen ställas inför nya typer vägval och då behöver myndigheterna kunna ge stöd som inte uteslutande utgår från befintlig lagstiftning.<sup>28</sup>

## 2.6 Myndigheterna stundtals otydliga och illa samordnade

Kommuner och regioner har under pandemin både varit uppmärksamma och lyhörda för myndigheternas kommunikation och rekommendationer. I vissa fall har beslutsfattare i kommuner och regioner behövt göra egna vägval utifrån lokala förutsättningar, men prioriteringar har i hög grad styrts av rekommendationer från statliga expertmyndigheter. När staten pekar ut en riktning är det givetvis viktigt att den utpekade riktningen är tydlig och lätt att förstå. Kommuners och regioners erfarenheter från pandemin visar att så inte alltid varit fallet.

---

Not. 28 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19.*

Inom vissa områden har mängden styrsignaler från statliga myndigheter utgjort ett problem i sig. Framför allt har näringslivet, kulturen och idrotten behövt hantera många nya rekommendationer, restriktioner och regleringar som justerats med undantag, och många förtydliganden har krävts. Det har inte varit lätt varken för statliga myndigheter eller regioner och kommuner att navigera i strömmen av styrsignaler, bedöma vad som varit obligatoriskt och rådgivande och att anpassa sina verksamheter. Mängden styrsignaler har i sig skapat en otydlighet som medfört merarbete och kommunikativa utmaningar.

Det finns några exempel på att myndigheterna inte varit samordnade och den statliga styrningen har då uppfattats som motstridig. Det har skapat tveksamhet och osäkerhet i kommuner och regioner om vad som egentligen gäller. Ett exempel gäller frågan om huruvida skolor skulle stängas eller hållas öppna. I början på mars 2020 gick Folkhälsomyndigheten ut med information om att det inte är en effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma. I samma meddelande underströks att skolhuvudmännen ansvarar för arbetsmiljön och kan stänga skolor av arbetsmiljökäl.<sup>29</sup> Därefter betonade Skolverket att ansvaret för skolornas öppethållande ligger på kommunerna. Resultatet blev att vissa skolor stängdes medan andra hölls öppna utan att motiven framstod som tydliga. (Denna otydlighet kommenterar vi ytterligare i kapitlet om skola och förskola.)

Ett annat exempel på motstridig myndighetsinformation gäller frågan om skyddsutrustning. Under våren 2020 blev det tydligt att de bestämmelser som reglerade vilken skyddsutrustning som skulle användas för olika ändamål var överlappande och delvis motstridiga. Skydd av patienter och brukare kräver en annan typ

---

Not. 29 Se *Ingen effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma*, publicerad 2020-03-01.

av skyddsutrustning än den som ger skydd för personal. De olika användningsområdena styrs av olika lagstiftningar och rekommendationer. Redan i början av mars påtalade SKR risken för motstridiga regelverk gällande skyddsutrustning.<sup>30</sup>

Arbetsmiljöverkets tillsyn utgick från annan lagstiftning än Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Trots flera försök lyckades inte myndigheterna samordna sina budskap, vilket skapade en utmanande situation för chefer och medarbetare inom vård och omsorgsverksamheterna. Riksrevisionen bedömer att otydligheten förutom oro och osäkerhet kan ha bidragit till att förbrukningen av skyddsutrustning har blivit större än vad som varit motiverat utifrån faktiska behov.<sup>31</sup> (Denna fråga kommenteras ytterligare i kapitlet om äldreomsorg och övrig socialtjänst.)

En återkommande synpunkt i kommuners och regioners utvärderingar är att det saknats en tydlig kontaktyta mellan den statliga och kommunala nivån. Kommunikationen mellan Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen och regionerna har kanaliserats via regionernas smittskydds- och vårdhygienfunktioner, men i övrigt har kommunikationen till stor del skett via myndigheternas gemensamma presskonferenser. Att viktig information har kommunicerats via presskonferenser har försvårat regionernas förutsättningar att agera proaktivt. Att med kort varsel vidta åtgärder i enlighet med rekommendationer har försatt regioner och kommuner i en svår situation när det kommit kritik från verksamheten, media och allmänhet.<sup>32</sup> (Hur kommunikationen och samverkan mellan de olika samhällsnivåerna har fungerat under pandemin behandlar vi mer fördjupat i kapitlet om kommunikation och samverkan.)

---

Not. 30 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Faktaunderlag till utfrågning om pandemin i Konstitutionsutskottet den 25 mars 2021.*

Not. 31 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning - krishantering till ett högt pris.*

Not. 32 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 42.



Flera regioner har efterlyst en direktkanal mellan den statliga nivån och regionnivån. I avsaknad av en sådan direktkanal har SKR fått kliva fram som förbindelselänk mellan staten och kommunsektorn. SKR har utifrån kommuners och regioners erfarenheter signalerat förändringsbehov till den statliga nivån men också förmedlat information från staten vidare till kommunsektorn. SKR:s medlemsarena har kommit att spela en särskilt viktig roll men också andra nätverksstrukturer.<sup>33</sup> (I kapitlet om SKR:s roll som medlemsarena gör vi en fördjupad analys av den samverkan skett inom ramen för SKR:s medlemsarena.)

## 2.7 Vilka lärdomar kan vi dra?

Gemensamt för alla aktörer som haft nyckelroller under pandemin är att beslut har behövt fattas på kort tid och med osäkra beslutsunderlag. Under sådana omständigheter kan det göras felbedömningar och fattas felaktiga beslut. Det viktiga är att kunna rätta till sådana felaktigheter och lära av det. En lärdom är att den statliga styrningen kan behöva anpassas bättre efter de förutsättningar som råder i kris. Men det kan också vara nödvändigt att anpassa styrningen redan i normalläge.

### 2.7.1 Statens styrning behöver renodlas och förenklas

De principiella ställningstaganden för en mer renodlad och tillitsbaserad styrning som uttalats av regering och riksdag är välgrundade, men har inte omsatts i den faktiska styrningen. Trots regeringens uttalade ambition att utveckla en mer strategisk och långsiktig styrning av kommuner och regioner,<sup>34</sup> har den samlade styrningens omfattning och komplexitet snarast ökat under det senaste decenniet, och det gäller även pandemiåren.

---

Not. 33 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 42.

Not. 34 Prop. 2020/21:1.

Även när de direkt pandemirelaterade styråtgärderna exkluderas har den samlade statliga styrningen ökat under 2020–2021 i förhållande till 2019. Staten har under perioden använt alla sina traditionella styrmedel: nya och ändrade statsbidrag och kostnadsersättningar, nya lagar och förordningar och nya myndighetsuppdrag som berör kommuner och regioner. Staten har samtidigt utökat sin styrning genom mjuka styrmedel, som överenskommelser med SKR, nationella samordnare, inriktningsdokument och handlingsplaner. De statliga styrsignaler som har tillkommit under pandemin har främst inneburit ökade krav och skyldigheter för kommuner och regioner. Statskontoret bedömer att endast ett fåtal åtgärder har syftat till att förenkla för kommuner och regioner.<sup>35</sup>

Som framgår både i detta kapitel och i ekonomikapitlet så uppstår frustration i kommuner och regioner när statliga stöd utformas på ett sätt som uppfattas som onödigt krångligt och administrativt betungande. För att förstå den frustrationen behöver man förstå hur den samlade statliga styrningen landar hos kommuner och regioner. Även om det kan saknas invändningar mot enskilda styrinsatser i fråga om effektivitet och ändamålsenlighet, kan den komplexa styrningens samlade effekt bli problematisk och skapa bieffekter. De oönskade bieffekterna uppstår i form av onödig administration, ojämnt utfall i medelstildelning och svåra planeringsförutsättningar för kommuner och regioner. Sådana konsekvenser har belysts av bland annat SKR, Riksrevisionen och Statskontoret.

Den samlade effekten av statlig styrning upplevs som särskilt belastande i kris, då toleransen för ryckig styrning och onödig administration minskar. Den 25 mars 2020 hemställde därför SKR hos regeringen om att förenkla hanteringen av sammanlagt tjugo

---

Not. 35 Statskontoret, 2022. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021.*

riktade statsbidrag.<sup>36</sup> SKR föreslog i samma hemställan att dessa bidrag borde avvecklas efter pandemin. En avveckling av riktade statsbidrag kan ske antingen genom successiv övergång till det generella statsbidraget eller genom att flera bidrag slås ihop till så kallade sektorsbidrag riktade till specifika verksamheter, såsom skola eller äldreomsorg. SKR har föreslagit att Statskontoret får till uppgift att följa upp hur pengarna har använts.

Förutom möjligheten att avveckla vissa riktade statsbidrag, ser programberedningen en potential i att automatisera administrationen av vissa statsbidrag. Genom ökad automatisering kan den administrativa bördan minska för både kommuner/regioner och staten. Ett tydligt exempel är ersättningen för asylsökande barns skolgång. Denna ersättning behöver varje kommun ansöka om regelbundet hos Migrationsverket. Ansökan ska göras för en elev i taget, varje ansökan ska granskas av Migrationsverket och det belopp som sedan betalas ut är schablonmässigt. Detta förfarande skulle lämpa sig väl för automatiserad handläggning och bespara både kommuner och Migrationsverket värdefull handläggningstid.

Regeringen har med anledning av SKR:s hemställningar gjort vissa förenklingar i ansökningsförfaranden. Regeringen har också givit den parlamentariska kommitté som ska utreda det kommunala utjämningsystemet i uppdrag att se över vilka riktade statsbidrag som skulle kunna ingå i det generella statsbidraget.<sup>37</sup>

Därutöver har regeringen i några fall utformat statsbidrag mer som ”sektorsbidrag” där finansiella medel styrs till en sektor snarare än till en specifik verksamhet. Det tydligaste exemplet på detta är de fyra miljarder kronor som regeringen riktar till äldre-

---

Not. 36 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan att förenkla processen gällande vissa riktade statsbidrag.*

Not. 37 Dir. 2022:36.

omsorgen. Kommunerna kan rekvirera medel från Socialstyrelsen utan särskilt ansökningsförande. Bidraget ska fördelas utifrån en fördelningsnyckel utan detaljerade krav på användningsområde. Regeringen tydliggör istället att kommuner får använda pengarna efter lokala behov och att även fristående aktörer får ta del av medlen om de har avtal med en kommun.<sup>38</sup>

Regeringen visar med detta exempel att en mer tillitsbaserad typ av styrning är möjlig. Det är viktigt att detta förenklings- och renodlingsarbete fortsätter och intensifieras. En mer samordnad och renodlad statlig styrning skulle höja effektiviteten i offentlig förvaltning såväl i normalläge som i tider av kris.

### **2.7.2 Att styra i kris kan kräva tillfälliga satsningar**

Som framgår i ekonomikapitlet är programberedningen överlag positiv till regeringens sätt att kompensera kommuner och regioner för kostnadsökningar under pandemin genom tillfälliga statsbidrag. När en kris innebär omedelbara och kraftiga kostnadsökningar kan statens ekonomiska stöd också behöva ges med kort varsel. Då är tillfälliga statsbidrag ett bra verktyg. I sådana situationer är det tydligt från start att statsbidraget upphör i samband med att orsaken till kostnadsökningen försvinner. När bidraget upphör finns ingen risk för att kommuner och regioner står med kostnader för personal, lokaler och utrustning som saknar finansiering. Ett riktat statsbidrag kan också vara en bra lösning när oförutsedda händelser inträffar som drabbar enskilda kommuner väldigt olika. Då finns inte tid att vänta på att systemet för kostnadsutjämning ska kompensera för kostnaderna två år senare. Den här typen av situationer är mer sannolika att inträffa i kris.

---

Not. 38 Regeringsbeslut, S2021/08111.

Kristid kan alltså motivera en ökad användning av tillfälliga styrinsatser, inklusive riktade statsbidrag. För att undvika den mängdeffekt som beskrivs ovan är det därför viktigt att staten renodlar sin styrning i tider som inte präglas av kris. Om staten genomför den tillitsbaserade styrmodellen minskar bieffekterna av styrningen i kris, då en viss ryckighet kan vara ofrånkomlig.<sup>39</sup>

### **2.7.3 Den decentraliserade samhällsmodellen har fungerat väl**

Av de utvärderingar som kommuner och regioner låtit göra av sin pandemihantering framgår att det funnits en stark uppslutning kring att följa nationella riktlinjer och rekommendationer. Denna linje har understötts av SKR, även då det funnits brister eller skäl för kritik. SKR har riktat synpunkter och förändringsförslag till den statliga nivån, men konsekvent förespråkade följsamhet till den nationella inriktningen. Det finns exempel på att enskilda kommuner och regioner har gått ”längre” än vad staten har rekommenderat, till exempel när det gäller att införa smittbegränsande åtgärder tidigare eller striktare än myndighetsrekommendationerna angivit. Detta har då motiverats med att den lokala eller regionala smittspridningen har varit betydligt högre än den nationella nivån och att detta krävt lokalt anpassade åtgärder.<sup>40</sup>

Att regeringens och myndigheternas riktlinjer, råd och rekommendationer har accepterats och följts efter bästa förmåga ger stöd för den decentraliserade samhällsmodellen. Staten har inte behövt använda regelstyrning för att nå fram till kommuner och regioner

---

Not. 39 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022. *Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen.*

Not. 40 Se t.ex. Andersson, C., Nygren, K. m.fl., 2021. *Processutvärdering – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under 1 mars-20 september 2020*, s. 58.

– även Folkhälsomyndighetens rekommendationer har varit normerande för kommuner och regioner. Att den decentraliserade samhällsmodellen fungerar i stort betyder inte att styrning och samverkan alltid fungerat effektivt och friktionsfritt i enskilda situationer. Det finns ett flertal exempel på motsatsen, vilket diskuteras i kapitlet om samverkan och kommunikation. Den poäng vi här vill framhålla är att den grundläggande ansvarsdelningen mellan stat och kommuner/regioner överlag har respekterats och fungerat väl.

## Ekonomi

Redan innan det stod klart att covid-19-smittan skulle utvecklas till en pandemi hade den ekonomiska konjunkturen försvagats. Kommuner och regioner gick in i 2020 med förväntningar om en ansträngd ekonomi och stora utmaningar till följd av ett högt demografiskt tryck. Redan i februari fanns en oro för att omvärldens reaktioner på covid-19 skulle leda till ett ekonomiskt krisläge i Sverige. Larmsignalerna kom i form av nedstängningar i norra Italien och stora nedgångar på världens börser. Snart märktes svallvågorna av i Sverige. Varsel om uppsägningar ökade kraftigt och senare syntes också konsekvenserna i faktiska arbetslöshetssiffror.

All organiserad verksamhet förutsätter att det finns en ekonomisk resursbas. Om de ekonomiska resurserna tryter, eller riskerar att tryta, behöver ansvariga ompröva ambitionsnivån med verksamheten. Det gäller givetvis även den verksamhet som bedrivs med kommuner och regioner som huvudmän. Det är därför inte förvånande att mycket kraft och energi ägnats åt att överväga hur kommuner och regioner kan ges ekonomiska förutsättningar som svarar mot kostnaderna för de uppgifter som ska utföras. Vid en så omfattande samhällskris som covid-19-pandemin skapade har sådana överväganden ställts på sin spets. I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser och bedömningar utifrån kommuners och regioners erfarenheter av att hantera sin ekonomi under pandemin.

## Lärdomar

- Kommuner och regioner har under pandemin blivit starkt beroende av statliga bidrag. Det har periodvis funnits stor osäkerhet om hur stora dessa bidrag skulle bli och när de skulle beslutas. Denna osäkerhet har försvagat beslutsfattandet i kommuner och regioner. En lärdom är att kommuner och regioner behöver ha en robust egen ekonomi för att kunna hantera kriser och deras konsekvenser.
- En tydlig handlingsprincip i statens finansiella styrning har reducerat den ekonomiska osäkerheten i kris, ibland på bekostnad av träffsäkerhet. Kommuner och regioner har blivit överkompenserade men den offensiva statliga finansiella styrningen har varit motiverad.
- För att ytterligare underlätta kommuners och regioners ekonomistyrning i kris behöver vi en mer förutsägbar modell för statligt anslagsgivande. Detta skulle minska osäkerheten och öka träffsäkerheten i det finansiella stödet från staten.
- Riktade statliga kostnadsersättningar är nödvändiga i kris, men behöver utformas så att den administrativa bördan för kommuner och regioner begränsas.
- Kommunerna bör inte åläggas krav på granskning och redovisning för verksamheter som de inte har ansvar för att utföra. Att granska och redovisa ersättningsanspråk från privata assistansanordnare har varit en svår uppgift.
- Det bör etableras en princip som förbinder regeringen att skyndsamt besluta hur kostnadsansvaret för nya verksamheter i kris ska fördelas. Oklarhet om var kostnaderna ska förläggas har skapat osäkerhet bland beslutsfattare i kommuner och regioner.



### **3.1 Pandemin skapade oro för minskade intäkter och ökade kostnader**

När en genomgripande samhällskris som covid-19-pandemin inträffar uppstår en oro för att de grundläggande välfärdsfunktionerna inte ska kunna upprätthållas. Denna oro har varit högst påtaglig i kommuner och regioner som ansvarar för merparten av de offentliga välfärdstjänsterna. Oron har delats med regering och riksdag. Att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin har därför hamnat högt upp på agendan hos såväl centralmakten som kommuner och regioner.

Under våren 2020 blev det tydligt att pandemin skulle leda till en allvarlig samhällsstörning med stora ekonomiska konsekvenser. I kommuner och regioner uppstod ekonomisk oro grundad i två typer av osäkerhet. Den första osäkerheten berörde intäktssidan. Det var genuint svårt för kommuner och regioner att bedöma hur skatteintäkter och intäkter från avgiftsfinansierade verksamheter skulle utvecklas under krisen. Den andra osäkerheten berörde kostnadssidan. När det stod klart att pandemibekämpningen skulle kräva nya kostnadskrävande insatser i kommuner och regioner, uppstod osäkerhet om hur kostnaderna skulle finansieras.

När både exporten och antalet arbetade timmar sjönk i Sverige förväntades också kommuners och regioners skatteintäkter minska kraftigt i förhållande till tidigare prognoser. Samtidigt minskade intäkterna från kollektivtrafik, tandvård och kultur- och fritidsverksamheter. Detsamma gällde regioners och kommuners finansiella tillgångar i form av placeringar på börsen. Innan det stod klart att regeringen skulle besluta om kraftigt ökade generella statsbidrag fanns en stor oro för att intäktsbasen skulle undergräva förmågan att upprätthålla nivån i den kommunala och regionala välfärden.

### **Så finansieras de kommunala välfärdstjänsterna**

Den kommunala självstyrelsen är intimt förknippad med den kommunala beskattningsrätten. Ungefär 70 procent av de kommunala välfärdstjänsterna finansieras med egna skattemedel i kommuner och regioner. Hur denna intäktbas utvecklas blir därför styrande för ambitionsnivån vid utförandet av välfärdstjänsterna. Även staten bidrar med betydande belopp till kommuner och regioner. Dessa ges dels i form av riktade statsbidrag, dels i form av generella statsbidrag som fördelas inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. En mindre del av verksamheten finansieras av kommunala avgiftsbelagda tjänster till kommuninvånarna.

Under krisens olika skeden har också kommuners och regioners pandemibekämpning krävt stora kostnadsökningar. Personalkostnader har ökat på grund av de exceptionella åtgärder som krävts för att bemanna särskilt utsatta verksamheter. Inköpskostnader har ökat på grund av ökat behov av transporter, skyddsutrustning, läkemedel och medicinteknisk utrustning. De mest påtagliga kostnadsökningarna har uppstått i relation till två helt nya regionala uppgifter: storskalig testning för covid-19-infektion och breddvaccinering av befolkningen.

## **3.2 Det befarade ekonomiska raset uteblev**

Kommuner och regioner gick in i 2020 med svaga ekonomiska resultat från 2019. Det gällde i synnerhet kommunerna, där avsevärt fler än normalt redovisade ekonomiska underskott. När pandemin slog till minskade den ekonomiska aktiviteten i Sverige och stora

delar av världen. Detta berodde dels på smittspridningens direkta konsekvenser i form av sjukfrånvaro, dels på de dramatiska nedstängningar som många regeringar införde. Den svenska tillväxten minskade kraftigt under våren 2020 och de flesta bedömare befarade att även skatteunderlaget skulle falla. Med ett minskande skatteunderlag fanns en påtaglig risk för stora neddragningar i kommuners och regioners verksamheter. I ett sådant scenario skulle kommuner och regioner riskera att förstärka en vikande ekonomisk konjunktur.

Men de dystra prognoserna infriades inte. När år 2020 summerades visade det sig att svensk ekonomi klarat sig bättre än förväntat och att börsen vänt upp. I stället för att redovisa förluster kunde vissa kommuner och regioner skriva upp sina finansiella tillgångar. I 2020 års bokslut redovisade kommuner och regioner de största ekonomiska överskotten någonsin: 35 miljarder kronor för kommunerna och 20 miljarder kronor för regionerna. Trots detta redovisade arton kommuner ett ekonomiskt underskott, men av andra orsaker än pandemin.<sup>41</sup>

Att kommuners och regioners ekonomi stod så stark i den extrema samhällsstörning som pandemin innebar kan huvudsakligen förklaras av två faktorer: den statliga ekonomiska politiken och det väl utbyggda välfärdssystemet. I avsnitten nedan resonerar vi om vilken betydelse de två faktorerna haft under pandemin.

### **3.3 Regeringens ekonomiska politik har varit kraftfull**

Statens ekonomiska stöd- och stimulansåtgärder är den enskilt viktigaste förklaringen till att kommuner och regioner har kunnat redovisa stora överskott under pandemiåren. I efterhand kan vi

---

Not. 41 Statistiska centralbyrån (SCB). Räkenskapssammandragen för kommuner respektive regioner, räkenskapsåren 2020 respektive 2021.

konstatera att kommuner och regioner blev överkompenserade, framför allt under 2020. De ökade statsbidragen 2020 översteg kraftigt de minskade skatteintäkter som kommuner och regioner räknat med i sin ursprungsbudget. Den ekonomiska politiken under pandemin har inte alltid varit träffsäker men den har bidragit till minskad osäkerhet och ökad stabilitet i en tid präglad av osäkerhet och oro. Vi delar Coronakommissionens bedömning att den offensiva finanspolitiken under pandemin har varit väl motiverad, men det finns också viktiga exempel på senfärdigt beslutsfattande som gått ut över handlingskraften i kommunernas och regionernas pandemihantering.

### 3.3.1 Höjda generella statsbidrag

Redan i februari 2020 fick kommuner och regioner besked om extra generella statsbidrag på totalt 7,5 miljarder kronor.<sup>42</sup> När dessa höjningar beslutades var den fulla vidden av pandemin ännu inte känd. Det höjda statsbidraget motiverades istället främst av den demografiska utvecklingen och ett vikande skatteunderlag i kommuner och regioner. Men höjningen innebar att kommunsektorn kunde gå in i pandemin med ett starkare ekonomiskt utgångsläge.

När det stod klart att pandemin skulle få genomgripande konsekvenser för den kommunala ekonomin beslutade riksdagen efter förslag från regeringen om ytterligare höjningar av de generella statsbidragen.<sup>43</sup> Riksdagens finansutskott beslutade också om extra anslag.<sup>44</sup> Sammantaget innebar anslagsökningarna att kommuner och regioner tillfördes totalt 34,3 miljarder kronor för 2020, samtidigt som tappet i skatteintäkter uppgick till 14,3 miljarder kronor.<sup>45</sup>

---

Not. 42 Bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163.

Not. 43 Prop. 2019/20:99; bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340.

Not. 44 Bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163.

Not. 45 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022. *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

Med de höjda anslagen ville staten mildra osäkerheten och bidra till stabilitet i kommuner och regioner. De höjda anslagen skulle dels möjliggöra upprätthållandet av samhällsviktiga funktioner som vård, skola, omsorg och kollektivtrafik, dels täcka de stora merkostnaderna för testning och smittspårning. Av de höjda anslagen utgjorde 12,5 miljarder permanenta tillskott som ligger fast under kommande budgetår.

Utöver det permanenta tillskottet beslutade riksdagen efter förslag från regeringen att höja det generella anslaget för 2021 med tio miljarder kronor. Höjningen skulle dels minska risken för nedskärningar i kommuner och regioner på grund av pandemins konsekvenser, dels säkerställa att pågående reformarbeten kunde fortgå i kommunala verksamheter.<sup>46</sup>

Tack vare kraftfulla statliga insatser och stöd har det ekonomiska krisläget inte fått de förväntade konsekvenserna i form av stora underskott och en kraftig inbromsning i den kommunala verksamheten. För åren 2020 och 2021 redovisade kommuner och regioner ett sammanlagt överskott på cirka 55 miljarder respektive 69 miljarder kronor.

### **3.3.2 Statens stöd till företagen har stärkt skattebasen i kommuner och regioner**

Vid sidan om stora generella anslagsökningar har statens olika stöd till företag varit en starkt bidragande orsak till att kommunsektorns skattebas utvecklats positivt under pandemin. För att undvika omfattande företagskonkurser och uppsägningar av personal har staten beslutat om en rad stöd till företagen. Stöden har främst syftat till att stärka välfungerande företags förmåga att

---

Not. 46 Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

överleva pandemin och underlätta återhämtningen. Men eftersom stöden har bidragit till att upprätthålla sysselsättningen har de också fått en indirekt stärkande effekt på den kommunala skattebasen. Det stöd som har haft störst effekt för skatteunderlaget är ersättningen för korttidspermitterade personer. Under pandemiåren 2020 och 2021 innebar stödet att kommunernas skatteintäktsfall blev betydligt lägre än vad prognoserna visade under våren 2020.

### Korttidspermittering

Under våren 2020 infördes ett nytt system för korttidspermittering. Systemet innebar att staten lämnade ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare så att anställda kunde gå ner i arbetstid. Staten tog då ansvar för tre fjärdedelar av lönekostnaden, upp till en månadslön på 44 000 kronor. Alla arbetsgivare, med undantag för vissa offentliga aktörer, hade rätt till stödet. I praktiken innebar systemet att anställda fick behålla en del av sin ordinarie lön samtidigt som företagets personalkostnader minskade. Under pandemiåren 2020 och 2021 omfattade stödet totalt 45,4 miljarder kronor, varav drygt 35 miljarder utbetalades under 2020.

Systemet för korttidspermittering har också bidragit till att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) har blivit lägre än de annars hade varit. Utan statens stöd är det sannolikt att fler arbetstagare hade drabbats av uppsägningar och riskerat bli beroende av ekonomiskt stöd från kommunen.<sup>47</sup>

---

Not. 47 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Ekonomirapporten, oktober 2020. Om kommunernas och regionernas ekonomi*, s. 24.

Man kan samtidigt ifrågasätta hur stödet för korttidspermittering avgränsades. Verksamheter som fått sin huvudsakliga intäkt från offentliga medel har inte haft rätt till stöd, vilket har skapat skillnader i förutsättningar mellan företag. Även företag som haft sin huvudsakliga inkomst från kommuner och regioner har verksamheter som berörts starkt av pandemin.

I flera av de branscher som drabbats hårt av pandemin finns bolag som helt eller delvis ägs av kommuner och regioner. Många bolag inom områden som kultur- och fritid, konferensverksamhet och kollektivtrafik har inte haft möjlighet att korttidspermittera personal. Det finns också helprivata företag som gått miste om stöd på grund av att de får sin huvudsakliga intäkt från kommuner och regioner. Det handlar till exempel om företag som bedriver taxinäring och transporter, levererar mat till gymnasieskolor och materiel till hälso- och sjukvården. Inom tandvården fick de regioner som bedriver verksamheten i bolagsform möjlighet att korttidspermittera anställda, liksom privattandvården, men de regioner som bedrev tandvården i förvaltningsform fick inte ta del av stödet.

Efter en hemställan från SKR<sup>48</sup> den 25 mars 2020 beslutade riksdagen, efter förslag från regeringen, att privata företag som får sina huvudsakliga intäkter från kommuner och regioner ska ha rätt till stöd för korttidspermittering. Kommunala bolag var fortfarande exkluderade från systemet, om de inte räknades som affärsmässiga. Vad som utgjorde en affärsmässig verksamhet var dock svårt att avgöra.

---

Not. 48 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). *Hemställan om att lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete snarast ändras.*

### 3.3.3 Riktade statsbidrag har ytterligare stärkt kommuners och regioners ekonomi

De höjda generella anslagen till kommuner och regioner översteg med god marginal sektorns ökade nettokostnader under 2020. Det finns dock enskilda verksamheter som inte fått full kostnads-täckning. Här är kollektivtrafiken det tydligaste exemplet.<sup>49</sup>

En tydlig effekt av statens pandemirelaterade restriktioner var att intäkterna sjönk kraftigt i många verksamheter. Detta gällde främst kollektivtrafiken, som trots intäktsminskning behövde upprätthålla turtätheten för att minska smittorisen. Kollektivtrafiken har inte kompenserats fullt ut av staten för minskade biljettintäkter och har behövt drivas med underskott. Även tandvården, kulturen och fritidsverksamheten drabbades av intäktsminskningar. Men dessa verksamheter kunde i ett senare skede minska kostnaderna i samma eller högre grad än intäktstappet.

Att nettokostnaderna för 2020 ökade mindre än budgeterat beror främst på att flera verksamheter mötte en lägre efterfrågan under pandemin. Samtidigt som belastningen varit extrem inom vissa verksamheter har efterfrågetrycket minskat i andra verksamheter. Minskad efterfrågan resulterade i lägre kostnader, dels till följd av den faktiska smittspridningen, dels till följd av åtgärder för att förebygga smittspridning. Kostnader för resor och utbildning sjönk generellt, och verksamheter som förskola, äldreomsorg och vissa medicinska specialiteter mötte en kraftigt minskad efterfrågan.

Till följd av pandemin sköt staten också till stora tillfälliga statsbidrag för att kompensera för de extraordinära merkostnader som uppstått i kommuner och regioner under pandemin. Beredningens övergripande bedömning är att dessa statsbidrag har gett

---

Not. 49 Statistiska centralbyrån (SCB). *Räkenskapsammandragen för kommuner respektive regioner*, räkenskapsåren 2020 respektive 2021.



kommuner och regioner god täckning för kostnadsökningarna i sektorn. Precis som med de generella statsbidragen och företagsstöden har träffsäkerheten haft vissa brister, men med tanke på den osäkerhet som har präglat pandemiåren anser vi att staten överlag har agerat så skyndsamt och kraftfullt som man kan begära.

En viktig ekonomisk konsekvens av smittspridningen och sjukligheten var att det snabbt uppstod brist på medicinteknisk utrustning och läkemedel. Bristituationen innebar ökade kostnader för hälso- och sjukvården och omsorgen. Staten kompenserade kommunerna och regionerna för detta genom en särskild förordning.<sup>50</sup> Ersättningen enligt denna förordning fick justeras upp ett antal gånger under år 2020 och den slutliga kompensationen blev 21 miljarder kronor, vilket täckte kommunernas och regionernas merkostnader. Regionerna fick också merkostnader till följd av provtagning, smittspårning och vaccinering. Dessa merkostnader kompenserades genom de överenskommelser som tecknades mellan staten och SKR. Staten täckte även hela och under vissa perioder delar av sjukskrivningskostnaderna, vilket gjorde att kommuner och regioner i många fall hade lägre kostnader för detta än normalt.

### **3.4 Administrationen för merkostnadsersättningar onödigt betungande**

Trots att statens stöd har gett god generell kostnadstäckning finns det lärdomar att dra vad gäller den administrativa kringbyggnaden. Vår bedömning är att staten i flera fall har lagt en onödigt stor redovisningsbörda på kommuner och regioner. Med enklare administrativa rutiner skulle tid ha kunnat frigöras för krishantering och medelstilledningen skulle troligtvis ha blivit mer jämlik.

---

Not. 50 Förordning (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.

Enligt den förordning (2020:193) om statsbidrag som nämns i avsnittet ovan, skulle anspråk på ersättning för merkostnader ställas till Socialstyrelsen genom att ansöka om medel. Socialstyrelsen har under pandemin beviljat i stort sett alla ansökningar om merkostnadsersättning. Mot den bakgrunden kan man fråga sig om den relativt omfattande administrativa processen förknippad med ansökningsförfarandet var nödvändig eller särskilt effektiv. Processen innebar att kommuner och regioner skulle beräkna sina merkostnader på kronnivå, göra en ansökan till Socialstyrelsen, som i sin tur skulle bedöma rätten till ersättning och vid behov begära komplettering. Därefter skulle kommuner och regioner återrapportera hur de hade använt medlen.

Det finns även uppfattningar om att medelstildelningen har blivit ojämlig. Det förklaras främst av att kommuner och regioner har beräknat sina merkostnader på olika sätt. Socialstyrelsen har inte gett några anvisningar om beräkningssätt, vilket har öppnat för olika tolkningar. Om Socialstyrelsen gav ut anvisningar skulle utfallet troligen ha blivit mer jämligt, men den administrativa bördan skulle inte minskat nämnvärt. En bättre ordning hade varit att utgå från kommuners och regioners bokföringsuppgifter för innevarande år jämfört med föregående år, och göra en efterföljande avstämning i räkenskapsammandragen. För vissa merkostnader kunde Socialstyrelsen också övervägt att använda objektiva nyckeltal för fördelning av ersättning.

Slutligen finns det också skäl att ifrågasätta rättssäkerheten i att låta kommuner och regioner ansvara för redovisning av merkostnader för privata utförare. Det är i praktiken mycket svårt för kommuner och regioner att granska de privata utförarnas anspråk på ersättning för merkostnader. Inte heller i den här delen gav Socialstyrelsen några särskilda anvisningar. Särskilt svårt har det varit att granska de privata assistansanordnarnas ersättningskrav eftersom dessa företag har sin huvudsakliga relation med

Försäkringskassan, snarare än med kommunerna. Vi kan konstatera att kommunerna har hanterat det statliga redovisningskravet på väsentligt olika sätt, vilket har skapat stor otydlighet för de privata utförarna. Frustrationen har varit särskilt stor bland utförare som haft verksamhet i flera kommuner och regioner.

En bättre ordning hade varit att Socialstyrelsen tog ansvar för granskning av de privata utförarnas anspråk på ersättning för merkostnader. Detta skulle ha besparat kommunerna en administrativ börda i kristid och det skulle troligtvis ha höjt rättssäkerheten i förfarandet. Det hade också gett staten en bättre bild av träffsäkerheten i de statliga stöden. Det är viktigt att staten, till exempel genom Socialstyrelsen, följer upp utfallet i medelstilldelningen under pandemin så att vi kan dra lärdom av förfarandet inför kommande kriser. En sådan uppföljning av merkostnadsersättningar har oss veterligen inte genomförts än.

I april 2020 lämnade SKR, Vårdföretagarna och Famna hemställningar till regeringen med en rad synpunkter på förordningen (2020:193).<sup>51</sup> I slutet av maj samma år beslutade regeringen om en reviderad förordning som innehöll flera förbättringar. Privata företag och idéburna organisationer gavs till exempel möjlighet att ansöka om medel direkt från Socialstyrelsen utan att gå via kommuner och regioner.

---

Not. 51 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om ändring i förordning SFS 2020:293*.

### **3.5 Skatteunderlaget mer stabilt än väntat**

En viktig lärdom från pandemin är att skatteunderlaget är relativt stabilt, även i en kris av det här slaget. Det beror på att vi i Sverige under lång tid har byggt upp ett robust välfärdssystem med många automatiska stabilisatorer. Vid snabbt ökad arbetslöshet och sjukfrånvaro aktiveras ett regelbaserat system av transfereringar, såsom arbetslöshetsersättning, sjukersättning, ersättning för vård av barn etc. Eftersom dessa transfereringar är skattepliktiga fylls den kommunala skattebasen på, även när antalet arbetade timmar minskar dramatiskt.

Att välfärdssystemen fick en så hög skyddseffekt förklaras också av att staten under både 2020 och 2021 lade fram förslag till riksdagen om en rad förstärkta förmåner i socialförsäkringarna. Förstärkningarna innebar mer generösa villkor i arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. Dessa åtgärder har stärkt arbetstagarnas och hushållens ekonomiska trygghet men också bidragit till att förstärka kommuners och regioners skattebas. En indirekt effekt har varit att risken för neddragningar i välfärden har dämpats.

### **3.6 Ekonomisk osäkerhet har påverkat pandemihanteringen**

Även om vi kan konstatera att regeringens hantering av ekonomin överlag har varit positiv för kommuner och regioner, finns det lärdomar att dra inför kommande kriser. En av dem är att ekonomisk osäkerhet är hämmande för handlingskraften i krishanteringen.

Kommuner och regioner har länge efterlyst mer stabila ekonomiska planeringsförutsättningar. Ett förslag som har framförts är att regeringen räknar upp de generella statsbidragen i relation till

kostnadsutvecklingen. Det skulle skapa bättre förutsägbarhet för kommuner och regioner om de ekonomiska ramarna i normalläge. Men en sådan åtgärd skulle inte lösa de mycket kraftiga och akuta finansieringsbehov som kan uppstå vid en kris. I kris kan det krävas en kompletterande anslagsmodell som motverkar risken för stora nedskärningar i kommuners och regioners verksamheter.

Såväl 2020 som 2021 var exceptionella år, även i fråga om ekonomiska osäkerhetsfaktorer. Enbart under budgetåret 2020 beslutade regeringen om tolv ändringsbudgetar, utöver de ordinarie budgetpropositionerna under vår och höst. Pandemin har krävt stor flexibilitet av kommuner och regioner att planera om i redan beslutade budgetar. Många faktorer och händelser har varit omöjliga att förutse. Vid sidan av att skatteintäkterna blev större än befarat, kom vissa statliga tillskott sent under 2020, vilket gjorde det svårt för kommuner och regioner att med kort varsel hinna planera och nyttja medlen i tid. Sammantaget bidrog det till det starka resultatet för kommuner och regioner.

Ovissheten om den ekonomiska utvecklingen och de statliga åtgärderna skapade ändå ekonomisk oro under pandemin.<sup>52</sup> Vi bedömer att oron delvis har gått ut över effektiviteten i kommuners och regioners pandemihantering, och vi tror att det går att minska risken för ekonomisk osäkerhet inför kommande kriser. Med en annan modell för statlig bidragsgivning skulle kommuner och regioner få bättre planeringsförutsättningar och våga ta nödvändiga beslut, även när det innebär en stor ekonomisk kostnad.

---

Not. 52 Se t.ex. Algehed, J. och Brorström, B., 2021. *Den mindre kommunen visar vad den kan - Tanums kommuns hantering av Coronapandemin*, ss. 35 f.

Den största oron orsakades självfallet av omvärldsfaktorer som var svåra att påverka. Men oron handlade också om hur regeringen skulle agera och vilken ekonomisk kompensation för ökade kostnader och vikande intäkter som kommuner och regioner kunde räkna med. När regeringen i olika sammanhang utlovade full kostnads-täckning<sup>53</sup>, var innebörden inte självklar för alla. I efterhand kan vi konstatera att flera kommuner och regioner var alltför pessimistiska, men under tidig vår 2020 var deras tveksamhet inte ogrundad. Den bristande kompensationsgraden under flyktingkrisen 2015 har lämnat spår som fortfarande syns i de stora mottagar-kommunernas ekonomier.

Utan sådan misstro och osäkerhet bedömer vi att kommuner och regioner hade agerat med ännu större beslutsamhet, även då de ekonomiska konsekvenserna kunde förväntas vara stora. Och sådana beslut har det funnits många exempel på under pandemin. Att stänga simhallar och operahus genererar uteblivna intäkter för kommuner, och att rigga storskalig provtagning och vaccinering genererar stora kostnader för regioner.

I jämförelse med flyktingkrisen har regeringen under pandemin visat stor vilja och kapacitet att genom ekonomisk politik förhindra underskott i kommuner och regioner. Regeringen har tillämpat det Coronakommissionen kallar för *försiktighetsprincipen*. Det innebär i praktiken att regeringen inte har varit särskilt försiktig i den ekonomiska politiken, utan snarare tillämpat en *handlingsprincip* enligt mottot att hellre överkompensera än underkompensera. Vi bedömer att denna handlingsprincip har varit väl motiverad, inte minst med tanke på risken för att neddragningar i kommuner och regioner skulle förstärka konjunkturnedgången.

---

Not. 53 Se t.ex. SVT Nyheter, *Statsminister Stefan Löfvén: Pengar inget problem*, publicerad 2020-03-11.

Att reducera osäkerhet i kris är viktigt för handlingskraften i kris-hanteringen för kommuner och regioner. Idag finns inga regler, principer eller ordningar som minskar sådana osäkerheter, utan tillit får sättas till en sittande regerings lyhörddhet och goda omdöme. För beredskapens och tillitens skull vore det bra om det fanns mer regelstyrda och förutsägbara principer för de statliga ekonomiska stöden till kommuner och regioner på plats inför kommande kriser.

### **3.7 Vilka lärdomar kan vi dra?**

I denna kris har kommuner och regioner behövt statligt stöd för att finansiera sina verksamheter. Hur det statliga stödet utformats, hur mycket pengar det omfattat, när i tiden det kommit och med vilket varsel är frågor som har påverkat kommuners och regioners förmåga att bekämpa pandemin. I de flesta kriser av nationell karaktär är det ofrånkomligt att staten spelar en aktiv roll som den yttersta garanten för att kommuner och regioner ska kunna upprätthålla välfärdsverksamheterna.

Utifrån pandemin bedömer vi att den enskilt viktigaste faktorn i hanteringen av de ekonomiska effekterna var att så långt som möjligt reducera osäkerhet och otydlighet för kommuner och regioner – och det gäller både på intäktssidan och på utgiftssidan. Eftersom kriser tenderar att präglas av högt tempo och stora osäkerheter handlar krisberedskap om att så långt som möjligt förbereda och skapa ordningar som i en krissituation kan reducera osäkerheterna.

#### **3.7.1 En ny modell för säkring av skatteintäkter**

Kommuners och regioners erfarenheter under pandemin visar att det finns mycket att vinna på en mer regelstyrd finansieringsmodell som reducerar osäkerheten om vilka intäkter kommuner och regioner har att räkna med i en kris. Ju mindre osäkerhet, desto

lägre är risken för att kommuner och regioner börjar drar ner på utgifterna för att undvika underskott, och därmed förstärka en fallande konjunktur.

Vi ställer oss bakom grundtanken i den så kallade *garantimodell* som föreslås i den statliga utredningen *God kommunal hushållning* (SOU 2021:75). Hade vi haft den modellen under pandemin skulle kommuner och regioner på förhand känt till lägstanivån på skatteintäkterna, vilket inneburit avsevärt förbättrade planeringsförutsättningar för kommuner och regioner. En sådan modell skulle tillföra en välbehövlig ekonomisk förutsägbarhet i tider som i övrigt präglas av osäkerhet och oro.

### Garantimodell för skatteintäkter i kris

Grundtanken med en garantimodell är att staten ger kommuner och regioner en försäkran om att dess intäkter inte kommer att understiga en viss nivå i kris. Garantimodellen aktiveras endast vid allvarlig ekonomisk kris, inte vid normala konjunktursvängningar. Modellen innebär att staten garanterar en minsta årlig skatteunderlagstillväxt från året innan konjunkturedgången inträffar, till det år då det faktiska skatteunderlaget överstiger en viss garantinivå. Modellen bör utformas med tydliga och transparenta principer om när krisen är så djup att garantimodellen ska aktiveras, och vilka belopp som garantibidraget då uppgår till.

Även ur ett statligt perspektiv finns en rad fördelar med en garantimodell. Risken för *procykliskt beteende* minskar, det vill säga att kraftiga neddragningar i kommuner och regioner fördjupar en pågående konjunkturedgång. Risken för statlig överkompensation till kommuner och regioner minskar också, vilket frigör resurser för staten eller minskar den statliga skuldsättningen.



Men garantimodellen innebär också vissa risker för staten. Man kan säga att modellen ökar kommuners och regioners planeringsförutsättningar på statens bekostnad. Garantibeloppets storlek är okänd för alla aktörer fram till dess att det finns kunskap om hur skatteunderlaget utvecklas. Samtidigt finns det sätt för staten att hantera sådana situationer, till exempel genom att höja statens utgiftstak.<sup>54</sup> Modellen innebär också att en del av regeringens reformutrymme urholkas vid lågkonjunktur.

### **3.7.2 Principer för beslut om kostnadsansvar i kris**

I en kris av det slag som pandemin utgjorde, rådde även stora osäkerheter vad gäller utgifterna för kommuner och regioner. Vi bedömer att viktig tid gick förlorad i väntan på klarhet om hur kostnadsansvaret för nya storskaliga verksamheter skulle fördelas. Det tydligaste exemplet på detta är provtagningsverksamheten, som kom i gång ordentligt först efter att en överenskommelse med SKR hade slutits. Regeringen uttryckte visserligen att den skulle ta alla merkostnader men det var inte tydligt vilka merkostnader som åsyftades. Erfarenheter från tidigare kriser skapade en osäkerhet i kommuner och regioner. Vi behöver dra lärdom av de tidsförskjutningar som uppstod under pandemihanteringen och överväga olika sätt att få till stånd ett mer skyndsamt avgörande om hur kostnadsansvaret ska fördelas när nya verksamheter ska byggas upp i kris.

När en storskalig och kostsam verksamhet ska startas upp på kort tid är det avgörande att kostnadsansvaret klargörs så snabbt och tydligt som möjligt och det genom ett beslut av regeringen. Då vet kommuner och regioner vad de har att förhålla sig till. Det betyder

---

Not. 54 Varje år lämnar regeringen i budgetpropositionen förslag till ett tak för statens utgifter, det så kallade utgiftstaket. Riksdagen kan när som helst ompröva ett beslutat utgiftstak.

inte att kostnaderna alltid ska belasta statsbudgeten. Den poäng vi vill framhålla är vikten av ett tidigt och tydligt besked om var kostnaderna ska förläggas.

Om kostnadsansvaret ska tydliggöras genom ett regeringsbeslut behöver regeringen rimligen en viss tid på sig för att överväga ett sådant beslut. Under övervägandetiden behöver frågan beredas såväl inom Regeringskansliet som med intressenter, inte minst berörda kommuner och regioner. Idag finns inga formella krav eller ordningar som fastställer några tidsfrister på beslut i en kris. Det skapar osäkerhet bland beslutsfattare i kommuner och regioner. Regeringen kan därför behöva överväga olika sätt att på förhand tydliggöra för kommuner och regioner när regeringen som senast kan komma att landa i ett ställningstagande om kostnadsansvar. Det vore värdefullt om den formella ordningen för ett avgörande kunde klargöras redan innan nästa kris slår till.

Hur lång övervägandetid regeringen behöver kan variera beroende på krisens karaktär och behovet av skyndsamhet. När behovet av den nya verksamheten är akut behöver klargörandet komma så snabbt som möjligt. I andra fall kan den nya verksamheten vara mindre tidskänslig och regeringen kan dröja med sitt ställningstagande utan att det får allvarliga konsekvenser. Det behöver inte vara ändamålsenligt att på förhand reglera exakt antal dagar eller veckor som får passera från beslut om ny kommunal verksamhet till ställningstagande om kostnadsansvar. Men det kan vara rimligt att i någon form klargöra på förhand när ett avgörande som senast ska komma.

# Krisberedskap och krishantering

Egentligen handlar hela den här rapporten om hur kommuner och regioner har hanterat kris. Här ska vi likväl ägna ett helt kapitel åt just detta tema. Ett skäl är att vi vill resonera om den beredskap som fanns, och inte fanns, för pandemi. Här finns viktiga lärdomar att dra när vi ska bygga beredskap inför kommande kriser. Ett annat skäl är att vi vill kommentera vissa pandemierfarenheter som relaterar särskilt tydligt till de etablerade svenska principerna för krishantering – ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Under pandemin har dessa principer för krishantering utsatts för ett stresstest som vi kan lära av.

Vi kommer att fokusera på två centrala aspekter av kommuners och regioners krishantering: *intern organisering* och *samverkan*. Hur kommuner och regioner organiserade sig när pandemin kom säger något om hur relevant krisplaneringen var. Organiseringen säger också något om hur de har förhållit sig till likhetsprincipen. Har kommuner och regioner haft nytta av sina krisplaner och hur mycket har de ändrat i sina organisationer på grund av pandemin?

Hur krisen har hanterats i samverkan är intressant eftersom det belyser hur ansvarsprincipen har fungerat i förhållande till det geografiska områdesansvaret. För att ansvarsprincipen ska fungera ändamålsenligt i kris krävs att aktörer med utpekat geografiskt områdesansvar sköter sin samordnande uppgift. Annars riskerar de oväntade frågor som krisen väcker till liv att hamna mellan stolarna.

Kapitlet består av fyra avsnitt. Efter en kort rekapitulering av statens skiftande beredskapsfokus kommenterar vi hur beredskapen såg ut när covid-19-pandemin kom. I kapitlets tredje avsnitt kommenterar vi hur kommuner och regioner organiserade sig för att hantera pandemin. I det fjärde avsnittet kommenterar vi den krishantering som har skett i samverkan mellan samhällsnivåer, med fokus på de nivåer som har geografiskt områdesansvar. Vi avslutar kapitlet med ett resonemang om några av de lärdomar som har dragits. En summering av lärdomar kommer i rutan här under.

### Lärdomar

- Den svenska krisberedskapen har varit starkt influerad av de kriser vi haft i nära minne och de kriser vi bedömt kan vara nära förestående. En lärdom är att vi behöver ha en generell beredskap för det oväntade men också en specifik beredskap för typhändelser med hög sannolikhet och allvarliga konsekvenser. Pandemi är en sådan typhändelse.
- Våren 2020 var pandemiberedskapen i hela samhället på en låg nivå och inte träffsäker i förhållande till covid-19-pandemin. De pandemiplaner som fanns var alltför influerade av svininfluensans erfarenheter. Staten hade sedan ett par år tillbaka prioriterat beredskap för civilt försvar framför beredskap för fredstida kris. Båda behövs.

- Krishanteringen underlättades för de kommuner och regioner som hade uppdaterade, väl kända och förankrade pandemiplaner och som hade gjort pandemirelaterade övningar i relativ närtid.
- Kommuner och regioner går ur pandemin med en bättre krisberedskap som är till gagn inför kommande kriser, men fortsatta satsningar krävs. Detta förutsätter att staten bättre lever upp till lagens krav om statlig finansiering av kommuners och regioners krisberedskap utifrån lagstadgade uppgifter.
- Många kommuner och regioner har kunnat organisera en relativt effektiv krishantering även då pandemiberedskapen i form av planering, utbildning och övning har varit bristfällig. Detta förklaras främst av väl fungerande ordinarie strukturer och en stor förmåga till situationsanpassning. En lärdom är att beredskap inte bara byggs av planer och övningar utan också av fortlöpande verksamhets- och organisationsutveckling.
- Kommuner och regioner har undvikit drastiska organisationsförändringar med anledning av pandemin. Få kommuner och regioner har aktiverat krisledningsnämnden (KLN). De flesta har inrättat någon sorts särskild organisation med krisstab men krisorganisationen har inte tagit över. Detta har varit en framgångsfaktor i krishanteringen.
- Länsstyrelserna har axlat sitt geografiska områdesansvar på väsentligt olika sätt. Vissa länsstyrelser har agerat proaktivt och bidragit till samordning och samverkan mellan länets aktörer. Men allt för många länsstyrelser har sökt sin roll i pandemins inledande skede. Detta har bland annat bidragit till fördröjd tillgång till skyddsutrustning för kommunerna.
- Det saknades effektiva rapporteringsvägar när pandemin slog till. Rapporteringssystemet fick delvis utvecklas under krisen. Resultatet blev ett komplext och onödigt betungande system.

## 4.1 Målbilden: Verksamheten ska fungera som i normalläge

De övergripande principerna för hur olika samhällsaktörer ska förbereda sig för och hantera kris har inte förändrats i samband med pandemin. Principerna går ut på att verksamheten så långt det är möjligt ska fungera på samma sätt i kris som i normala tider. En uppgift som ska hanteras i kris ska hanteras av den som ansvarar för uppgiften i normalläge, där uppgiften inträffar och med ett minimum av organisatoriska förändringar.

Den mest grundläggande och etablerade principen är *ansvarsprincipen*, som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala tider ska ha samma ansvar i kris.<sup>55</sup> Ansvarsprincipen har kompletterats med *närhetsprincipen* och *likhetsprincipen* som innebär att uppgifter i kris ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda, och att verksamhetens organisation ska ändras så lite som möjligt med anledning av kris.<sup>56</sup>

### Den principiella grunden för krishantering

- › Ansvarsprincipen: den som har ansvar för en verksamhet i normalläge ska ha motsvarande ansvar i kris.
- › Närhetsprincipen: samhällsstörningar ska hanteras där de uppkommer och av de som är närmast berörda.
- › Likhetsprincipen: ansvariga ska inte göra större förändringar i sina organisationer än vad situationen kräver.

---

Not. 55 Ansvarsprincipen är inte juridiskt reglerad men har utgjort en grundläggande princip för den befintliga reglering som gäller för krisberedskap och civilt försvar. Se t.ex. skr. 2009/10:124, ss. 5–6, 9.

Not. 56 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2018. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

Under skogsbranden i Västmanland 2014 och flyktingkrisen 2015 riktades från olika håll kritik mot de två kompletterande principerna om närhet och likhet. Kritikerna menar att principerna är otydliga och uttrycker självklarheter i svensk förvaltning. Under skogsbranden tolkades principerna dessutom som så normerande att de bidrog till överdriven försiktighet vad gäller samverkan och organisatoriska förändringar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) delar kritiken och har föreslagit två ersättare: samverkansprincipen och handlingsprincipen. De två nya principerna tydliggör, enligt MSB, två värden som vid tidigare kriser och övningar varit svåra att uppnå.<sup>57</sup> Men regeringen har valt att stå fast vid de etablerade principerna.

Vi ska inte ge oss in i den här diskussionen och våra resonemang och bedömningar är inte beroende av ett ställningstagande i frågan. Vi kommer att använda de befintliga principerna som en begreppsapparat att hänga upp vissa resonemang på men använder dem inte som normer för bedömningar.

En strikt tillämpning av ansvarsprincipen skapar en risk för att vissa uppgifter som behöver lösas i kris hamnar mellan stolarna. Därför har kommuner, länsstyrelser och regeringen tilldelats ett särskilt ansvar att verka för inriktning och samordning inom sina respektive geografiska områden. Detta ansvar kallas för det *geografiska områdesansvaret*. Det bör understrykas att ingen aktör utifrån sitt geografiska områdesansvar kan samordna andra aktörer – ansvaret handlar om att *verka för* samordning. I ansvaret ligger att ta initiativ till och skapa förutsättningar för samordning.

---

Not. 57 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2016. *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*, ss. 23 ff.

## 4.2 Samhällets beredskapsfokus har skiftat över tid

På en övergripande nivå får vi konstatera att Sverige inte hade en god beredskap för den typen av pandemi som spridningen av covid-19 skapade. Det fanns en generell beredskap för fredstida kriser och en viss specifik beredskap för pandemi men beredskapen var i det närmaste irrelevant för den typ av pandemi som spridningen av covid-19-viruset skapade. Förberedelser på alla samhällsnivåer byggde nästan uteslutande på erfarenheterna från en influensapandemi med ett helt annat förlopp.

Samhällets krisberedskap har över tid skiftat fokus beroende på vilka kriser vi haft i nära minne och vilka kriser som bedömts vara nära förestående. Åren efter svininfluensan 2009 var influensapandemi en aktuell krisberedskapsfråga för alla samhällsaktörer. Pandemi var ett självklart scenario i risk- och sårbarhetsanalyser, pandemiplaner togs fram och det genomfördes vissa pandemi-relaterade övningar. Man kan ifrågasätta om lärdomarna vårdades tillräckligt väl men en viss pandemiberedskap upprätthölls under några år.

Efter den ryska invasionen av Krim 2014 fattade regeringen ett försvarspolitiskt beslut att återuppbygga totalförsvaret, där civilt försvar är en central del.<sup>58</sup> De geopolitiska spänningarna fortsatte därefter att öka och när covid-19-pandemin slog till hade statliga myndigheters fokus under ett par års tid riktats mot civilt försvar snarare än fredstida krisberedskap.

När statens beredskapsfokus förflyttades från fredstida kriser till krig påverkades arbetet i kommuner och regioner. Staten har haft höga förväntningar på kommuners och regioners arbete med civilt

---

Not. 58 Prop. 2014/15:109.



försvar, men gett begränsad finansiering för uppgiften. När pandemin bröt ut 2020 var det i en kontext där väldigt lite av statens fokus låg på framtida kriser, som pandemier. Detta trots att pandemi är en typhändelse som man sedan länge känt till skulle drabba oss i en relativt nära framtid.<sup>59</sup>

## 4.3 Beredskapen för pandemi var inte god

I avsnitten nedan kommenterar vi hur kommuners och regioners pandemiberedskap såg ut när covid-19-pandemin slog till och vilken betydelse den statliga styrningen hade för hur beredskapen utvecklades under åren som föregick pandemin.

### 4.3.1 Kommuners och regioners pandemiberedskap var inte relevant

När covid-19-pandemin slog till fanns en beredskap för pandemi, men beredskapen var anpassad efter den typ av pandemier och epidemier som vi hade en modern erfarenhet av. Många pandemiplaner kom till som en direkt erfarenhet av svininfluensan och tog inte höjd för den uthållighet som har krävts under covid-19-pandemin. Utifrån erfarenheten av svininfluensan riktades fokus på hur samhällsviktig verksamhet kunde upprätthållas under en kortare period när många i personalen blev sjuka, men man förutsåg inte hur smittskyddsåtgärderna skulle påverka verksamheter som äldreomsorgen och skolan. Man förutsåg heller inte behovet av stora beredskapslager för skyddsutrustning och läkemedel.

---

Not. 59 Se t.ex. Riksrevisionen, 2009. *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa.*

De kommuner och regioner som våren 2020 hade uppdaterade pandemiplaner var tydligt influerade av statliga kunskapsunderlag. Det tydligast styrande dokumentet var troligtvis Folkhälsomyndighetens kunskapsunderlag om pandemier, som uppdaterades 2019, och som utgick från en pandemisk influensa med förhållandevis kort varaktighet och snabb tillgång till vaccin.<sup>60</sup> Det är uppenbart att myndigheter, kommuner och regioner inte har varit tillräckligt förberedda för att hantera en så omfattande och långvarig pandemi.

Många kommuner och regioner genomförde pandemirelaterade övningar efter svininfluensan 2009, men dessa övningar har sannolikt varit av begränsat värde vid hanteringen av covid-19-pandemin. Minnet från övningarna har bleknat och övningarna fokuserade på ett kortvarigt pandemiförlopp. Fokus låg ofta på att upprätthålla samhällsviktig verksamhet när många i personalen var sjuka, snarare än att begränsa smittspridning och att hantera konsekvenser av restriktioner. Vad som blivit tydligt under covid-19-pandemin är också hur sammanflätade olika samhällsaktörer blir i kris. Därför hade man också behövt genomföra sektorsövergripande övningar.

Regionerna och vissa kommuner hade beredskapslager, men de var inte i närheten av den storlek som skulle krävas för att vinna väsentlig tid i bekämpningen av covid-19-pandemin. Många (men inte alla) kommuner och regioner hade gjort sig beroende av ett kostnadseffektivt system som byggde på import av skyddsutrustning. Med den strategin behövde man inte avsätta skattemedel för att upprätthålla stora lager. Istället såg man till att ha just den utrustning man behövde vid just den tidpunkt den behövdes. Det är denna princip som brukar kallas *just-in-time*. Med små lager och effektiva leveranskedjor etablerades ett system som var rationellt

---

Not. 60 Folkhälsomyndigheten, 2019. *Pandemiberedskap. Hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag*.

i normalläge, men sårbart i kris. När de globala transportkedjorna inte fungerade och alla länder efterfrågade samma varor samtidigt, uppstod allvarliga bristsituationer.

### **4.3.2 Staten har gett svaga förutsättningar för pandemiberedskap**

Som framgått har kommuner och regioner knappt haft någon pandemiberedskap av relevans för hanteringen av covid-19-pandemin. För detta måste kommuner och regioner bära ett visst ansvar och de bär också ett ansvar för att rusta sig bättre inför kommande pandemier. Men för att förstå hur det kommer sig att beredskapen inte var bättre behöver vi påminna om hur den statliga styrningen såg ut under åren innan pandemin bröt ut.

**Statens stöd för pandemiberedskap har varit svagt och otydligt**  
Arbetet med pandemiberedskap på nationell nivå hade påtagligt låg prioritet under åren som föregick pandemin. Det har till exempel inte funnits någon nationell övningsverksamhet för pandemier, så som för elförsörjning, elektroniska kommunikationer eller informationssäkerhet. Folkhälsomyndigheten har heller inte arbetat gentemot centrala aktörer med att stödja arbetet med pandemiplanering. Uppgifter som blev viktiga under covid-19-pandemin, som försörjningsberedskap, upphandling och samverkan med näringslivet, fick begränsat utrymme i det nationella arbetet med krisberedskap.

Skolans och förskolans krisberedskap hade länge varit ett försummat område i svensk krisberedskap. Efter påtryckningar från SKR gav Utbildningsdepartementet 2018 ett uppdrag till Skolverket att stödja skolan inom områdena säkerhet och krisberedskap. Men Skolverket blev inte bevakningsansvarig myndighet så frågan hamnade fortsättningsvis utanför krisberedskapssystemets nationella processer. Skola och förskola ingick till exempel inte i MSB:s beskrivning över samhällsviktiga verksamheter. När covid-19 bröt

ut i Sverige handlade mycket av krishanteringen om just dessa verksamheter. Krisberedskapen inom socialtjänsten (inklusive äldreomsorgen) och den kommunala hälso- och sjukvården har ingått i Socialstyrelsens ansvarsområde. Men myndigheten har främst prioriterat krisberedskapen för regionernas hälso- och sjukvård. Mellan 2010 och 2020 fanns det bara vid enstaka tillfällen någon som arbetade heltid på Socialstyrelsen med socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens krisberedskap.

Under decenniet mellan svininfluensan (2009–2010) och covid-19 (2020) så bedrevs det knappast något arbete på nationell nivå för att stödja krisberedskapen i de verksamheter som utgör cirka 80 procent av kommunernas samlade verksamhet. Dessa verksamheter riktar sig till samhällets mest sårbara grupper, som barn, äldre, personer med funktionshinder och personer med sjukdom. Detta är grupper som drabbats synnerligen hårt av covid-19 och de restriktioner som infördes för att begränsa smittspridningen.

Ett annat skäl till den svaga pandemiberedskapen är att det saknas en tydlig statlig reglering för hur en sådan beredskap ska se ut. Ett exempel är att det saknas lagkrav på att kommuner och regioner ska ha beredskapslager för skyddsutrustning och annan materiel. Det finns visserligen bestämmelser i lag och föreskrift<sup>61</sup> som kan tolkas som att regionerna ska lagerhålla skyddsutrustning, men det finns inga bestämmelser eller någon vägledning om vilken materiel som ska finnas i sådana lager och i vilken omfattning. För kommunerna finns varken lagkrav, bestämmelser, vägledning eller annat stöd för lagerhållning av materiel för kris.<sup>62</sup> Detta fråntar inte kommuner och regioner ansvar att förbereda sig för det oväntade men det säger något om förväntansbilden från staten.

---

Not. 61 Se Hälso- och sjukvårdslagen, 7 kap, § 2; Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22), 2 §, 9 §.

Not. 62 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris*, ss. 35 ff.

Kommuners och regioners risk- och sårbarhetsanalyser och pandemiplaner har till stor del utgått från de statliga myndigheternas kunskapsstöd. Dessa kunskapsstöd har förhållit sig till ett kort förlopp, kända smittovägar och snabb tillgång till effektivt vaccin. Med ett sådant scenario för ögonen har det inte framstått som motiverat att bygga upp stora beredskapslager av skyddsutrustning, läkemedel och medicinteknisk utrustning. Eller att ta fram en strategi för att hantera ett långvarigt förhöjt behov av personal och lokaler. Man var också oförberedd på de mycket långtgående konsekvenser som restriktioner om social distansering skulle få på hela samhället.

Ytterligare ett symptom på bristande nationellt krisberedskapsarbete är att statliga myndigheter saknade effektiva strukturer, system och rutiner för att ta emot rapportering från kommuner och regioner och deras samhällsviktiga verksamheter. En viktig aspekt av all krishantering är att återkommande bilda sig en uppfattning om hur läget ser ut i de drabbade verksamheterna. För att kunna göra det krävs effektiva rutiner för informationsöverföring mellan de aktörer som är involverade i krishanteringen. En lärdom från flyktingkatastrofen 2015 var att rapporteringen mellan kommunal och statlig nivå blev otymplig och ineffektiv och att kommunernas rapporteringsbörda blev onödigt stor. Det saknades också mekanismer för att aggregera information så att det framgick hur stor andel av kommunerna som påverkades av flyktingsituationen. När pandemin slog till återupprepades alla dessa problem.

### **Staten har underfinansierat kommuners och regioners krisberedskap**

Kommuner och regioner har ett verksamhetsansvar och behöver kunna bedriva till exempel socialtjänst och skola även vid störningar. Denna grundläggande robusthet i verksamheten ska kommunerna och regionerna huvudsakligen finansiera själva. Men staten har

ålagt kommunerna och regionerna vissa särskilda uppgifter i lagen om extraordinära händelser (LEH), nämligen risk- och sårbarhetsanalys, planering, utbildning, övning, rapportering, samt för kommunernas del även geografiskt områdesansvar. Enligt LEH ska kommuner och regioner få ersättning för arbetet med dessa förberedande uppgifter.<sup>63</sup>

Statens ersättning till kommunerna uppgår till sammanlagt cirka 330 miljoner kronor per år. Det innebär att en mediankommun med cirka 16 000 invånare har en årlig ersättning om cirka 600 000 kronor, vilket motsvarar kostnaden för knappt en halv heltidstjänst (inklusive sociala avgifter och overheadkostnader). Uppgifterna i LEH<sup>64</sup> innebär ett omfattande arbete, som utöver den egna kommunala verksamheten även gäller det geografiska områdesansvaret. Det går inte att lösa alla de uppgifter som åligger kommunerna med den ersättning som ges.<sup>65</sup>

## 4.4 Den initiala krishanteringen

Många kommuner började förbereda sin pandemirespons redan i januari 2020. I detta läge var det svårt att veta vilken typ av pandemi som väntade men en vanlig första åtgärd var att förstärka omvärldsbevakningen och se över de befintliga planerna för krishantering. I takt med att krisinsikten ökade började kommunerna också att organisera sig för kris. Dessutom behövde kommunerna ta ställning till en rad svåra prioriteringar, inte minst med

---

Not. 63 Se Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 5 kap, 1§.

Not. 64 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 5 kap., § 1; se också SKR och MSB, 2018. *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022*.

Not. 65 Regeringen har nyligen föreslagit att ta bort den indexuppräknings som gjorts av ersättningen, vilket innebär att ersättningen i praktiken kommer att sjunka i värde.

avseende på allokering av personal och anskaffning och fördelning av skyddsutrustning. I avsnitten nedan kommenterar vi värdet av kommuners och regioners pandemiberedskap, hur krisorganiseringen såg ut och vilka särskilda utmaningar som har uppstått.

#### 4.4.1 Varierande värde av krisplaner

Många kommuner och regioner har haft brister i sina krisplaner. Detta framgår inte minst av de granskningar som olika revisionsbolag har gjort av kommuners och regioners hantering av covid-19. (Det ska sägas att ett minst lika stort antal kommuner och regioner fått beröm eller endast marginella anmärkningar.) Av en forskningsrapport beställd av MSB framgår samtidigt att flera kommuner ansett att pandemiplanen har spelat ”ingen eller mycket liten roll” i pandemihanteringen.<sup>66</sup>

Värdet av befintliga krisplaner tycks ha varierat stort mellan kommuner och regioner. Vissa anser att planeringen har gett en god struktur för de initiala insatserna och underlättat många nödvändiga beslut om krisorganisering, prioriteringar och kriskommunikation. Även då planeringen inte varit träffsäker i förhållande till covid-19-pandemins karaktär så har den skapat en nödvändig ram för agerande. Andra menar att krisplaneringen antingen varit oanvändbar eller till om med bromsat handlingskraften i den initiala fasen. Den sistnämnda erfarenheten sammanfaller inte nödvändigtvis med planeringens kvalitet utifrån ett revisorsperspektiv. Problemen som beskrivs handlar snarare om att för mycket energi har ägnats åt att agera i enlighet med en formaliserad och detaljerad dokumentstruktur som varit dåligt anpassad för den aktuella krisen.<sup>67</sup>

---

Not. 66 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemirespons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, s. 27.

Not. 67 Se t.ex. Kastberg Weichselberger, G. och Alghed J. m.fl., 2021. *Mobilisering och samordning – en studie av Göteborgs stads hantering av pandemin*.

Det mesta tyder ändå på att det varit en klar fördel att ha haft en uppdaterad krisplan på plats före pandemin. Med en tydlig och genomtänkt beskrivning av roll- och ansvarsfördelning i kris har kommuner och regioner kunnat få en krisorganisation på plats tidigt. På så vis har man relativt snabbt kunnat förflytta fokus från organisering till den aktuella krisens specifika utmaningar.

Men för att planer ska tillföra något i den praktiska krishanteringen krävs att de är väl kända och att nyckelaktörerna har en god förståelse för intentionerna bakom planeringen. Därför behöver krisplaner uppdateras med viss regelbundenhet och det krävs utbildning och övning. Vi har sett flera exempel där kommuner och regioner haft en plan som enligt revisorerna varit oklanderlig, men där förankringen i organisationen har brustit. I dessa fall har planerna varit till begränsad nytta och kanske till och med gått ut över handlingskraften i krishanteringen.<sup>68</sup>

De som haft en tydlig och förankrad kriskommunikationsplan har haft en stor fördel under pandemins inledande fas. När det mediala trycket har varit stort har det underlättat mycket att på förhand veta vilka funktioner som ska vara talespersoner i olika frågor. Det har också varit en styrka att på förhand veta vilka kommunikationskanaler som ska användas för olika syften och målgrupper. Det gäller inte minst den interna kommunikationen mellan kommunikatörer, verksamhetsansvariga och beredskapsansvariga.<sup>69</sup>

---

Not. 68 Se t.ex. KPMG, 2020. *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Eskilstuna kommun*, s. 9 f.; Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alle man på däck - Om Kungälvskommuns hantering av pandemin*, s. 62 f.

Not. 69 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2021*, ss. 190 ff.



Som vi resonerar om i kapitlet om kommunikation och samverkan så har hanteringen av pandemin handlat mycket om intern och extern kriskommunikation. Under pandemins inledande skede var informationsflödet enormt samtidigt som suget efter mer information var till synes outsinligt. Både medarbetare och allmänheten nåddes av mycket information från många olika källor samtidigt. Att i ett sådant informationslandskap styra informationen har varit en stor utmaning för kommuner och regioner.<sup>70</sup>

#### 4.4.2 Den tidiga organiseringen

En av de första åtgärderna har varit att ta ställning till om en ny organisatorisk struktur skulle aktiveras med anledning av krisen. Här har lösningarna sett väldigt olika ut i landet, men det finns vissa mönster. De flesta valde att inte aktivera krisledningsnämnden (KLN) någon gång under 2020. Ett återkommande argument är att situationen inte varit tillräckligt akut för att det ska vara motiverat att aktivera nämnden. Ett annat argument har varit att de ordinarie strukturerna är så stabila och inarbetade att de inte behövt ändras för att hantera krisen. När det ändå har stått och vägt så har ett resonemang i analogi med likhetsprincipen lett fram till slutsatsen att förändra så lite som möjligt i den befintliga organisationen. I avsaknad av tydliga skäl för en aktivering har man valt att avstå, men hållit KLN särskilt informerad och redo för aktivering.<sup>71</sup>

---

Not. 70 Se t.ex. KPMG, 2021. *Granskning av kommunens hantering av coronaviruset. Rapport Härnösands kommun*, ss. 14 ff.

Not. 71 Se t.ex. Heinsoo, T. och Löfgren, L., 2021. *Hanteringen av covid-19 pandemin i Region Västmanland*, s. 18 f; KPMG, 2020. *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Strängnäs kommun*, s. 17 f.

De som har valt att aktivera KLN har framför allt eftersökt en ökad beslutsförmåga vid extraordinär händelse. Ibland hänvisas till behovet av nämndöverskridande beslut och ibland nämns värdet av att skicka en signal till det omgivande samhället att situationen är kritisk. KLN har oftast bestått av kommunstyrelsens arbetsutskott. Exempel på beslut som har fattats är stimulanser till näringslivet, beslut om besöksstopp vid äldreboenden, beställning av skyddsutrustning och stängning av verksamheter. I de flesta fall har nämnden aktiverats för att fatta ett begränsat antal beslut, det är bara i undantagsfall som nämnden har varit aktiverad under en längre period.<sup>72</sup>

Erfarenheterna av att aktivera krisledningsnämnden varierar stort. Vi har sett enstaka exempel på att de som har aktiverat nämnden har noterat vissa problem, till exempel i form av förhastade beslut och minskad handlingskraft i den verksamhet som har övertagits. Det sistnämnda kan tyckas vara motsägelsefullt när det just är den ökade beslutsförmågan som har legat bakom aktiveringsbeslutet. En förklaring kan vara att den professionella kapacitet som funnits i de ordinarie strukturerna inte kommit till sin rätt när förtroendevalda har tagit över ledningen.<sup>73</sup>

De flesta kommuner och regioner har inte aktiverat krisledningsnämnden men istället inrättat en så kallad *särskild organisation*. Strukturen för en sådan organisation har varierat stort men har inneburit någon form av centraliserad ledningsfunktion, till exempel i form av en krisledning med stab. Den särskilda organisationen har framför allt inrättats för att öka möjligheten till

---

Not. 72 Sparf, J. och Petridous, E., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, s. 14; se också EY, 2021. *Sundbybergs stad. Granskning av krisledningsnämnden*.

Not. 73 Se t.ex. Algehed, J. och Brorström, B., 2021. *Den mindre kommunen visar vad den kan - Tanums kommuns hantering av coronapandemin*.

samordning och överblick i krishanteringen. Vissa kommuner och regioner har valt att bibehålla den nya funktionen under hela 2020, medan andra har valt att återgå till ordinarie struktur när det visat sig att krisförloppet blivit långvarigt. I de allra flesta fall har den särskilda organisationen genomgått en rad förändringar under pandemins förlopp, både vad gäller sammansättning och mötesintensitet. En lärdom har varit att det underlättar intern kommunikation och samverkan när alla delar av organisationen använder samma metodik och system för krishantering.<sup>74</sup>

Trots att de flesta har gjort organisatoriska justeringar för att bättre kunna hantera krisen så är det tydligt att nya funktioner snarare haft en koordinerande funktion än en ledande. Det har funnits en tydlig strävan att i så stor utsträckning som möjligt bibehålla ordinarie strukturer. Den särskilda organisationen har inte tagit över ledningen utan snarare fungerat som ett stödjande kontrolltorn. De allra flesta kommuner och regioner har varit mycket tydliga i denna ambition och har i efterhand konstaterat att inriktningen var den rätta.

Många regioner har aktiverat *särskild sjukvårdsledning*. Denna funktion har ofta kompletterats med en övergripande krishanteringsorganisation som har anpassats efter krisens intensitet. En lärdom är att särskild sjukvårdsledning inte alltid har varit väl lämpad för att fatta den typ av stora ekonomiska och administrativa beslut som har aktualiserats under pandemin.

I en forskningsrapport beställd av MSB konstateras att kommunernas sätt att organisera sig under pandemin uppvisar en stor variation men haft en gemensam inriktning att absorbera störningar genom pragmatism och flexibilitet. Den ordinarie verksamhetens

---

Not. 74 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens.*

struktur och arbetssätt varierar mellan kommuner och då är det rimligt att detsamma gäller i kris. Krisorganisationen har anpassats efter lokala förutsättningar och hur den lokala pandemibelastningen sett ut vid olika tidpunkter.<sup>75</sup>

### 4.4.3 De svåra prioriteringarna

I den initiala fasen handlade mycket om prioriteringar, inte minst med anledning av att flera verksamheter samtidigt drabbades av stora bemanningsproblem. Kommuner och regioner behövde tidigt överväga olika lösningar på hur personal kunde allokeras till de mest kritiska verksamheterna. Till viss del har uppgiften kunnat lösas genom att skjuta upp mindre prioriterad verksamhet, sänka ambitionsnivån eller extraanställa personal. Men sådana åtgärder har sällan räckt hela vägen, det har också varit nödvändigt att göra överflyttningar av personal. Sådana överflyttningar har ofta varit utmanande eftersom de har aktualiserat en rad svåra övervägningar som relaterar till personalens medbestämmande, arbetsgruppernas effektivitet och introduktion av överflyttad personal. Som grund för prioriteringar på personalområdet har det underlättat när det funnits en befintlig kontinuitetsplan som identifierat vilka verksamheter som måste fungera till varje pris och vilken personal som kan överflyttas i kris. (Vi för mer utvecklade resonemang om personalöverflyttningar i kapitlet om att vara arbetsgivare i pandemi.)

Det stod tidigt klart att befintliga lager för skyddsutrustning inte skulle räcka till. Det dröjde innan statliga leveranser kom och oron var stor i verksamheterna, inte minst inom äldreomsorgen. Det finns exempel på hur personal på eget initiativ har besökt byggvaruhus, ringt runt till veterinärer och nyttjat egna nätverk för att

---

Not. 75 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, s. 38 f.

öka den lokala tillgången på skyddsutrustning. Efter den initiala osäkerheten har de flesta kommuner och regioner hittat mer långsiktigt hållbara lösningar. Många kommuner och regioner har i olika samverkansformer gjort gemensamma inköp, byggt upp egna centrallager och fördelat utrustning till olika verksamheter i mån av tillgång och behov. Flera större kommuner framhåller att det varit en fördel att hantera lagring och fördelning av skyddsutrustning genom en centralt inrättad material- och logistikfunktion istället för att lägga uppgiften på förvaltningsnivå.<sup>76</sup>

## 4.5 Utmaningen i att vara uthållig

Covid-19-pandemin har avvikit från tidigare kriser främst genom dess långa varaktighet men också genom att stabsarbetet har behövt bedrivas på distans. Insikten om detta har kommit gradvis under pandemin.

En utmaning har varit att upprätthålla en robust och uthållig krishantering. Fokus har av naturliga skäl riktats mot att klara de kritiska verksamheterna med avseende på bemanning och skyddsutrustning. Ibland har man då förbiset vikten av att den särskilda organisationen behöver en bemanning som klarar hög belastning under lång tid. Den personal som bemannat den särskilda organisationen har, ibland under långa perioder, fått sköta ordinarie arbetsuppgifter vid sidan om krishantering. Det har skapat en mycket hög arbetsbelastning och flera kommuner har frågat sig vad som hade hänt om inte pandemins intensitet hade gått ner sommaren 2020.<sup>77</sup>

---

Not. 76 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, ss. 73 ff.; Prospero, 2021. *Rapport för Borås stad. Utvärdering av krisledningsarbete under Coronaviruspandemin*.

Not. 77 Se t.ex. Rådestad, C., Blomstrand, R. m.fl., 2020. *Stabsutvärdering. Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari-1 september 2020*, s. 55.

Kommuner och regioner har vidtagit åtgärder för att stärka uthålligheten i de särskilda organisationerna. Ett sätt har varit att skapa en back-office-funktion som avlastar krisledningen, så att bördan av ordinarie arbetsuppgifter minskar. Hur en sådan funktion har utformats varierar, men det är tydligt att HR-funktionen har kunnat fylla en viktig roll, till exempel genom att överta administrativa processer i samband med rekrytering, kompetensinventering och schemaläggning. Ett annat sätt att minska sårbarheten har varit att utse ersättare för nyckelpersoner i krislednings- och stabsfunktioner. Dessa ersättare har då behövt hållas tillräckligt informerade om skeenden och avvägningar för att kunna kliva in i särskild organisation med kort varsel.<sup>78</sup>

Att stärka upp nyckelfunktioner med informerade ersättare minskar sårbarheten men förutsätter tillgång till lämplig personal som kan fungera som ersättare. Den här typen av åtgärd kan därför vara svår att vidta för små kommuner där personberoendet var stort redan innan pandemin slog till. Små kommuner har delvis löst detta genom att samverka om vissa nyckelfunktioner, som till exempel kriskommunikation, med närliggande kommuner.<sup>79</sup>

De krishanteringsstrukturer som funnits förbereda i kommuners och regioners planer har ofta varit anpassade efter en kortvarig akut kris. Att bryta normala ansvarskedjor kan vara motiverat för att skapa ökad beslutskraft under en begränsad tid, men pandemin har som bekant haft ett utdraget förlopp med oklar slutpunkt. I den typen av kris har en starkt centraliserad krisledning uppvisat svagheter. Det har ibland blivit svårt att upprätthålla en väl

---

Not. 78 Se t.ex. Prospero, 2021. *Rapport för Borås stad. Utvärdering av krisledningsarbete under Coronaviruspandemin*, s. 13 f.

Not. 79 Se t.ex. Hindersson, E. och Pettersson, A., 2021. *Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 – Utvärderingsrapport Arboga kommun*, ss. 31 ff.

fungerande ordinarie verksamhet när flera av nyckelpersonerna flyttats till den särskilda organisationen. I vissa fall har det uppstått ett stort avstånd mellan krisledning och ordinarie ledning och delar av verksamheten har då blivit försvagad. Det har fungerat bättre när krisledningen har arbetat nära den ordinarie ledningen.<sup>80</sup>

Flera kommuner och regioner har efterhand minskat eller helt avvecklat den särskilda organisationen när pandemins intensitet har gått ner. Ett vanligt mönster tycks vara att helt eller delvis återgå till ordinarie struktur sommaren 2020 för att återaktivera den särskilda organisationen i någon form under hösten samma år, då den andra pandemivågen kom. Att flexibelt anpassa den särskilda organisationens omfattning och roll efter krisens karaktär har varit ett sätt att bevara en sorts tyngdpunkt i den ordinarie verksamheten och samtidigt markera förhöjd beredskap när belastningen blivit kritisk. Det finns också exempel på kommuner och regioner som låtit den särskilda organisationen vara aktiverad under lång tid och endast gjort mindre justeringar.<sup>81</sup>

## 4.6 Krishantering i samverkan

Pandemins konsekvenser har i stor utsträckning behövt hanteras i samverkan. I det här avsnittet kommenterar vi hur krishanteringen har fungerat när den har genomförts aktörsgemensamt.

---

Not. 80 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 40.

Not. 81 Se t.ex. KPMG, 2021. *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Sätters kommun*, s. 18 f.

### 4.6.1 Otympliga rapporteringsvägar mellan samhällsnivåer

Under pandemin efterfrågade departementen och myndigheterna mycket information om regionernas och kommunernas förutsättningar, i syfte att kunna utforma olika stödinsatser. Hur effektiva sådana insatser blivit har därför varit beroende av hur effektivt information kunna flöda genom kedjan med geografiskt områdesansvariga aktörer, och från verksamheter i olika sektorer upp till nationella expertmyndigheter.

Länsstyrelserna fick tidigt två rapporteringsuppdrag. Det ena gällde att lämna generella rapporter till MSB om läget i länet. Rapporteringen byggde i stor utsträckning på rapportering från kommunerna. Uppgiften blev onödigt komplicerad för kommunerna eftersom MSB använde en generell rapportmall som skulle gå att tillämpa på all samhällsviktig verksamhet. Som exempel kan nämnas området *energi* där det inte klargjordes om MSB efterfrågade påverkan på 1) kommunens egen verksamhet 2) energibolag i kommunens geografiska område eller 3) allmänhetens energiförsörjning. De flesta kommunerna hade bara möjlighet att svara på frågor utifrån den egna verksamheten då man hade fullt upp med den interna krishantering. Motsvarande oklarhet gällde huvuddelen av sektorerna i rapporteringen. Det gör att den information staten tog emot blev svårtolkad.

Länsstyrelserna fick även ett rapporteringsuppdrag från Finansdepartementet som innehöll mer specifika frågor om effekterna av pandemin. Även denna rapportering skulle bygga på underlag från kommunerna och de två rapporteringsunderlagen var inte samordnade. Eftersom länsstyrelserna tidvis skulle rapportera till regeringen flera gånger i veckan fick kommunerna rapportera med samma frekvens till länsstyrelserna. Utöver dessa rapporteringar fick vissa kommunala verksamheter periodvis svara på frågor från nationella expertmyndigheter som Energimyndigheten, Livsmedelsverket och Post- och telestyrelsen.



Utöver rapporteringsbördan har kommunerna haft synpunkter på länsstyrelsernas sammanställning av lägesbilder och återkoppling av resultat. SKR har efter synpunkter från medlemmarna haft mycket kontakter med länsstyrelsernas nationella samordningskansli vad gäller den metodik som länsstyrelserna har använt vid sammanställning av lägesbilder. Kritiken har bland annat gällt att enskilda kommuners lägesbilder ibland har generaliserats till att omfatta ett helt län, eller lyfts upp som en nationell fråga. Det har saknats verktyg för att sammanställa och illustrera om ett problem gäller någon enstaka kommun eller många kommuner i flera län samtidigt.

Informationstrycket på kommunerna har periodvis varit stort och blivit en källa till frustration, framför allt då kommuner behövt dubbelrapportera information i olika format till olika myndigheter. Det stora arbete som kommunerna lagt ner på inrapportering har inte alltid återgäldats av staten i form av återkoppling. Skälet har ibland varit att myndigheter har sekretessbelagt den inrapporterade informationen, men det finns också mycket information som inte varit sekretessbelagd och som hade kunnat återkopplas mer systematiskt.<sup>82</sup>

När information behöver flöda snabbt och med regelbundenhet igenom ett system är det en klar fördel om rapporteringsvägen är etablerad redan före krisen slår till. Så var inte fallet när Socialstyrelsen, via Länsstyrelsen, skulle inhämta lägesbilder från kommuner och regioner om deras behov av skyddsutrustning. Eftersom tillgången till skyddsutrustning utgjorde känslig information behövde lägesbilderna inhämtas på ett säkert sätt.

---

Not. 82 Se t.ex. Länsstyrelsen Västerbotten, 2021. *Utvärderingsrapport. Regional samverkan i hanteringen av covid-19 i Västerbottens län*, ss. 42 ff.

Tack vare upparbetade kontakter med regionernas krisberedskapsenheter kunde Socialstyrelsen redan tidigt i februari etablera en rapporteringsväg från regionerna. Rapporteringsvägen innebär att regionernas inköpschefer två gånger i veckan muntligen rapporterade in sina behov vid en samverkanskonferens med Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, MSB och SKR. Samtidigt påbörjade Socialstyrelsen utvecklingen av en ny krypterad rapporteringsfunktion, men det dröjde fram till mitten av april innan det användes för första gången av en region.

Socialstyrelsen hade inte lika upparbetade kontakter med kommunerna som de hade med regionerna. Detta, tillsammans med det faktum att kommunerna är många, bidrog till svårigheten att bygga upp en rapporteringsfunktion motsvarande den som användes för regionerna. Alternativet blev en informationskedja från kommuner till länsstyrelser, till MSB och vidare till Socialstyrelsen. Men innan denna kedja kunde aktiveras behövde Socialstyrelsen ha en krypterad rapporteringsfunktion på plats. Denna blev klar den 16 mars 2020, men det dröjde ytterligare en månad innan funktionen kom till användning. Anledningen är att länsstyrelserna varit osäkra på hur deras geografiska områdesansvar skulle tolkas i förhållande till frågan om skyddsutrustning.<sup>83</sup>

#### **4.6.2 Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar var inte alltid tydligt**

Gränssnittet mellan länsstyrelsernas och kommunernas ansvar blev en återkommande diskussionsfråga under pandemin inledande skede. Under våren och sommaren 2020 fick kommunerna ta ett stort ansvar för tillsyn av social distansering, till exempel på kommunala badstränder. Gränsdragningen klargjordes efterhand genom att länsstyrelserna fick ett regeringsuppdrag att följa

---

Not. 83 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning - krishantering till ett högt pris*, ss. 63.

efterlevnaden av rekommendationer, till exempel för sommaraktiviteter. Diskussioner om gränsdragning och andra frågor har underlättats av att länsstyrelserna etablerade ett nationellt samordningskansli, administrerat av Länsstyrelsen i Halland. Kansliet har fungerat som en smidig ingång för bland annat SKR och centrala myndigheter.

På den regionala nivån är det länsstyrelserna som har det geografiska områdesansvaret. Det innebär att länsstyrelserna har ett ansvar att verka för samordning av den regionala krishanteringen. Det råder delade meningar om hur väl myndigheterna har lyckats med detta. I flera regioner tycks länsstyrelserna haft svårt att hitta sin roll i pandemins inledningsskede. Kommuner och regioner använde sina befintliga kontaktytor och nätverk för att kommunicera, samverka och utbyta erfarenheter och det var lite oklart på vilket sätt länsstyrelsen kunde bidra med samordning. Länsstyrelserna har heller inte kunnat bistå kommunerna med tidigare eller mer utvecklad information om statliga myndigheters besked i olika frågor. Precis som kommuner och regioner tycks länsstyrelsernas personal ha följt presskonferenser i realtid, utan tillgång till förhandsinformation eller en mer utvecklad förståelse för intentionerna bakom olika besked från nationell nivå.<sup>84</sup>

I de flesta fall har länsstyrelserna efterhand funnit sin roll och bidragit positivt i den gemensamma krishanteringen. Länsstyrelserna har till exempel samordnat arbetet med regionala krisinformationsstrategier och samarbetat med kommuner och regioner om översättning av krisinformation. De har också arrangerat samverkanskonferenser och etablerat vissa nätverk som varit av särskild betydelse under pandemin, till exempel HR-nätverk och socialchefs nätverk.<sup>85</sup>

---

Not. 84 Se t.ex. Eklund, S., Jensen, C. m.fl., 2022. *Om att leverera uthållighet. Lerums kommuns arbete med pandemin*, ss. 60 ff.

Not. 85 Se t.ex. Combitech, 2021. *Utvärdering av den övergripande krisledningens hantering av Covid-19 - Mora kommun*, s. 17.

Under pandemins inledande fas gav regeringen länsstyrelserna en roll i den statliga samordning som krävdes för att Socialstyrelsen, via länsstyrelserna och MSB, skulle kunna fördela ut skyddsutrustning till kommunerna. Länsstyrelsernas roll var att inhämta kommunernas behov av skyddsutrustning, förmedla dessa behov till staten, för att i ett sista led kunna fördela ut utrustning till kommuner efter behov. Några länsstyrelser agerade skyndsamt och bidrog aktivt till att kommunerna i de berörda länen fick tillgång till skyddsutrustning när den behövdes som mest. Dessa länsstyrelser gjorde en vid tolkning av sitt geografiska områdesansvar och agerade kraftfullt också vid sidan om den samordnande rollen mellan kommuner och myndigheter. Genom kreativa samarbeten med näringsliv, universitet och civilsamhälle anskaffades skyddsutrustning som fördelades mellan kommuner i länet.<sup>86</sup>

Enligt Riksrevisionen har många länsstyrelser intagit en avvaktande hållning till att inhämta lägesbilder om behovet av skyddsutrustning från kommuner och förmedla dessa till Socialstyrelsen. Det har funnits flera skäl till detta. Ett skäl var att länsstyrelserna inte ansåg att de hade den medicinska kompetensen att bedöma kommunernas lägesbilder. Det fanns också en tvekan om hur villiga kommunerna skulle vara att dela sina lägesbilder med Länsstyrelsen. Men länsstyrelserna var framför allt tveksamma till om de överhuvudtaget hade mandat att fullgöra uppgiften.

För att få klarhet om mandatet bad länsstyrelserna den 30 mars regeringen om ett bemyndigande att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel. Ett sådant bemyndigande fick de fyra dagar senare.<sup>87</sup> Enligt Riksrevisionen har länsstyrelsernas avvaktande

---

Not. 86 Se t.ex. Deicao, H., Fors, F. m.fl., 2021. *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*, s. 21 f.

Not. 87 Regeringsbeslut S2021/08111.

hållning varit obefogad och bidragit till att värdefull tid gick till spillo vid förmedling av skyddsutrustning till kommunerna.<sup>88</sup>

Vissa kommuner har enligt Riksrevisionen fått tidig tillgång till skyddsutrustning via Socialstyrelsen, även då länsstyrelserna varit avvaktande. Detta har skett i de fall kommunerna har tillhört län med hög smittspridning och regionen inkluderat kommunernas behov i sin egen begäran om stöd från Socialstyrelsen. Men övriga kommuner har i stor utsträckning fått hantera den akuta situationen på egen hand under den period då behovet var som störst. Efter att länsstyrelserna fått sitt regeringsuppdrag har de kunnat spela en mer aktiv roll i fördelningen och även bistå i kommunernas egna inköp, till exempel genom att tillhandahålla en förteckning över potentiella leverantörer.<sup>89</sup>

### 4.6.3 Konstruktiv samverkan mellan kommuner

Många kommuner har erfarit att både staten och regionen gett ett alltför passivt stöd till deras ansträngningar att förse kritiska verksamheter med skyddsutrustning. En klar majoritet av kommunerna anser att egna inköp hade störst betydelse för att säkra tillgången till skyddsutrustning under våren och sommaren 2020.<sup>90</sup> Det som verkligen tycks ha gjort skillnad är de omfattande samarbeten som har skett mellan kommuner och det stöd som har kommit från näringsliv och civilsamhälle. Som vi beskriver i kapitlet om äldreomsorg respektive hälso- och sjukvård har kommunerna etablerat interna inköpsfunktioner, identifierat nya inköpskanaler

---

Not. 88 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris*, ss. 64 ff.; Se också 2020:80, ss. 153 ff.

Not. 89 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris*, ss. 64 ff.

Not. 90 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris*, ss. 71 f.; se också t.ex. KPMG, 2020. *Timrå kommun. Lärande utvärdering Covid-19*.

och fördelat utrustning mellan sig efter behov. Ibland har denna samordning skett med stöd av länsstyrelsen och/eller regionen, men inte sällan har den organiserats utan stöd från regional nivå.<sup>91</sup>

Men samverkan mellan kommuner har inte begränsats till frågan om skyddsutrustning. Kommuner har genom samordning med varandra kunnat underlätta hanteringen av en lång rad pandemi-relaterade frågor. Det har inte minst handlat om att dela kompetens och ibland även personella resurser. Mindre kommuner med stort personberoende på nyckelpositioner har exempelvis kunnat ta del av krisberedskapskompetens från en grannkommun när den egna beredskapssamordnaren varit frånvarande.

Utöver sådana mer konkreta in- och utlån av kompetens så har det skett ett omfattande erfarenhetsutbyte inom befintliga nätverk för kommundirektörer, skolchefer, kommunikationsdirektörer och andra positioner som haft stora utmaningar att hantera under pandemin. Sådana erfarenhetsutbyten mellan närliggande kommuner har varit värdefulla för att bilda en gemensam förståelse för situationen och dela lägesbilder. Det har också förekommit att gemensamma funktioner har etablerats, till exempel för analys eller kriskommunikation. Den samordning som har skett i mellan-kommunala nätverk har bidragit till att kommunerna kunnat agera mer samfällt i förhållande till invånarna. Detta tror flera kommuner har bidragit till mindre oro och osäkerhet hos invånare, framför allt de som rör sig mellan flera kommuner.<sup>92</sup>

---

Not. 91 Se t.ex. KPMG, 2021. *Kramfors kommun – lärande utvärdering Covid-19*, s. 17, 22.

Not. 92 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, ss. 30 ff.

#### 4.6.4 Kriskommunikation

En central del av kommunernas geografiska områdesansvar är att verka för att informationen till kommuninvånarna är samordnad. Det har varit utmanande för kommunerna att ta detta ansvar under pandemin. Det har varit krävande att tolka och förmedla myndighetsinformation till kommunens aktörer. Beskeden från myndigheterna har stundtals varit otydliga, dåligt samordnade och motstridiga. Kommuner, regioner och länsstyrelser har framfört starka önskemål om bättre samordning på nationell nivå och större konkretion, till exempel vad gäller symtombeskrivningar, rekommendationer om karantän och smitta, hur man ska hantera trängsel på badstränder osv. Detta är frågor som inte minst allmänheten har efterfrågat tydliga svar på. Otydliga och sinsemellan olika budskap från statligt håll har försvårat kommunernas ambition att förstärka den statliga kommunikationen.<sup>93</sup>

En särskild utmaning har varit att viktig information har lämnats på presskonferenser utan att kommunerna och regionerna fått förhandsinformation i rimlig tid. Detta har skapat svåra förutsättningar för kommuner att ta sitt områdesansvar. Inte sällan har allmänheten och media förväntat sig svar på frågor kort efter presskonferenser.<sup>94</sup>

Råd och rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och MSB har haft stor inverkan på kommuner och regioner. För att kunna förstärka de statliga budskapen inom ramen för sitt områdesansvar hade kommuner behövt betydligt bättre framförhållning.

---

Not. 93 Se t.ex. Jämtelid, K., Jendel, L. m.fl., 2021. *Kriskommunikation i samverkan – Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020*, s. 28 f.

Not. 94 Se t.ex. Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alle man på däck – Om Kungälv kommun hantering av pandemin*, s. 42 f.

Även länsstyrelserna har påtalat bristen på förhandsinformation.<sup>95</sup> (Vi resonerar mer utförligt om denna fråga i kapitlet om samverkan och kommunikation.)

## 4.7 Vilka lärdomar kan vi dra?

Vi har konstaterat att det svenska samhället, inklusive kommuner och regioner, saknade en pandemiberedskap som var relevant för att hantera de konsekvenser som covid-19-pandemin gav upphov till. Vi har konstaterat att en viktig förklaring ligger i hur den statliga styrningen såg ut under åren före pandemin. Staten har tydligt och aktivt styrt samhällets beredskapsfokus mot civilt försvar på bekostnad av beredskap för frestida kriser. Det svenska samhället mötte covid-19-pandemin i ett läge där fokus låg på beredskap för krig. Pandemin har skapat utmaningar som har bidragit till lärdomar för alla samhällsnivåer. Vi kommenterar några av dessa lärdomar i avsnitten här under.

### 4.7.1 Staten behöver ha förmåga att styra mot beredskap utifrån flera scenarier

Det är tydligt att den statliga styrningen på beredskapsområdet har varit alltför fokuserad på krisscenario som funnits i nära minne eller bedömts vara nära förestående. Den pandemiberedskap som utvecklades under åren efter svininfluensan 2009 klingade ganska snart av och hamnade i skuggan av andra scenarier eller planeringsprocesser. Krisberedskapens aktörer talade allt mer sällan om pandemiberedskap. Efter regeringens ekonomiska satsning på civilt försvar 2018, har regeringens fokus varit riktat

---

Not. 95 Jämtelid, K., Jendel, L. m.fl., 2021. *Kriskommunikation i samverkan – Samverkan och samordning inom riskkommunikation vid coronapandemin 2020*, s. 28.



mot krigsfara, och den fredstida beredskapen har hamnat i skymundan. Under åren fram till covid-19-pandemins utbrott 2020 har staten uttryckt förväntningar om att kommuner och regioner ska bygga upp det civila försvaret på kort tid och med begränsad finansiering. Detta är en del av förklaringen till att varken kommuner och regioner eller andra samhällsaktörer stod väl rustade för pandemin.

Ett starkt civilt försvar har inte sällan ett värde även för fredstida kris. Det kan handla om generella förmågor som samverkan och ledning, och kriskommunikation. Men under senare år har fokus i arbetet med civilt försvar i stor utsträckning legat på administrativa åtgärder, som krigsorganisation och krigsplacering, signalskydd och genomgång av totalförsvarslagstiftning. Den typen av förberedelser är av begränsad nytta vid en pandemi. Pandemierfarenheten visar att vi parallellt med uppbyggnad av civilt försvar behöver bygga upp en beredskap för fredstida kriser. Pandemier är en väl känd typhändelse som kommer att inträffa igen, och det tar tid att bygga beredskap.

Vi ser nu oroväckande tecken på att intresset för pandemiberedskap redan har lagt sig. Rysslands invasion av Ukraina har ytterligare förvärrat den geopolitiska situationen och statens fokus har återigen riktats mot det civila försvaret. Trots att mindre än ett år har passerat sedan de långtgående pandemirestriktionerna avvecklades så tycks minnet och lärdomarna av pandemin ha bleknat. De statliga myndigheterna talar allt mindre om beredskap för fredstida kris och det är oklart hur den statliga uppföljningen av pandemiberedskap ska se ut framöver. Den nya myndigheten Totalförsvarsanalys ska följa upp systembrister i det civila försvaret, men inte i krisberedskapen. Med tanke på det stresstest som pandemin har utgjort för hela samhällsorganisationens förmåga att hantera kris så bör lärdomarna omsättas i beredskapsuppbyggnad för fredstida kris.

### **4.7.2 Kommunikationsvägarna mellan staten, kommunerna och regionerna behöver utvecklas**

När en samhällskris drabbar en decentraliserad samhällsorganisation som den svenska behöver staten, regionerna och kommunerna samspela effektivt utifrån sina tilldelade roller. För att detta ska vara möjligt krävs att aktörerna fortlöpande uppdaterar varandra med lägesbilder och information om planerade åtgärder. En framgångsrik krishantering kräver därför att kommunikationen mellan samhällsnivåer är effektiv. Centrala myndigheter som Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen kan behöva ha direktkontakt med till exempel kommunala chefsnätverk för att förstå hur olika åtgärder kan påverka samhället. Utifrån pandemins erfarenheter kan vi konstatera att det finns ett stort förbättringsutrymme i detta avseende.

När en samhällskris inträffar kommer kommunernas roll att vara helt central – det gäller oavsett om det är en pandemi, en infrastrukturstörning eller en naturkatastrof som orsakat krisen. I en samhällskris kommer staten att behöva snabb, tillförlitlig och löpande tillgång till information om tillståndet i de kommunala verksamheterna. Om sådan information ska flöda smidigt genom systemet krävs att rapporteringsvägarna är uppbyggda innan krisen kommer. Så var inte fallet inför flyktingkrisen 2015 och så var inte fallet inför pandemin.

Att i kris utveckla nya rapporteringsvägar skapar osäkerhet och frustration och viktig tid går till spillo. Inför nästa kris behöver vi ha ett mer genomtänkt system för rapportering av information från kommuner till staten. Detta system behöver byggas med utgångspunkten att information kan skickas på ett sätt som minimerar bördan för uppgiftslämnarna. Informationen behöver sammanställas med god metodik och kommunerna behöver få återkoppling på lämnad information. Under pandemin har vi sett brister i alla dessa delar.

Staten har efterfrågat mycket information från kommuner och regioner, men inte varit lika angelägen om att återföra information om vad som pågår på nationell nivå. Statens rekommendationer, restriktioner och beslut har ofta haft en helt avgörande påverkan på kommuners och regioners förutsättningar att fullgöra sina uppgifter att bekämpa pandemin och bedriva ordinarie verksamhet. Man får ha förståelse för att krisens uppdrivna tempo gör det svårt för staten att med god framförhållning informera om planerade åtgärder, men att kommuner och regioner får avgörande information samtidigt som allmänheten måste undvikas.

### **4.7.3 Kommuner och regioner behöver stärka sin krisberedskap**

Det är uppenbart att de flesta kommuner och regioner inte hade en tillräckligt god beredskap för kris när pandemin slog till. De utvärderingar som kommuner och regioner låtit göra av sin pandemi-hantering visar att alltför många kommuner och regioner haft bristfälliga och ej uppdaterade krisplaner. Pandemiscenariot har inte tagits på tillräckligt allvar i risk- och sårbarhetsanalyser, som heller inte tagit höjd för en långdragen kris som kräver en uthållig hantering. Lagerhållningen av skyddsutrustning och läkemedel har varit otillräcklig. Som vi såg i avsnittet ovan har detta sin rimliga förklaring i att staten inte har stöttat kommunernas och regionernas arbete och heller inte efterfrågat någon pandemi-beredskap. Detta förminskar inte behovet av att nu bygga en bättre beredskap för kommande pandemier. Inför det arbetet finns vissa lärdomar att dra utifrån erfarenheter av covid-19-pandemin.

Det är viktigt att understryka att hanteringen av covid-19 redan har tagit krisberedskapen till en högre nivå i förhållande till situationen före pandemin. Flera kommuner och regioner anser att den ökade beredskapen redan kommit till nytta i samband med de utmaningar som kriget i Ukraina har fört med sig. Att pandemin

har varit så långdragen har gjort att kommuner och regioner fått en utdragen intensivkurs i krishantering. Parallellt med krishanteringen har det skett ett lärande som har gett en avsevärd höjning av kompetensen att hantera kris. En del av den utveckling som skett under pandemin har lämnat kvar positiva spår, till exempel i form av utvecklade samarbetsformer, nya arbetssätt, effektivare kommunikation och digitala verktyg. Men också mer handfasta spår i form av material- och logistikfunktioner och beredskapslager. Hur länge dessa spår lever kvar och vidareutvecklas avgörs delvis av förmågan att hålla i uppbyggnaden av beredskap för framtida kris.

Den här framtida krisen kommer inte att vara den sista och det finns all anledning att målmedvetet fortsätta stärka beredskapen. Krishanteringen under pandemin har kastat ljus över den krisberedskap som fanns och med stor tydlighet blottlagt dess för- tjänster och brister. En lärdom är att krisberedskap är färskvara och kräver aktivitet. Planer måste uppdateras och förankras regelbundet och nyckelfunktioner behöver öva på att tillämpa dem.

Övning är inte bara ett sätt att trimma organisationen för kris, det är också ett sätt att utvärdera krisplaneringen. En erfarenhet från pandemin är att de kommuner som haft en uppdaterad pandemiplan har haft nytta av den, även om den har behövt revideras efter hand. Ingen organisation kan ha en träffsäker plan för alla typer av händelser men pandemin visar att en viss specifik planering behövs för scenarion med hög sannolikhet och svåra konsekvenser, som pandemier. För att en plan ska fylla sin tänkta funktion i kris är det förstås viktigt att den är uppdaterad, väl känd och att nyckelpersoner förstår innehållet. Det bästa sättet att skapa denna beredskap är att genomföra övningar med planen som utgångspunkt.

Att aktivt höja krisberedskapen genom planering, utbildning, medvetandehöjande aktiviteter och övningar är resurskrävande. Kommuner och regioner behöver avsätta mer resurser för att bygga en bottenplatta av robusthet i sina verksamheter. Men det är också helt nödvändigt att staten skalar upp sin finansiering i proportion till de ökade statliga förväntningarna på beredskap. Så här långt har staten inte infriat sitt åtagande att finansiera de krav som lagen om extraordinära händelser ställer.

#### **4.7.4 Kommuner och regioner har litat på den ordinarie organisationen**

Kommuner och regioner tycks ha strävat efter att inte göra större organisatoriska förändringar än vad situationen har krävt. Denna iakttagelse bygger vi främst på hur företrädare för kommuner och regioner har motiverat sina vägval i de utvärderingsrapporter och årsredovisningar vi har tagit del av. Strävan att inte göra så ingripande organisatoriska förändringar kan vara ett uttryck för att likhetsprincipen har fått genomslag i krishanteringen. Men det kan också vara ett uttryck för en stor tilltro till den ordinarie organisationen och att kommuner och regioner har gjort de vägval som framstått som mest rationella för att hantera krisen.

De allra flesta kommuner och regioner har inte aktiverat krisledningsnämnden och de som har gjort det förefaller ha haft goda skäl för detta. När nämnden har aktiverats har den också avvecklats när den har spelat ut sin roll. Detsamma gäller den särskilda organisation som de flesta kommuner och regioner har byggt upp. De organisatoriska förändringarna har föranletts av det förhöjda behov av samordning som uppstått under krisläget. När krisens belastning har gått ner har också den särskilda organisationen avvecklats eller minskat i omfattning och intensitet. Det har funnits en stor tilltro till att den ordinarie organisationen har en stor kapacitet att absorbera störningar.

Ansvarsprincipen har en självklar status som ideal för krishanteringen, men det innebär inte att principen alltid har upprätthållits. För att ansvarsprincipen ska kunna tillämpas i kris krävs att det finns en ömsesidig förståelse för hur rollfördelningen mellan aktörer ser ut. Pandemin har visat att denna förståelse ibland har brustit. Oklarheter har framför allt uppstått när kommuner och regioner har mött staten.

# Kommunikation och samverkan

Den svenska pandemistrategin har byggt på tillit i två riktningar: invånarna förväntas lita på det offentliga, i form av stat, kommuner och regioner, som i gengäld litar på invånarna. Samma grundackord av tillit gäller som norm för samverkan mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen. När staten, kommuner och regioner, näringsliv och civilsamhälle samverkar finns det få inslag av ordergivning. Men det finns exempel på att tilliten mellan samhällsnivåerna har sviktat under pandemin. Som kommer att framgå i detta kapitel är kommunikation och samverkan centrala verktyg när ett tillitsbaserat samhälle som det svenska ställs inför en djup och långdragen kris.

I kapitlet har vi valt att sammanföra samverkan och kommunikation, istället för att beskriva verksamheterna var för sig. Samverkan och kommunikation är i stora stycken två sidor av samma mynt i krishanteringen. Vi lyfter fram sådant lärande som direkt relaterar till kommuners och regioners erfarenheter av att samverka och kommunicera med varandra, med andra samhällsaktörer och med befolkningen. Vi beskriver de olika samverkansytorna och resonerar om positiva och negativa erfarenheter utifrån varje samverkansyta. Vi utgår huvudsakligen från kommuners och regioners perspektiv, men när vi berör samverkan med civilsamhällets organisationer

har vi valt att särskilt lyfta fram civilsamhällets perspektiv. Slutligen för vi ett resonemang om några centrala lärdomar. En kort summering av lärdomar ges redan i rutan nedan.

### Lärdomar

- Hur samverkan har fungerat har förklarat både framgång och hinder i pandemibekämpningen. Alla nivåer i samhällsorganisationen behöver underhålla och vidareutveckla de nya samverkansstrukturer som har etablerats. Ömsesidig kunskap och förståelse för varandras verksamheter är avgörande steg på vägen.
- Samverkan mellan samhällsnivåerna (kommunal, regional och statlig) är särskilt utmanande och kräver stor omsorg. Samverkan mellan kommuner och regioner kan utvecklas men det är samverkan med den statliga nivån som varit mest utmanande. Ett problem har varit att det saknats etablerade och säkra kommunikationskanaler mellan kommuner och den statliga nivån.
- Samverkan mellan organisationer på samma samhällsnivå (till exempel mellan kommuner och mellan regioner) har generellt fungerat bättre. Kommuner och regioner behöver bevara och vidareutveckla de nya samarbetsformer som har utarbetats under pandemin.
- Kommuner och regioner bör få förhandsinformation innan staten går ut brett till allmänheten med information om restriktioner, rekommendationer och ändrade bestämmelser som berör kommuners och regioners verksamhet. Detta är en förutsättning för att upprätthålla invånarnas förtroende och att kommunikationssystemet ska kunna fungera effektivt och möjliggöra ansvarsutkrävande.
- Staten, SKR, regionerna, kommunerna och privata utförare behöver överväga behovet av mer gemensamma nationella riktlinjer och principer för samverkan med civilsamhället i kris.



## 5.1 Kommunikation och samverkan - avgörande i kris

Pålitlig information är en helt central resurs i kris. Det gäller både för de offentliga aktörer som har till uppgift att hantera krisen, men det gäller även alla andra, befolkningen inkluderad. Behovet av kommunikation ökade därför markant och på kort tid hos offentliga aktörer under pandemin. Många regioner och kommuner var inte rustade för att möta den efterfrågan. Det omätliga behovet av information i kombination med en flod av icke kvalitetssäkrad information har skapat en kommunikativ utmaning som ibland har liknats vid en kommunikativ kris.<sup>96</sup>

En kommun har många perspektiv att hantera samtidigt i sin kommunikation. Den externa kommunikationen omfattar kommunikation med andra offentliga organisationer, såsom andra kommuner, regioner och de statliga myndigheterna. Vidare rör det kommunikation med civilsamhällets organisationer och företagen. Den omfattar också kommunikationen med invånare och med medier. Därutöver behöver förstås kommuner, liksom alla organisationer, ha en väl fungerande intern kommunikation. Detsamma gäller för regioner. Kanalerna för kommunikation och samverkan och vilka verktyg som används varierar. Kommunikation och samverkan utgör sålunda en komplex väv av kontaktvägar externt, internt, horisontellt och vertikalt.<sup>97</sup>

---

Not. 96 Se t.ex. Hindersson, E., och Pettersson, A, 2021. *Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 - utvärderingsrapport Arboga kommun*, s. 7 f.

Not. 97 Se Johansson, B., 2022. *En kommunikativ kris - kriskommunikation under Covid-19*, ss. 43 ff.

I en kris innebär de många kontaktytorna att kommuner och regioner behöver hantera ett snabbt flöde av både inkommande och utgående information. Mot bakgrund av det stora informationsbehovet och den osäkerhet som rådde under inledningen av pandemin innebar det att man ofta tog det säkra före det osäkra och skickade vidare information till mottagare som inte direkt var i behov av den. Det ledde till att stora mängder osorterad information flödade både inom och mellan organisationer.

Under i synnerhet pandemins första våg uppfattades informationstrycket av många kommuner och regioner som närmast övermäktigt. Samtidigt kunde en förvaltning som upplevde sig vara bombarderad av information paradoxalt nog uppleva brist på information. Det kunde vara svårt för mottagarna att sortera vad i informationsflödet som var nytt, uppdaterat eller oförändrat. Inte sällan skickades samma information från flera interna och externa avsändare samtidigt. Av kommuners och regioners utvärderingar framgår att pandemin har skapat kommunikativa utmaningar utöver det vanliga.<sup>98</sup>

Med tanke på dessa omständigheter får man vara ödmjuk inför svårigheten att utbyta information och samverka på ett sätt som löser svåra problem, liksom att klara den stora efterfrågan på information från exempelvis media, allmänhet och myndigheter. Trots dessa utmaningar är det ändå tydligt i vårt material att många kommuner och regioner har lyckats väl. De har lyckats samverka effektivt mellan förvaltningar i sina egna organisationer, med varandra, med staten, med civilsamhället och med näringslivet. De har lyckats nyttja redan befintliga nätverk på ett smartare sätt, eller så har de etablerat nya samarbeten. De har gjort snabba omprioriteringar för att samla resurser utifrån de behov som funnits. Men det finns också exempel på problemfylld och ineffektiv

---

Not. 98 Se t.ex. Stälö, J. och Rånlund, A, 2021. *Slutrapport – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 29 f.

samverkan. När kommuner och regioner i sina utvärderingar kommit fram till att de inte lyckats lösa komplexa problem så effektivt som de hade önskat – då är svaret påfallande ofta att det är samverkan och kommunikation som inte har fungerat.

## 5.2 Statens kommunikation med kommuner och regioner

Presskonferenserna blev den centrala statliga kommunikationskanalen under pandemin. De var viktiga för att tillgodose samhällets behov av tät och pålitlig information om smittspridningen och läget i hälso- och sjukvården. För regeringen och myndigheterna var presskonferenserna viktiga eftersom de innebar ett snabbt och enkelt sätt att kommunicera med befolkning och institutioner om nya regler och smittskyddsrekommendationer. På så sätt var presskonferenserna direkt beteendepåverkande i förhållande till befolkningen.

En aspekt som i mindre utsträckning uppmärksammats i utvärderingar av pandemin är den direktpåverkan som presskonferenserna hade på verksamheten i kommuner och regioner.<sup>99</sup> Det var inte bara allmänheten som satt bänkad framför tv-skärmarna, det gjorde även förtroendevalda och tjänstepersoner i kommuner och regioner. Regeringens och myndigheternas beslut om nya restriktioner, bestämmelser och rekommendationer hade nämligen stora konsekvenser för kommuners och regioners verksamhet, och presskonferenserna blev en helt central källa till information. Kommuner och regioner fick i begränsad omfattning förhandsinformation om vilken information som skulle förmedlas vid dessa presskonferenser. Detta trots att kommuner och regioner ofta fick uppgiften

---

Not. 99 Coronakommissionen hade t.ex. inget uppdrag att utvärdera kommunikationens betydelse för verksamheten i kommuner och regioner.

att effektuera de beslut som tagits av regering eller myndighet. Avsaknaden av förberedelsetid för kommuner och regioner skapade stora praktiska och kommunikativa svårigheter.<sup>100</sup>

Beskeden som lämnats på presskonferenserna har ofta uppfattats vara otydliga och svåra att omsätta i handling. När regeringen och Folkhälsomyndigheten gått ut med information har det ibland uppstått en febril tolkningsverksamhet, där olika mottagare tolkat informationen på olika sätt. I vanliga fall bör ett myndighetsbeslut med stor påverkan på kommunal och regional verksamhet föregås av en remissrunda som kan ge information om konsekvenser, tillämpningssvårigheter eller misstolkningar. I den akuta situation som rådde våren 2020 fanns inte den tiden, men myndigheterna hade kunnat ge kommuner och regioner en viss förberedelsetid utan att det hade fördröjt processen nämnvärt. I bästa fall skulle ett sådant förfarande ge utrymme för en snabb återkoppling från de viktiga mottagarna, till exempel vad gäller informationens tydlighet.<sup>101</sup>

Bristen på förhandsinformation har försatt kommuner och regioner i svåra situationer när det gäller att kommunicera internt och externt. Ibland lämnades besked på fredagen som skulle implementeras på måndagen veckan därpå. Från lokal media, allmänhet och interna förvaltningar har det funnits en förväntan om att kommuner och regioner ska kunna svara på frågor nära inpå presskonferensen. Detta trots att beskeden varit lika färska och svårtolkade för dem som för andra.<sup>102</sup>

---

Not. 100 Se t.ex. Delby, J., *Kommuntopparna efter pandemin*, publicerad 2021-07-02, och Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alle man på däck – Om Kungälv's kommuns hantering av pandemi*, s. 43.

Not. 101 Johansson, B., 2022. *En kommunikativ kris – kriskommunikation under Covid-19*.

Not. 102 Se t.ex. Andersson, C., Nygren, K. m.fl., 2021. *Processutvärdering – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under 1 mars–30 september 2020*, s. 31, 49; Brorström, B., Johansson, B. m.fl., 2021. *Godkänt, men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*, s. 34 f.

Om de mest berörda intressenterna hade fått en viss tid på sig att överväga lämpliga åtgärder skulle media och allmänhet fått mer informativa svar på sina frågor och förtroendet för det offentliga skulle stärkas. Även om tidsmarginalerna är små är det orimligt att den verksamhet som direkt berörs av besked, får informationen i samma stund som alla andra.

Efter kritik från kommuner och regioner justerades hanteringen något och ibland lämnades förhandsbesked cirka 20 minuter före en presskonferens. Då fick de verksamheter som berördes en viss övervägandetid och kunde göra rätt personer tillgängliga för mediekontakter.

### **5.2.1 Myndigheternas kommunikation via andra kanaler**

En särskild utmaning är att myndigheterna inte alltid haft tillräcklig kunskap om den verksamhet de riktat sig till i sin kommunikation. Kommuner och regioner har behövt lägga mycket tid på att anpassa myndighetsinformationen till den kommunala kontexten och de lokala förutsättningarna. Det var särskilt tydligt vad gäller Folkhälsomyndighetens rekommendationer till äldreomsorgen, som enligt många kommuner visade på en okunskap om målgruppen och verksamhetens förutsättningar. Coronakommissionen har kommit fram till samma slutsats.<sup>103</sup> Många kommuner och regioner har också upplevt att Folkhälsomyndighetens utgångspunkt för kommunikation och rekommendationer varit Stockholmscentrerad, det vill säga har utgått från smittläget i Stockholmsregionen även då smittläget avvikit i andra delar av landet. Pandemin drabbade Stockholmsregionen tidigt och hårt men det var som att kommunikationen och rekommendationerna inte hängde med när smittan spred sig till flera delar av landet.<sup>104</sup>

---

Not. 103 SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*, s. 261 ff.

Not. 104 Se t.ex. *Kritik mot Stockholmscentrerad coronastrategi*, publicerad 2020-10-30.

Efterhand överbryggades klyftorna, bland annat genom att Folkhälsomyndigheten och andra myndigheter bjöds in till de nätverk som SKR administrerar. Vad gäller äldreomsorgen har nätverket för kommunernas medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS-nätverket) fyllt en viktig funktion. Stockholms stad tog också ett särskilt initiativ att tillsammans med länsstyrelsen erbjuda utlåning av en nyckelperson med särskild kunskap om äldreomsorgen, men myndigheten hade svårigheter att hantera ett sådant samarbete.<sup>105</sup>

Som framgår i kapitlet om statlig styrning har den statliga kommunikationen inte alltid varit samordnad och tydlig. Kommuner och regioner framhåller att det varit svårt att tolka myndigheternas budskap, dels för att informationen varit motstridig, dels för att myndigheternas webbplatser och information på sociala medier inte varit uppdaterade. Detta har försvårat den interna och externa kommunikationen på lokal nivå. Flera kommuner framhåller samtidigt betydelsen av att efter bästa förmåga vara lojala och följa myndigheternas beslut och rekommendationer. När myndighetsinformationen varit svårtolkad har kommunerna kunnat hänvisa till ansvarig myndighet.<sup>106</sup>

Bristande samordning har också märkts av när myndigheter begärt in uppgifter från kommuner och regioner. Medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) i kommunerna har periodvis behövt rapportera in samma information till både länsstyrelsen och Socialstyrelsen. Förseningar har lett till påminnelser och förmaningar som skapat en frustration som förstärkts ytterligare när återkoppling har uteblivit. I kris är toleransen för dubbelarbete mer begränsad än i

---

Not. 105 Stålo, J. och Rånlund, A., 2021. *Slutrapport - Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, ss. 31, 36.

Not. 106 Se t.ex. Leksands kommun, 2022. *Utvärdering av Leksands kommuns hantering av covid-19-pandemin - för tidsperioden januari 2020-september 2021*, s. 19 f.

normalläge, särskilt om nyttan med arbetet är oklar. Det blir därför särskilt viktigt att den aktör som begär in underlag förklarar syftet med inhämtningen och ger återkoppling.<sup>107</sup>

Myndigheterna har också haft en mer situationsanpassad kommunikation med kommuner och regioner. Regeringen och dess myndigheter har haft muntlig och skriftlig kommunikation med SKR, både på tjänstepersonsnivå och politisk nivå. Statliga myndigheter har också deltagit vid träffar inom ramen för SKR:s olika nätverk för regioner och kommuner. Därtill har myndigheter vid några tillfällen haft bilaterala dialoger med de större regionerna och kommunerna.

## **5.2.2 Kommuners och regioners kommunikation med myndigheter**

Kommuners och regioners kommunikation med de statliga myndigheterna har till stor del samordnats av SKR. Genom SKR:s olika nätverk på chefs- och expertnivå har kommuner och regioner kunnat signalera till SKR vilka regionala och kommunala utmaningar som varit mest påträngande och hur staten kunde dämpa konsekvenserna. Under pandemin har SKR också etablerat två kontaktytor där den politiska ledningen i kommuner respektive regioner träffat SKR:s ordförande. När det varit påkallat har företrädare för myndigheter och Regeringskansliet bjudits in till SKR:s olika nätverksträffar. (Hur SKR:s nätverk har nyttjats under pandemin utvecklas i kapitlet om SKR som medlemsarena.)

---

Not. 107 Se t.ex. KPMG, 2020. *Timrå kommun – lärande utvärdering Covid-19*, s. 21; KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 42.

SKR:s intressebevakning gentemot regeringen har till stor del skett via hemställningar och yttranden.<sup>108</sup> Därutöver har SKR haft dialoger i enskilda frågor med politiker och tjänstepersoner på olika nivåer i Regeringskansliet. Under pandemins första period var kontakterna med Regeringskansliets tjänstepersoner nästan dagliga. Om en fråga var av särskild strategisk betydelse kunde den hissas till politisk nivå där SKR:s arbetsutskott träffade det ansvariga statsrådet i regeringen.

Det har även förekommit bilaterala kontakter mellan myndigheter och kommuner och regioner. Det är framför allt de större regionerna och kommunerna som har haft egna dialoger med de statliga myndigheterna och Regeringskansliet, för att förmedla sin bild av utmaningarna och efterfråga stödinsatser. Samverkan på nationell nivå har också skett via länsstyrelserna som har samordnat kontakter med statliga myndigheter.<sup>109</sup>

### **5.3 Välfungerande samverkan inom den kommunala och regionala sektorn**

Under pandemin har behovet av samverkan funnits på olika nivåer och har tillgodosetts genom initiativ från nationella, regionala och kommunala aktörer. Länsstyrelser, SKR, regioner och kommuner har alla bidragit till att skapa de forum som behoven har påkallat.

---

Not. 108 SKR:s hemställningar finns tillgängliga på SKR:s webbplats [skr.se](https://www.skr.se).

Not. 109 Se t.ex. KPMG, 2020. *Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2021*, ss. 471 ff.



### 5.3.1 På nationell nivå har redan etablerade nätverk nyttjats mer intensivt

Kommuner och regioner har lyft fram betydelsen av redan upp-arbetade nationella nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte. SKR tillhandahåller en arena för ett hundratal sådana nätverk, där chefer och tjänstepersoner från kommuner och regioner regelbundet träffas, utbyter erfarenheter och förmedlar synpunkter till SKR. Under pandemin har behovet av erfarenhetsutbyte och påverkansarbete ökat dramatiskt, vilket har bidragit till att dessa nätverk har samlats med tätare intervall.

Eftersom covid-19 är en ny sjukdom har helt ny kunskap baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet snabbt behövt sammanställas och spridas. Det har skett genom regionernas kunskapsstyrningsorganisation och professionsföreningar i samverkan med myndigheterna. I den akuta situation som uppstod har det varit avgörande att organisationen för kunskapsstyrning redan varit upparbetad. Att det funnits en etablerad samverkansgrupp på läkemedelsområdet har till exempel haft avgörande betydelse för att kunna hantera situationer där det uppstått brist på viktiga läkemedel för intensivvården.

När det gäller den regionala nivån lyfter flera kommuner och regioner fram att länsstyrelserna spelat en central roll i att leda och sammanföra olika aktörer. Länsstyrelserna har skapat forum där företrädare för regionen och andra regionala aktörer fått möta företrädare för kommunerna i länet. Sådana samarbetsföretag har nyttjats för att föra gemensamma diskussioner om länsövergripande frågor, som kriskommunikation, beredskapssamordning och fördelning av skyddsutrustning.<sup>110</sup> Det finns också kommuner och

---

Not. 110 Se t.ex. Leksands kommun, 2022. *Utvärdering av Leksands kommuns hantering av covid-19-pandemin – för tidsperioden januari 2020–september 2021*, s. 21 f.

regioner som menar att länsstyrelsen varit för passiv och inte hittat sin roll när det gäller att främja samverkan mellan myndigheter och olika aktörer i länet. En särskild utmaning har varit att samordna länsstyrelsens geografiska områdesansvar med det samordningsuppdrag regionen har för hälso- och sjukvården, särskilt i förhållande till kommunerna i länet. De regioner som upplevt sådana svårigheter kan behöva se över och tydliggöra hur samordningen bör utformas vid nästa kris. En sådan översyn bör då göras i samverkan med berörd länsstyrelse.<sup>111</sup>

Även om det funnits utmaningar i samverkan mellan huvudmän på olika nivåer finns det också tydliga exempel på hur regionerna och statliga myndigheter i samverkan har lyckats lösa komplexa problem. Denna samverkan har inte varit problemfri, men de hinder som har uppstått har lösts under vägen.

Under våren 2020 uppstod två allvarliga bristsituationer som var och en utgjorde ett betydande hot mot vården av allvarligt covid-sjuka patienter. När den globala konkurrensen om läkemedel och skyddsutrustning hårdnade uppstod en internationell bristsituation. Regionerna insåg att statliga myndigheter inte omedelbart kunde ta på sig rollen som inköpare och det var heller inte realistiskt att enskilda regioner skulle konkurrera med köpstarka länder på den globala marknaden. För att möta hotet etablerade regionerna med stöd av SKR samverkansstrukturer som också involverade berörda statliga myndigheter, som Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten.

---

Not. 111 Se t.ex. Region Gävleborg, 2021. *Erfarenheter och lärdomar från hanteringen av covid-19 i Region Gävleborg - en intern uppföljning under 2020*. Se också Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemirespons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, ss. 27 ff.

Genom den samlade styrkan hos regioner och myndigheter har större inköp kunnat genomföras mer effektivt än vad som hade varit möjligt för enskilda regioner eller myndigheter. När nya bristsituationer har uppstått har läkemedel och skyddsutrustning omfördelats mellan regioner efter behov. Motsvarande samverkansstrukturer har byggts upp för att samordna IVA-resurser, provtagning för covid-19 och uppskjuten vård.<sup>112</sup> (Vi för utförligare resonemang om samverkan på hälso- och sjukvårdsområdet i kapitlet om hälso- och sjukvården.)

### **5.3.2 Intern samverkan mellan förvaltningar oftast välfungerande**

Att skapa ett samstämmigt och effektivt agerande inom en organisation kan ibland tyckas vara lika svårt som i ett system bestående av flera organisationer. Normalt sett har organisationens ledning under en längre tid verkat för att sätta gemensamma mål och skapa en gemensam organisationskultur som skapar en vi-känsla. Allt detta underlättar givetvis samverkan mellan organisationens delar. Detta framgår också i vårt material, där de allra flesta konstaterar att intern kommunikation och samverkan överlag har fungerat bra. De kommunala och regionala tjänstemännen talar om ”ett Uppsala”, ”Ekeröandan” osv. och man får intryck av att en redan stark lagkänsla stärktes ytterligare under pandemin.

Men alla som har varit verksamma i en organisation vet att det sällan är friktionsfritt att kommunicera och samverka över funktionsgränser. Även i relativt små organisationer kan det uppstå en viss friktion mellan avdelningar som har olika uppdrag, medarbetare med olika utbildningsbakgrund osv. Även detta framgår i vårt material.

---

Not. 112 Se SKR, 2020. *Självstyre och samverkan. Så har regionerna samverkat under coronapandemin - tre exempel.* Se också: SKR, 2020. *Samverkan och förnyelse - en spaning över omställningen i hälso- och sjukvården under fem månader med corona.*

Eftersom krisen har drabbat de olika kommunala och regionala verksamheterna på olika sätt och i olika hög grad, har det utgjort en utmaning i den interna kommunikationen och sammanhållningen. Vissa funktioner har upplevt sig arbeta i något som liknar en krigszon, medan andra haft det ovanligt lugnt när pandemins konsekvenser minskat aktivitetsgraden i verksamheten. Flera organisationer har upplevt denna situation som försvårande, till exempel för att nå ut med information brett i organisationen och se till att dess olika delar agerar samstämmigt i externa sammanhang.

Det initiala vårdfokusets var i de flesta fall övergående i takt med att snart sagt alla verksamheter berördes av pandemin. Men kommuner och regioner har också behövt arbeta med aktiva insatser för att främja lagandan och nå hela organisationen med viktig information. Hur detta arbete har fallit ut kan till stor del förklaras av hur organisationskulturen och infrastrukturen för kommunikation såg ut före krisen. I kommuner där det förekommit samverkansproblem mellan förvaltningar har det varit svårt att under kris bygga ömsesidigt förtroende. Vissa organisationer hade också oturen att befinna sig mitt i en större organisationsförändring när pandemin slog till. Även avgränsade digitala utvecklingsarbeten, såsom en större omläggning av intranätet, har avsevärt försvårat den interna kommunikationen.<sup>113</sup>

Många kommuner och regioner har i sina utvärderingar dragit slutsatsen att just kommunikationen varit av oanad strategisk betydelse under pandemin. Vissa kommuner och regioner skapade tidigt en särskild kriskommunikationsfunktion som knöts till ledningsgruppen. Detta menar de har bidragit till att beslut och ställningstaganden i tidigt skede tagit hänsyn till kommunikationsaspekter, istället för att i efterhand hantera konsekvenser för kommunikationen.<sup>114</sup>

---

Not. 113 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Örebro län. Lärande utvärdering covid-19*, s. 19, 42.

Not. 114 Se t.ex. 4C Strategies, 2021. *Utvärdering av Coronahandling - Uppsala kommun*.

Flera organisationer lyfter också fram betydelsen av att ha en intern kriskommunikationsplan på plats innan krisen slår till. De organisationer som haft en uppdaterad plan för hur information ska flöda genom organisationen och vilka verktyg som ska användas har haft en klar fördel. Det poängteras ofta att kommunikationsplanen behöver övas med jämna mellanrum för att kunna aktiveras effektivt när krisen kommer. Organisationer som saknat en tydlig plan för den interna kommunikationen har fått använda sig av mer improvisatoriska strategier. Det är framför allt i början av pandemin som detta har skapat problem.<sup>115</sup>

## 5.4 Kommunikationen med civilsamhälle och lokalt näringsliv

Under pandemin har civilsamhällets organisationer spelat en viktig roll för att lindra pandemins konsekvenser, inte minst för särskilt utsatta grupper. Inte sällan har dessa organisationer lyckats hålla smittsäkra verksamheter öppna när offentliga mötesplatser behövt begränsa öppethållandet eller stänga ner. Studieförbund har till exempel startat digitala studiecirkel som erbjudit gemenskap för personer i isolering och Svenska kyrkan har gett stöd för sorgearbete och suicidprevention. Idrottsrörelsen har haft stor betydelse för att skapa en meningsfull fritid för barn och ungdomar. Flera organisationer har också hjälpt kommuner och regioner att nå målgrupper som annars hade varit svåra att nå, till exempel i samband med vaccinering, provtagning och smittspårning.

Regioner och kommuner efterfrågade tidigt under pandemin civilsamhällets stöd för att sprida information om smittovägar, hur man kan skydda sig och vilka restriktioner och rekommendationer som gäller. Genom organisationernas lokala förankring och höga

---

Not. 115 Se t.ex. KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya coronavirusets effekter*, ss. 53 ff.

förtroende bland invånarna, även i socialt utsatta områden, har kommuner och regioner kunnat målgruppsanpassa valet av kommunikationskanaler på ett sätt som annars inte hade varit möjligt. Stadsmissionerna har till exempel påpekat att muntlig information fungerar bäst för att nå personer i hemlöshet och/eller med missbruk. Kvinnojourerna har pekat på att digitala kanaler fungerar bäst för att nå våldsutsatta kvinnor. Idrottsföreningar, kulturföreningar och trossamfund har också varit viktiga för att nå ut till olika målgrupper.<sup>116</sup>

Kommuner och regioner har under lång tid samverkat och stöttat det civila samhället. Under det senaste decenniet har samverkan blivit mer systematiserad och formaliserad, vilket främjats av den överenskommelse som regeringen slöt 2008 med dåvarande SKL och idéburna organisationer på det sociala området. Överenskommelsen klargjorde principer för dialog och samverkan över sektorsgränser.<sup>117</sup> Överenskommelsen blev en inspiration och förebild för kommuner och regioner och idag har många kommuner och regioner lokala och regionala överenskommelser som anger bärande principer, gemensamma mål och åtaganden.<sup>118</sup> De kommuner och regioner som har slutit sådana överenskommelser menar att framför allt dialogprocessen vid arbetet med överenskommelsen förde parterna närmare varandra.<sup>119</sup> Kommuner och regioner som har

---

Not. 116 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2021*, ss. 200 ff.

Not. 117 Se skr. 2008/09:207. Överenskommelsen uppdaterades och breddades 2018.

Not. 118 Se t.ex. Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och Samforma, 2022. *Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och civilsamhället på regional nivå i Norrbotten*; Tierps kommun, 2022. *Lokal överenskommelse mellan Tierps kommun och civilsamhället*.

Not. 119 Se SKR, 2014. *Dialoger och överenskommelser med civilsamhället. Konkreta exempel från åtta kommuner*.

hittat effektiva och tillitsfulla samverkansformer med civilsamhället har haft starka partners som underlättat den externa kommunikationen under pandemin.

Såväl kommuner och regioner som civilsamhällets organisationer upplever att samverkan överlag har fungerat väl. När civilsamhällets organisationer har sammanställt sina erfarenheter från pandemin konstaterar de att många organisationer har haft ett nära och konstruktivt samarbete med regionernas smittskyddsläkare. Smittskyddsläkarna har informerat om hur verksamheter kan ställas om för att skydda både personal och brukare. Detta har bidragit till att idéburna verksamheter har kunnat hållas öppna på ett smittsäkert sätt. Regionerna har för det mesta också täckt pandemirelaterade merkostnader, till exempel för skyddsutrustning, snabbtester och tomma platser på särskilda boenden.<sup>120</sup>

Civilsamhällets företrädare menar samtidigt att kommuner och regioner hade vunnit mycket på att utbyta erfarenheter om effektiv samverkan med civilsamhället under pandemin. De organisationer som har verksamhet i flera kommuner och regioner har upplevt stora skillnader i hur processer och rutiner har fungerat, till exempel vid hantering av smittspårning och testning. Samverkan tycks ha fungerat bäst i de fall det funnits en överenskommelse eller ett samverkansavtal mellan parterna.

De idéburna organisationerna har samtidigt riktat kritik mot kommuner som inte har täckt organisationernas pandemirelaterade merkostnader under 2021. För 2020 angav regeringen att kommunernas anspråk på pandemirelaterade merkostnader skulle inkludera civilsamhällets merkostnader. Det året gav kommunerna också civilsamhället täckning för merkostnader. Men för

---

Not. 120 Se Famna, Forum, Fremia och Giva Sverige, 2022. *Pandemin och civilsamhället – konsekvenser, insatser och stödåtgärder*, ss. 14, 19.

2021 ändrade regeringen sitt beslut så att ersättningen gavs som en schablon till kommunerna. Regeringen avsatte inga särskilda medel för de verksamheter som involverar idéburna organisationer, till exempel äldreomsorgen. Istället menade regeringen att kommunerna hade fått så stora generella statliga anslag att de borde täcka även civilsamhällets kostnader. För 2021 har de idéburna organisationer som bistått kommunerna i pandemibekämpningen till stor del fått bära sina egna merkostnader.<sup>121</sup>

I jämförelse med civilsamhället fick pandemins konsekvenser för näringslivet tidigt uppmärksamhet av staten, kommuner och regioner. Det blev snabbt tydligt att pandemin och pandemi-bekämpningens konsekvenser skulle bli omfattande för flera näringar, inte minst besöksnäringen. Som framgår i ekonomikapitlet beslutade staten om flera omfattande stöd till näringslivet i den efterfrågekris som uppstod under pandemin. Även kommuner och regioner såg tidigt behovet av att stimulera det lokala näringslivet. Åtgärderna har sett olika ut beroende på lokala och regionala förutsättningar.

En vanlig åtgärd har varit att förstärka statens insatser genom att hjälpa näringsidkare att navigera bland tillgängliga statliga stöd. Men regioner och kommuner har också aktivt stimulerat näringslivet på olika sätt, till exempel genom särskilda ekonomiska stöd och låtnader. Det ska också understrykas att näringslivet på olika sätt har bidragit till kommuners och regioners pandemi-bekämpning, inte minst inom ramen för vaccination och testning. (I kapitlet om lokalt näringsliv och arbetsmarknad förs mer utförliga resonemang om hur kommuner/regioner och näringslivet har samverkat under pandemin.)

---

Not. 121 Se Famna, Forum, Fremia och Giva Sverige, 2022. *Pandemin och civilsamhället – konsekvenser, insatser och stödåtgärder.*



## 5.5 Kommunikation med invånarna

Till skillnad från merparten av de statliga myndigheterna, finns en stor vana i kommuner och regioner att kommunicera med invånare, vilket följer av grundtanken med det kommunala självstyret. På lokal nivå finns helt andra möjligheter att anpassa informationen till olika målgrupper.<sup>122</sup>

I vårt dagliga liv är det i huvudsak med kommuner eller regioner vi interagerar i våra kontakter med det offentliga. Vi möter den kommunala och regionala nivån i situationer där vi är föräldrar, anhöriga, elever, brukare eller patienter, men även som fastighetsägare eller näringsidkare. Den etablerade relationen med invånarna har gett kommuner och regioner möjligheter att nå ut med information och påverka beteenden under pandemin, ofta i direkt dialog med invånarna. Personal i verksamheterna har känt sina målgrupper och kunnat anpassa kommunikationen efter deras förutsättningar och behov. De som sökt information har ofta kunnat ställa frågor direkt i möten med lärare, hemtjänstpersonal, socialsekreterare eller sjuksköterskor. Därför har kommunernas och regionernas kommunikation med befolkningen varit viktig under pandemin och den har inte enbart förmedlats genom webbplatser, brev eller presskonferenser, utan också genom de kontakter som kommunens eller regionens medarbetare haft med invånarna.

Av kommunala och regionala utvärderingar framgår att kommuner och regioner använt en mångfald kommunikationskanaler för att nå ut med information till befolkningen. Vilka kanaler som har dominerat har varierat utifrån lokala förutsättningar. De etablerade digitala kanalerna har givetvis nyttjats, som till exempel vårdinformationstjänsten 1177, den egna webbplatsen och de mest etablerade

---

Not. 122 För en kritisk diskussion om statens kommunikation med allmänheten, se SOU 2021:89, vol.2, ss. 483 ff.

sociala medierna. Men kommuner och regioner har också hållit regelbundna presskonferenser för att nå ut brett till allmänheten, media och de egna medarbetarna.<sup>123</sup> Därutöver har lokala och regionala tidningar varit en effektiv kanal för de kommuner och regioner som ingår i en tidnings bevakningsområde.

Precis som för myndigheterna har pressträffar varit en effektiv kanal för kommuner och regioner att nå ut med information till medier. Det är främst regionerna som har hållit täta pressträffar. De har fått begränsad uppmärksamhet i nationella media, men ofta stort regionalt genomslag. Smittskyddsläkare och vaccinsamordnare har i vissa regioner blivit mycket kända och uppskattade profiler. De har bidragit till att översätta den nationella bilden över smittspridningen och situationen i hälso- och sjukvården till regionala förhållanden, vilket har varit betydelsefullt när smittspridningen sett väldigt olika ut i landet.

Det har funnits en medvetenhet i kommuner och regioner om behovet av att målgruppsanpassa både informationen i sig och valet av kanal för att nå specifika målgrupper. Den äldre befolkningen har varit särskilt viktig av nå, dels för att äldre personer löpte betydligt större risk för allvarlig sjukdom, dels för att gruppen inte är lika aktiv på sociala medier. Andra viktiga målgrupper har varit personer med funktionsnedsättning och personer med bristande kunskaper i det svenska språket.<sup>124</sup>

---

Not. 123 Se t.ex. Region Gävleborg, 2021. *Erfarenheter och lärdomar från hanteringen av covid-19 i Region Gävleborg - en intern uppföljning under 2020.*

Not. 124 Se t.ex. Leksands kommun, 2022. *Utvärdering av Leksands kommuns hantering av covid-19-pandemin - för tidsperioden januari 2020-september 2021*, s. 19.

Att använda sig av en bred palett av kommunikationskanaler har varit en förutsättning för att nå befolkningen, men har samtidigt skapat en utmaning i att se till att informationen är korrekt och uppdaterad. Ju fler kanaler som används, desto mer komplex blir uppgiften och desto mer resurser tar den i anspråk. Här har kommuner och regioner behövt göra en avvägning mellan behovet av att nå ut, och behovet av att den kommunicerade informationen är aktuell och riktig. Att hitta rätt balanspunkt har inte varit lätt i en krissituation, där behovet av snabb men också korrekt och relevant information varit stort. Kommuner och regioner som redan före pandemin hade en klar bild över vilka kanaler och kommunikationssätt som är mest effektiva för olika målgrupper, hade en stor fördel.

En annan aspekt av kommunikationen med invånarna är betydelsen av en god samverkan mellan kommuner och regioner i kommunikationsfrågor. Sådan samverkan har varit särskilt intensiv i samband med den storskaliga provtagningen och vaccinationen. Dessa verksamheter har krävt omfattande kommunikationsinsatser, dels för att informera befolkningen om de praktiska arrangemangen i den egna regionen, dels för att öka vaccinationstäckningen. Utifrån gemensamma målsättningar har regioner haft mycket att vinna på att samverka med varandra och med kommuner, civilsamhälle och näringsliv. Det har funnits stora vinster i att samordna användningen av kommunikationsmaterial, inte minst mellan regioner inom ramen för vårdinformationstjänsten 1177.

Språkfrågan har skapat särskilda utmaningar för kommunikationen. När Folkhälsomyndigheten i mars 2020 meddelade att pandemi-hanteringen skulle gå in i en ny fas så fanns bara informationsmaterial på svenska tillgängligt. Inriktningen att skydda de äldre, att hålla avstånd och arbeta hemifrån kunde inte spridas på andra språk. Beslutet från myndigheten ställde krav på kommuner och regioner att omgående kommunicera vad som gällde och hur invånare och personal skulle agera. Det blev snabbt uppenbart att

informationen behövdes finnas tillgänglig på fler språk. Eftersom budskapet gällde hela riket, var det orimligt att varje kommun och region skulle ombesörja en egen översättning.

SKR uppvaktade myndigheterna i frågan, men varken Folkhälso-myndigheten eller MSB ville ta ansvar för uppgiften. Det innebar att det dröjde för viktiga målgrupper att nås av budskapen. Efter hand kom information att översättas av nationella myndigheter, parallellt med att kommuner och regioner gjorde egna översättningar och delade med sig till varandra.<sup>125</sup> Regionerna har också, genom Inera, samverkat om texter, budskap och översättningar. Övergripande information om covid-19 har funnits på 19 olika språk, inklusive minoritetsspråk, på 1177.se. Regionalt anpassad information på 1177.se har funnits på ännu fler språk i vissa regioner.

### **5.5.1 Vita mediefläckar – ett problem för små kommuner**

Medierna, främst lokaltidningarna, har varit viktiga medspelare för kommuner och regioner i att nå ut med information till be-folkningen, framför allt i början av pandemin. Det har handlat om information gällande provtagning för covid-19, vaccinationer, uppskjutna operationer, kontaktvägar till vården etc. Men medie-strukturen har påverkat kommuners och regioners förutsättningar att nå ut. Små kommuner som inte bevakas av en lokaltidning saknar en traditionell informationsförmedlare som de större städerna har tillgång till. Detta bedöms ha påverkat pandemibe-kämpningen.<sup>126</sup> I vilken utsträckning Sveriges radios P4-kanaler har kompenserat för bristen på lokaltidningar kan vi inte bedöma.

---

Not. 125 Jämtelid, K., Jendel, L. m.fl., 2021. *Kriskommunikation i samverkan – Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020*, s. 29 f.

Not. 126 Se Johansson, B., 2022. *En kommunikativ kris – kriskommunikation under Covid-19*, ss.51 ff..

Ett exempel utgörs av Tanums kommun, som menar att frånvaron av lokal tidning har försvårat kontakten med kommuninvånarna under pandemin. Ett konkret problem var att kommunen inte på ett effektivt sätt kunde nå ut med lägesinformation om den lokala smittspridningen. Det var till exempel svårt för kommunen att nå fram med informationen att Tanum var förhållandevis förskonad från den första pandemivågen. Bilden som gavs av de tidningar som Tanumborna läser var tvärtom att pandemiläget var besvärligt.<sup>127</sup>

Statistiska centralbyråns (SCB) medborgarundersökning för 2020 visar att kommunernas egna kommunikationskanaler är av underordnad betydelse i förhållande till externa traditionella medier som tv, radio och tidningar. På frågan ”Vilka källor använder du helst för att inhämta information under samhällsstörningar?”, svarar 70–75 procent riksmidia respektive lokalmedia. Knappt 30 procent uppger att myndigheters, regioners och kommuners direktinformation är en viktig informationskälla. I flera kommuner är släkt och vänner en viktigare informationskälla än direktinformation från kommunen. Detta understryker vikten för en kommun att ha en lokaltidning.<sup>128</sup>

---

Not. 127 Se Alghed, J. och Brorström, B., 2021. *Den mindre kommunen visar vad den kan*, s. 39.

Not. 128 Se Statistiska centralbyrån (SCB), 2021. *Coronapandemin i kommunerna. Påverkan på invånarna och deras åsikter om åtgärder*.

## 5.6 Vilka lärdomar kan vi dra?

Vi har konstaterat att kommunikation och samverkan både kan vara en viktig framgångsfaktor och ett hinder i hanteringen av pandemin. Här lyfter vi fram några viktiga lärdomar.

### 5.6.1 Samverkan mellan samhällsnivåer kräver mer

Samverkan tycks ha fungerat bäst mellan organisationer som befinner sig på samma nivå i samhällsorganisationen. Samverkan inom och mellan kommuner har överlag fungerat bättre än samverkan mellan kommuner och regioner och mellan kommuner/regioner och den statliga nivån.<sup>129</sup>

Vi noterar i vårt material att kritik mot bristande samverkansförmåga främst riktas ”nerifrån och upp” i samhällsorganisationen. Det är relativt vanligt att kommuner är kritiska till regionernas samverkansförmåga, men det finns nästan inga exempel på det omvända. Vidare är det relativt vanligt att regioner (och kommuner) riktar kritik mot myndigheter och andra nationella aktörer för bristande samverkansförmåga, men vår bild är att kritiken i omvänd riktning är mer sparsam och försiktig.

I en krissituation, när stora värden står på spel och akuta frågor behöver lösas i samverkan, är tilliten till varandra avgörande. När samverkan har fungerat väl mellan samhällsnivåerna förefaller den ha präglats av just tillit och den förhandlingslogik som vanligen präglar förhållandet har undvikits.

---

Not. 129 En liknande reflektion finns i Brorström, B., Johansson B., m.fl. 2021. *Godkänt, men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*, s. 75.

När samverkan har fungerat sämre, verkar det ofta ha handlat om bristande kunskap om varandras förutsättningar. Av naturliga skäl har samverkan fungerat bättre när det redan funnits en upparbetad kanal och relationer, där ett ömsesidigt förtroende och kunskap om varandra funnits redan före krisen. Samtidigt verkar den pressade situationen, där parterna är ”utlämnade” och beroende av varandra, ha skyndat på kunskaps- och förtroendebyggandet. Det har understötts av bildandet av nya samverkansstrukturer. Det är viktigt att sådana samverkansstrukturer bibehålls och underhålls som en beredskap inför kommande kriser. Mycket tid står att vinna på att det finns etablerade kanaler.

## **5.6.2 Ansvarsprincipen bör råda även vid kommunikation i kris**

Betydelsen av att värna ansvarsprincipen är ett genomgående tema i denna rapport, liksom i de utvärderingar vi tagit del av. Det gäller även kommunikationen. Om kommunikationen utförs av de som ansvarar för en verksamhet finns det förutsättningar för att ett sammanhållet budskap når hela vägen fram till invånaren. Risken för motstridig information minskar och det blir lättare för invånare att utkräva ansvar från den nivå som faktiskt bär ansvaret. Det finns med andra ord både effektivitets- och demokratiskäl för att följa ansvarsprincipen i kommunikationen.

Vår bedömning är att det funnits brister i detta avseende under pandemin. Kommunikationen från det offentliga har inte alltid fungerat som ett sammanhållet system. Ett av skälen är att de statliga myndigheterna valde att låta presskonferenserna bli den helt dominerande kanalen för information, oavsett om den riktades till allmänheten, kommuner, regioner, näringsliv eller civilsamhälle.

När alla intressenter fått informationen samtidigt har kommunikationssystemet tenderat att kortslutas. Informationen har tolkats och förvanskats i flera steg och slutprodukten har blivit motstridig och svårtolkad för invånarna. Detta har inte stärkt förtroendet för det offentliga Sverige.

Mot bakgrund av att invånarna i första hand möter det offentliga i kontakterna med kommuner och regioner, behöver personalen inom dessa verksamheter ha så goda förutsättningar som möjligt att ge information som ligger i linje med det som uttalas vid tv-sända presskonferenser. För att möjliggöra detta behöver kommuner och regioner ha rätt förutsättningar. Det handlar till stor del om att få förhandsinformation, så att de kan ta ansvar för att viktiga budskap passerar igenom ett system byggt på ansvarsprincipen.

Att ge förhandsinformation kräver en viss framförhållning som kan vara svår att åstadkomma i en kris. Men det hade varit möjligt att ge litet bättre förutsättningar. När kommuner och regioner efter en tid fick viss information cirka 20 minuter före presskonferenser så gjorde det stor skillnad. En rimlig strävan är att myndigheter ger förhandsinformation så tidigt som möjligt även i kris.

De överenskommelser som tecknats mellan SKR och staten under pandemin, särskilt gällande provtagning och vaccinering, har inneburit att kommunikationsansvaret förtydligats. Staten har haft ett övergripande ansvar för att kommunicera varför och vem som ska testas och vaccineras. Regionerna har haft ansvar för att kommunicera hur invånare ska testa sig och vaccinera sig. Ett gemensamt ansvar har vilat på staten och regionerna att genom kommunikationsinsatser nå en så hög och jämn vaccinationstäckning som möjligt i hela befolkningen.



### 5.6.3 Civilsamhällets potential kan tas bättre till vara

Det är uppenbart att civilsamhällets organisationer har varit en stor tillgång för kommuner och regioner under pandemin. Genom deras försorg har det offentliga kunnat nå utsatta grupper med livsviktig information om hur man skyddar sig från smitta, vilket samtidigt har bidragit till att minska den allmänna smittspridningen. Under senare år har civilsamhället, kommuner och regioner kommit närmare varandra genom de strukturerade dialoger som resulterat i skriftliga överenskommelser om ramarna för samverkan.

SKR arbetar aktivt för en nära samverkan mellan civilsamhället och kommuner och regioner. I sitt positionspapper konstaterar SKR att sådan samverkan är central för att möta samhällsutmaningar, inte minst i kris. Enligt SKR har den offentliga sektorns samtliga nivåer ett gemensamt ansvar för att säkerställa en grundläggande finansiering till civilsamhällets organisationer. Relationen ska präglas av ömsesidig respekt, dialog och medskapande på lika villkor.<sup>130</sup>

Men det är tydligt att kommuner och regioner behöver fortsätta att utveckla samverkansformerna med civilsamhället. Organisationer som är verksamma i flera regioner och kommuner ser stora variationer i förhållningssätt och arbetsformer. Mycket tyder på att dialogprocessen bakom lokala överenskommelser har bidragit till bättre samverkan. De kommuner och regioner som ännu inte har slutit överenskommelser med civilsamhället bör överväga att göra det.

Att det finns en variation i hur kommuner och regioner hanterar samverkan innebär också att det finns utrymme för lärande. Ett sätt för kommuner och regioner att utveckla samarbetet är därför att hörsamma civilsamhällets uppmaning om att utbyta erfaren-

---

Not. 130 SKL, 2019. *Civilsamhället som utvecklingskraft, demokratiaktör och samverkanspartner. Positionspapper.*

heter. SKR samordnar ett forum för sådant erfarenhetsutbyte genom *Nätverk civilsamhälle*, där tjänstepersoner från kommuner och regioner möts. Hur civilsamhällets företrädare ska involveras i utvecklingsarbetet måste avgöras lokalt, men att de involveras är givetvis viktigt.<sup>131</sup> Inför kommande kriser är det också viktigt att regioner och kommuner säkerställer att civilsamhällets förtroende för dem är starkt. Ett förtroendefullt samarbete med civilsamhället är också en resurs när det inte är kris, inte minst för de kommunala och regionala verksamheter som arbetar långsiktigt för att stärka integrationen och folkhälsan.

---

Not. 131 SKR har ett nätverk för tjänstepersoner i kommuner och regioner som arbetar med att stärka samverkan med civilsamhället. Nätverket syftar till att utveckla modeller, strategier och system för samverkan med civilsamhället.

## Digital omställning

I princip samtliga pandemiutvärderingar som gjorts av offentliga och privata aktörer lyfter fram det *digitala språng* som pandemin har fört med sig. Nöden har tvingat fram handlingskraft och kreativitet. Samtidigt vittnar kommuner och regioner om att många utvecklingsarbeten har avstannat under pandemin. Fokus på att lösa uppgiften här och nu har gått ut över kapaciteten att arbeta med långsiktigt utvecklingsarbete. Så vad är det då för språng vi har tagit på det digitala området och vad är det vi har försummat?

I detta kapitel beskriver vi vad som utmärker det digitala språng som har tagits, och inte tagits, under pandemin. Vi beskriver hur den förändrade behovsbilden under pandemin har påverkat användningen av de digitala verktyg vi redan hade, men också hur den fått oss att utveckla helt nya verktyg. Utifrån ett kritiskt resonemang om framsteg som gjorts och inte gjorts försöker vi sedan blicka framåt och ge vår syn på hur prioriteringarna bör ser ut framöver. Slutligen lyfter vi fram några lärdomar som vi tycker förtjänar särskild eftertanke. En kort summering av lärdomar ges redan i rutan här under.

## Lärdomar

- Vårdinformationstjänsterna 1177 och 113 13 sitter på ett unikt förtroendekapital. Tjänsterna är en nationell tillgång i normalläge och närmast ovärderliga i kris. Inför nästa kris bör huvudmännen ta fram kontinuitetsplaner för att vid behov kunna öka bemanningen kraftigt och säkra en rimligt god tillgänglighet för invånarna.
- IT-säkerheten är en självklar del i det digitala utvecklingsarbetet, men det finns signaler om att värdet av snabbhet ibland har gått ut över värdet av driftsäkerhet och skyddet mot cyberhot. Snabb it-utveckling kan också ha medfört vissa risker för skyddet av personlig integritet. Utifrån detta perspektiv kan kommuner och regioner behöva se över den digitala utveckling som gjordes under pandemin.
- Snabb digitalisering under pandemin har underlättat samverkan men också bidragit till att olika aktörer använder olika digitala lösningar, även när det inte varit motiverat. Mångfalden av lösningar har hämmat möjligheten att samverka inom och mellan organisationer. Kommuner och regioner, men även nationella aktörer, bör se över möjligheten att antingen samordna valen av system eller enas om standarder som gör att olika system kan samspela.
- Digitaliseringen har bidragit till ökad digital gemenskap men också förstärkt det digitala utanförskapet för vissa grupper. Kommuner och regioner behöver utvärdera hur det digitala utanförskapet har påverkats av pandemin på lokal och regional nivå. Slutsatserna från den analysen bör vara ett underlag när digitaliseringsstrategier revideras.
- Det digitala språnget har stärkt vår digitala förmåga väsentligt, men inte omfattat den underliggande digitala infrastrukturen. För att utveckla sin digitala mognad behöver kommuner, regioner och nationella aktörer prioritera infrastrukturen.

## **6.1 Hur hade vi hanterat pandemin utan digitala verktyg?**

Det är uppenbart att samhällets hantering av pandemin och konsekvenserna av den hade sett radikalt annorlunda ut om inte digitaliseringsens möjligheter hade stått oss till buds. Innan effektiva vacciner blev tillgängliga i slutet av 2020 var social distansering den dominerande strategin för att bromsa smittspridningen. Att klara välfärdsuppdraget utifrån normen om social distans har skapat utmaningar som till stora delar har hanterats med hjälp av digitala verktyg. Det är i efterhand svårt att föreställa sig hur pandemibekämpningen hade sett ut i ett analogt samhälle och skrämmande att tänka hur konsekvenserna av pandemin då blivit. Dödstalen från spanska sjukan för hundra år sedan utgör en påminnelse.

Ur ett digitaliseringsperspektiv blev pandemins mest omedelbara konsekvens att befintliga digitala kanaler nyttjades mer intensivt inom hälso- och sjukvården. Många oroliga invånare vände sig till vårdinformationstjänsterna 1177 och 113 13 och ersatte fysiska vårdbesök med digitala vårdmöten och receptförnyelser. I takt med att offentliga verksamheter stängdes för fysiska besök nådde digitaliseringen fler verksamhetsområden. Som en följd av restriktioner och social distansering ökade framför allt användningen av videomötestjänster explosionsartat. Detta blev särskilt påtagligt inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen som på kort tid stängde ner sina skollokaler och övergick till fjärr- och distansundervisning.

### **6.1.1 Explosionsartad ökning av besök hos 1177 och 113 13**

I mars–april 2020 gjorde oron för sjukdomssymtom och smittvägar att många invånare sökte sig till de etablerade vårdinformationskällorna 1177 och 113 13. På några dagar ökade användningen av 1177-tjänster lavinartat – under mars månad gjordes nästan 16 miljoner inloggningar på 1177.se, vilket var 150 procent mer än samma

period föregående år. Det höga trycket gjorde att webbplatsen var nära att bryta samman och väntetiderna i telefon blev långa. Från toppnoteringen i mars minskade antalet besök under veckorna fram till påskhelgen. Men 1177 har använts intensivt under hela pandemin, inte minst för att boka covidtest, få provsvar och boka vaccinationstider.<sup>132</sup>

Även det nationella informationsnumret 113 13 blev extremt hårt belastat under pandemins inledande skede. Antalet samtal under 2020 ökade till nästan 690 000 jämfört med 10 000 året innan. Väntetiderna i telefon blev initialt mycket långa. Den operativa driften av 113 13 sköts av ett av SOS Alarms dotterföretag i Piteå med fem anställda och det saknades beredskap för det enorma, och varierande, informationsbehov som uppstod när pandemin slog till. Att på kort tid rekrytera och utbilda ny personal, för att sedan skala ner vid rätt tidpunkt, har utgjort en stor utmaning för företaget.<sup>133</sup>

## 1177

1177 är hela Sveriges samlingsplats för information och tjänster inom hälsa och sjukvård. Invånare kan dygnet runt nå 1177 för rådgivning på telefon. Via webbplatsen 1177.se kan invånare också få kvalitetssäkrad skriftlig information om sjukdomar, behandlingar, regler och rättigheter. Via webben kan invånare kontakta vården genom att använda sidans e-tjänster. Informationen anpassas automatiskt utifrån invånarens hemmaregion. 1177 drivs av Inera som ägs av SKR Företag, samtliga regioner och flertalet kommuner. Inera koordinerar, utvecklar och erbjuder ett 40-tal digitala tjänster.

---

Not. 132 Inera, *Rekordmånga använder tjänsterna på 1177.se*.

Not. 133 SOS Alarm, 2021. *Årsberättelse 2020*.

## 113 13

113 13 är det nationella informationsnumret som invånare kan ringa för att få information vid större olyckor och kriser. Under pandemin har 113 13 besvarat allmänhetens generella covid-relaterade frågor som inte handlar om sjukdomssymtom. 113 13 drivs av SOS Alarm som ägs av staten och SKR gemensamt.

Den extrema belastningen på tjänsterna skapade stora utmaningar både vad gällde teknik och bemanning. När belastningen var som högst vidtogs kraftfulla åtgärder för att förstärka och stabilisera tjänsterna. Till exempel utökades antalet telefonlinjer hos 1177 på kort tid från cirka 300 till 2 760. När samtalen fördelades på fler linjer kunde väntetiderna kortas betydligt, men det förutsatte förstås en större personalstyrka. Bemanningen förstärktes genom att kalla in och snabbutbilda nyligen pensionerade sjuksköterskor, men det var inte möjligt att på så kort tid utöka personalstyrkan i en utsträckning som motsvarade användartrycket.

Tjänsterna på 1177 och 113 13 fyllde en viktig funktion i att motverka ryktesspridning och spridningen av felaktig information. Förtroendet för tjänsterna har länge legat högt men nådde nya rekordnivåer under pandemin. Idag har över nio miljoner människor ett konto på 1177. Den höga kännedomen och det höga förtroendet för tjänsterna är unik i en internationell kontext och är en viktig resurs att vårda inför framtida kriser. Inera driver för närvarande ett utvecklingsarbete för att också inkludera den kommunala hälso- och sjukvården i 1177.<sup>134</sup>

---

Not. 134 Se Inera, 2022. *Årsrapport 2021*, se också Ineras webbplats: *Ros och ris till 1177.se under pandemin*.

### 6.1.2 Kraftig ökning av digitala möten och receptförnyelser

För att kunna utföra vård och omsorg med fysisk distans har hälso- och sjukvården behövt göra en enorm omställning till digital vård. Omställningen drevs inte minst av patienter och brukare som på grund av oro för att bli smittade och själva sprida smitta undvek att besöka vården fysiskt. Antalet fysiska vårdbesök inom både primärvård och specialistvård minskade kraftigt under 2020 och efterfrågan på digital vård ökade i motsvarande mängd.

Resultatet av omställningen framgår tydligt i statistiken för digitala vårdbesök. Redan före pandemin fanns i flera regioner möjligheter för patienter att möta primärvården via videolänk, men under pandemiåret 2020 ökade antalet sådana möten mycket kraftigt. Gradvis införde även enheter inom specialistvården möjligheten till digitala vårdmöten, där det varit lämpligt ur medicinskt perspektiv. I Region Stockholm ökade antalet digitala vårdbesök från 5 300 under 2019 till drygt 38 000 under 2020. Under samma period ökade antalet digitala receptförnyelser med 78 procent.<sup>135</sup>

På motsvarande vis har befintliga digitala verktyg nyttjats mer intensivt. Hur nyttjandet sett ut har varierat mellan organisationer och verksamheter, beroende på vilka verktyg som fanns tillgängliga innan pandemin slog till. På skolans område ökade nyttjandet av digitala plattformar och verktyg för videomöten. På kulturens område har digitala bibliotekstjänster nyttjats mer intensivt och flera konserthus har kunnat genomföra sina program helt digitalt. Inom socialtjänsten användes videomöten redan före pandemin, så steget till en utökning var inte så stort.

---

Not. 135 Se t.ex. SKR, 2021. *Hälso- och sjukvårdsrapporten 2021. Om läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården.*



## 6.2 Kickstart för (kortsiktigt) digitalt utvecklingsarbete

Vid sidan om kapacitetsförstärkningar av befintliga digitala kanaler påbörjades ett intensivt utvecklingsarbete för att bättre kunna möta behoven hos patienter, brukare och elever. Utvecklingsarbetet har inneburit att befintliga verktyg har införts i sammanhang som tidigare har dominerats av fysiska möten. Men helt nya verktyg har också utvecklats. En gemensam nämnare är att den digitala anpassningen har drivits fram av verksamhetsförändringar, snarare än det omvända. Flera kommuner rapporterar att de har rekryterat digitaliseringssamordnare och IT-pedagoger för att skynda på den digitala utvecklingen.

Den lägst hängande frukten har varit att använda digitala verktyg för videokonferenser. Att ha tillgång till sådana verktyg har varit en helt nödvändig förutsättning för omställningen till distansarbete. Men det har också krävts andra grundläggande förutsättningar, såsom tillgång till webbkameror, headset och VPN-lösningar<sup>136</sup> som kan koppla samman många datorer samtidigt i ett nätverk. En annan förutsättning var förstås att det fanns en digital förmåga hos personalen att använda verktygen på ett effektivt sätt. Dessa grundförutsättningar har varierat stort både mellan och inom kommuner och regioner. För vissa organisationer har omställningen till distansarbete krävt relativt stora insatser i form av inköp av utrustning, utveckling av en VPN-lösning, hantering av sekretessfrågor och utbildning av medarbetare, medan andra haft en kortare startsträcka och kunnat fokusera på arbetsformerna snarare än utrustning och kompetensutveckling.<sup>137</sup>

---

Not. 136 VPN är en förkortning för *virtuellt privat nätverk*. Med ett vpn-nätverk skapas en säker tunnel för internetuppkopplingen.

Not. 137 Se t.ex. Kastberg Weichselberger, G., Brorström, B. m.fl., 2021. "Håll i, håll ut!" - Om Trollhättans Stads hantering av pandemin, s. 49 ff.

I takt med att många medarbetare börjat arbeta hemifrån har digitala möten blivit en del av vardagen. Men verktyg för videomöten har också börjat användas på nya kreativa sätt och i nya sammanhang. På 1177 har det bedrivits ett snabbt utvecklingsarbete som möjliggjort videosamtal för rådgivning. Inom den kommunala hälso- och sjukvården har läkare använt videomötesverktyg för att genomföra digitala ronder på särskilda boenden, med stöd av fysiskt närvarande sjuksköterskor. Inom äldreomsorgen har digitala kanaler använts för att möjliggöra sociala kontakter mellan omsorgspersonal, brukare och anhöriga. I gymnasieskolan och vuxenutbildningen har digitala kanaler varit helt oumbärliga för att kunna göra den stora och snabba omställningen från platsförlagd utbildning till fjärr- och distansundervisning.

Behovet av social distansering har också bidragit till en snabb digitalisering av mötesformerna i kommunernas och regionernas politiska församlingar. Detta har skett med stöd av kommunallagens bestämmelse om att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat om det. Fullmäktige kan också besluta att införa motsvarande möjlighet för nämndsledamöter. Videomötesverktygen har givetvis varit en helt nödvändig förutsättning för denna omställning. (I kapitlet om lokal och regional demokrati beskrivs mer utförligt hur de digitala verktygen har underlättat de politiska processerna i kommuner och regioner.)

Under pandemin skedde ofta omställningen med en närmast obefintlig startsträcka och den digitala anpassningen fick ske samtidigt med att verksamheten ställdes om. Skolans stora omställning skedde i princip över en natt. Det fanns inte tid att först inventera och komplettera den digitala verktygslådan, utbilda personal och elever i digitala lösningar och därefter anpassa undervisningsmetoder efter nya förutsättningar.

De digitala behoven under pandemin drev också på en accelererad utveckling av helt nya digitala verktyg, både i den offentliga och den privata delen av välfärden. Inom hälso- och sjukvården har regionerna utvecklat nya verktyg för prioritering av patienter (triagering) och upptagning av patientens sjukhistorik (anamnes). Flera privata vårdgivare har utvecklat digitala självskattnings-tjänster för att underlätta för patienter att själva bedöma sitt behov av sjukvård. Så kallade chatbotar har tagits fram för att ge snabba svar på allmänna frågor som inte är av medicinsk karaktär. Verktyg för egenmonitorering har utvecklats för att underlätta egenvård för patienter med kroniska sjukdomar. Inom hemtjänsten har man infört videosamtal och tillsyn under natten med hjälp av kameror installerade i sovmiljöer, digitala medicingivare och tjänster för digitala matinköp. Socialtjänsten har utvecklat nya e-tjänster så att brukare kan göra digitala ansökningar om ekonomiskt bistånd, färdtjänst och bostadsanpassningsbidrag. Många kommuner har också möjliggjort digitala bygglovsansökningar.<sup>138</sup>

### 6.2.1 Arbetsätten har förändrats

Övergången till digitala verktyg har krävt förändring av arbets-sätten, såväl internt i organisationer som i förhållande till invånarna. När den interna kommunikationen huvudsakligen skett digitalt har chefer i kommuner och regioner behövt anpassa mötes- och avstämningsformer för att säkerställa att den interna kommunikationen och det professionella utbytet fungerar ändamålsenligt. Det har uppstått en rad nya utmaningar relaterade till medarbetarnas arbetsmiljö och till uppföljningen av arbetsprestationer.<sup>139</sup> (I kapitlet om kommuner och regioner som arbetsgivare förs ett mer utförligt resonemang om dessa aspekter av digitaliseringen.)

---

Not. 138 Se t.ex. Region Halland, 2021. *Årsredovisning Region Halland 2020*, s. 23; Strömstads kommun, 2022. *Årsredovisning 2021*.

Not. 139 Se t.ex. Olausson, P., Kayayan, V.A. m.fl., 2021. *Sandvikens kommun - Hanteringen av Corona-pandemin våren 2020*.

Den digitala omställningen inom skolan har inneburit att både skolhuvudmän, lärare och elever på rekordtid har behövt lära sig införa, hantera och experimentera med digitala verktyg. Det har givetvis påverkat verksamhetens förutsättningar i grunden. Undervisningsmetodiken har under lång tid utvecklats utifrån pedagogiska modeller som bygger på att lärare och elever kan mötas i en fysisk lokal. Övergången från klassrum till datorskärmar har krävt ett intensivt utvecklingsarbete som inneburit en läroprocess för både lärare och elever.<sup>140</sup> (I kapitlet om skola och vuxenutbildning utvecklar vi resonemangen om hur digitaliseringen har påverkat arbetssätten inom utbildningsväsendet.)

Att genomföra politiska möten digitalt har också skapat nya möjligheter och utmaningar. Samtidigt som tröskeln för medverkan blivit lägre har det varit utmanande att säkerställa att alla kommer till tals på lika villkor. Möjligheten att göra sin röst hörd har varierat beroende på teknisk utrustning i hemmet, digital förmåga hos enskilda ledamöter och en allmän ovana att debattera på distans. Sådana problem har av naturliga skäl reducerats successivt i takt med att teknisk utrustning har uppgraderats, den digitala förmågan stärkts och de digitala mötesformerna har satt sig. (I kapitlet om att värna lokal demokrati redovisar vi en analys av hur det politiska samtalet har påverkats av digitaliseringen.)

## 6.2.2 Värden som försumrats i en snabb utveckling

Det starka fokuset på snabb problemlösning under pandemin har gått ut över de värden som kommer med ett mer planerat och långsiktigt utvecklingsarbete för digitalisering och verksamhets-

---

Not. 140 Se t.ex. Gnosjö kommun, 2021. *Årsredovisning 2020 Gnosjö kommun*, s. 82 f. Se också Kalmarsunds gymnasieförbund, 2021. *Lärdomar fjärr- och distansundervisning – en studie av lärares lärande från perioden med undervisning online inom Kalmarsunds gymnasieförbund*.

utveckling. I det digitala språnget har vissa värden försumrats. Det betyder inte nödvändigtvis att det gjordes felprioriteringar, men det motiverar till att nu se över, komplettera eller kanske tänka om. Det är viktigt, inte minst för att stå rustade för kommande kriser. De områden som bedöms vara eftersatta rör IT-säkerhet, samverkansförmåga och digital inkludering för vissa grupper.

### IT-säkerheten har stundtals försumrats

Regioner och kommuner hanterar personuppgifter som måste skyddas för att värna patienters, brukares och elevers integritet. I den snabba utvecklingsprocessen under pandemin har det uppstått risker för att IT-säkerheten inte varit stark nog, trots att det varit en viktig del i utvecklingen. Säkerheten utmanas när befintliga digitala verktyg flyttar in i nya miljöer och får nya användningsområden, men också när helt nya digitala lösningar utvecklas.

Behovet av digitala verktyg var i perioder närmast akut för att det alls skulle vara möjligt att hålla igång en verksamhet. Valet har ibland stått mellan att använda en befintlig lösning i ny miljö eller att kraftigt inskränka verksamheten, till exempel genom att ställa in vårdmöten eller undervisningstillfällen. Post- och telestyrelsen har rapporterat om att huvudmännen i sådana tillspetsade situationer har börjat använda digitala tjänster utan att de har säkerhetsprovats.<sup>141</sup>

En forcerad IT-utveckling kan också medföra en mängd nya risker för den personliga integriteten. Om en ny applikation utvecklas utan tillräckligt skydd mot intrång eller läckage kan integritetskänsliga uppgifter spridas. Det uppstår också risker när nya verktyg

---

Not. 141 Post- och telestyrelsen, 2021. *Digital omställning till följd av covid-19*, ss. 52 ff. Se också: Public Partner, 2022. *Utvärdering av Gävle kommuns samlade insatser under Covid-19 pandemin under perioden februari 2020 till augusti 2021*, s. 18.

börjar användas utan en genomtänkt plan för vilka uppgifter som ska samlas in, hur de ska lagras, användas och eventuellt förstöras när de inte längre behövs. De smittspårningsappar som användes i många länder under pandemin bidrog till en rad integritetsrisker, beroende på hur de utformades och användes. I Sverige utvecklade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en sådan applikation, som aldrig kom till användning. Integriteten kan också hotas av när befintliga digitala verktyg börjar användas i nya sammanhang. Ett videomötesverktyg kan till exempel vara rimligt säkert för en viss typ av möten men direkt olämpliga för andra, där känsliga personuppgifter exponeras.<sup>142</sup>

Medvetenheten om vikten av IT-säkerhet har ökat, inte minst efter den så kallade *ransomware*-attack som natten till den 16 september 2021 slog ut alla verksamhetssystem i Kalix kommun. Den fientliga attacken innebar att alla system krypterades och att en lösensumma begärdes för att låsa upp dem. I kommunen agerade man snabbt utifrån sin krisberedskapsplan. Krisledningsstaben aktiverades, alla servrar släcktes ned och nya alternativa kontaktkanaler till invånare och medarbetare etablerades. Morgonen därpå var IT-konsulter igång med reparationsarbetet. Tack vare back-up-system och kraftfullt agerande kunde kommunen blockera angriparna och återställa de mest prioriterade systemen på tre veckor. Då såg man samtidigt till att göra en ordentlig höjning av säkerhetsnivån i systemen och kunde enkelt avvärja ytterligare attacker. Processen blev dyr för kommunen men ingen lösensumma betalades ut.<sup>143</sup>

---

Not. 142 Integritetsskyddsmyndigheten, 2021. *Integritetsskyddsrapport 2020 - redovisning av utvecklingen på it-området när det gäller integritet och ny teknik*, ss. 65 ff.

Not. 143 Kalix kommun, 2022. *Årsredovisning 2021*. Se också Kalix kommun: "Så klarade vi IT-attacken!", publicerad 2023-02-16.

Kalix kommuns erfarenheter både förskräcker och inspirerar. Att över en natt ställa om en hel offentlig verksamhet från digitalt till analogt är en erfarenhet som många organisationer gärna skulle slippa. Men Kalix kommun var väl rustad tack vare ett långsiktigt arbete med krisberedskap och, inte minst, den färskaste erfarenheten av att bekämpa en pandemi. Kommunen hade kontinuitetsplaner för alla verksamheter och visste ganska väl hur man skulle agera. Man var förberedd för det oväntade och kunde hantera situationen med systematik och beslutsamhet.

Denna och liknande händelser har placerat IT-säkerhetsfrågorna högre upp på agendorna i kommuner och regioner. Detta arbete omfattar i första hand regioner och kommuner själva, men det finns stöd att hämta från SKR och de statliga myndigheterna. Via SKR:s kompetenscenter för välfärdsteknik finns tillgång till omfattande vägledningsmaterial och verktyg som stöd för utveckling av informationssäkerhet i kommuner och regioner. Därutöver tillhandahåller SKR verktyget KLASSA som ger en möjlighet att kartlägga och säkerhetsklassa verksamhetens informationstillgångar, för att på så sätt få stöd för att vidta lämpliga åtgärder. Socialstyrelsen ger ut kunskapsstöd till personal inom vård och omsorg och MSB har under pandemin tagit fram rekommendationer om hur man skyddar sig mot den typen av hackerattacker som drabbade Kalix.<sup>144</sup>

**Möjligheten att samverka har både främjats och hämmats**  
Digitalisering har på olika sätt också underlättat samverkan. Efter en trevande initial inkörningsfas har de flesta organisationer blivit bekväma med att mötas digitalt. När den digitala förmågan växte sjönk tröskeln för att mötas. Till att börja med kunde mötesfrekvensen öka mellan verksamheter som var spridda över större

---

Not. 144 Se SKR:s och Socialstyrelsens webbplatser samt MSB, 2020.  
*Öka motståndskraften mot ransomware.*

geografiska avstånd. Antalet mötesdeltagare behövde heller inte begränsas av hänsyn till platsbrist och restider. Det blev lättare att nå ut med samma information till många personer samtidigt och ändå ha möjlighet till en viss interaktion via handuppräckning och chattfunktioner. Detta blev en styrka inte minst i utbildnings-sammanhang. Många upplevde också mötesformen som mer flexibel och informell, något som förstärktes av att många befann sig i sin hemmiljö som syntes i bakgrunden.<sup>145</sup>

Det forcerade digitaliseringsbehovet har inneburit att aktörerna ibland har valt olika digitala verktyg för samma behov, vilket dels kan förklaras av tillgång, dels av att det inte funnits tid till samordning eller omvärldsanalys. Det har försvårat samverkan över organisationsgränser. Personal har saknat rätt digital kompetens i andra organisationers IT-verktyg och det har funnits en tveksamhet till om IT-säkerheten varit tryggad i de lösningar som andra har valt.

Skillnader i val av IT-lösningar har även förekommit inom en och samma kommun eller region. Då har även möjligheten att avlasta varandra påverkats. När olika vårdgivare inom samma region använt olika tekniska lösningar har det uppstått digitala hinder för samverkan. Mer samordnade IT-lösningar hade underlättat för olika vårdgivare att avlasta varandra, till exempel genom flexibel distansbemanning av chattfunktioner som vägleder patienter i covidrelaterade frågor.<sup>146</sup>

---

Not. 145 Se t.ex. Algehed, J., Jensen, C. m.fl., 2021. *Utvärdering av Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin*, s. 51; Public Partner, 2022. *Utvärdering av Gävle kommuns samlade insatser under Covid-19 pandemin under perioden februari 2020 till augusti 2021*, s. 14.

Not. 146 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19 - Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, ss. 175 ff.



Det är svårt att motivera att olika delar inom samma organisation fortsätter att använda egna digitala IT-lösningar när de grundläggande behoven av IT-funktionalitet är de samma. I vissa fall borde det också vara möjligt att samordna valet av system på statlig, regional och kommunal nivå. Videokonferensverktyg är kanske det tydligaste exemplet. Behovet av sådana verktyg varierar knappast utifrån lokala och regionala förutsättningar. Däremot kan behoven, inte minst av IT-säkerhet, variera mellan olika verksamheter, beroende på vilken typ av information som verksamheterna behöver hantera. Därför är det inte rimligt att eftersträva att ett och samma system används för alla verksamheter, men dagens mångfald borde kunna reduceras avsevärt. Efter pandemin finns exempel på kommuner och regioner som arbetar aktivt för att de olika förvaltningarnas och bolagens styrelser använder ett och samma system.<sup>147</sup> Men utöver detta behöver även initiativ tas för att åstadkomma ett större mått av standardisering, så att olika digitala möteslösningar kan samexistera med varandra.

Samverkan såväl i normalläge som i kris underlättas avsevärt om staten, regionerna och kommunerna kan mötas digitalt. Det är en fördel om sådana förutsättningar etableras när det inte råder akut kris. Här har nationella aktörer som SKR, Inera och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ett särskilt ansvar att i samverkan med kommuner, regioner och statliga myndigheter verka för en ensning av standarder och system. För att underlätta en sådan utveckling bör även regioner, kommuner och statliga myndigheter göra vad de kan för att minska mångfalden av digitala kommunikationslösningar inom sina organisationer.

---

Not. 147 Se Bleckert, J., 2021. *Granskningsrapport covid-vård på SÄBO*; Sollentuna, 2022. *Årsredovisning 2021*, s. 111.

### 6.2.3 Digitalisering har bidragit till både utanförskap och inkludering

Den snabba digitaliseringen under pandemin har på kort tid ändrat förutsättningarna för anställda och invånare att kommunicera med kollegor och ta del av offentlig service. När allt mer kommunikation sker via digitala kanaler skapas nya möjligheter för inkludering. Men det uppstår också nya risker för att människor exkluderas och på så sätt får sämre tillgång till offentlig service. Vi ser exempel på båda tendenserna.

#### Med digitala kanaler har nya grupper nåtts

Enligt flera kommuner har digitaliseringen av skolan inneburit att det blivit lättare att nå elever med problematisk skolfrånvaro, så kallade *hemmasittare*, och elever som har svårt med den nära kontakten. Flera kommuner vittnar också om att kontakten med vårdnadshavare förbättrats genom digitala kontaktytor.<sup>148</sup> I de politiska församlingarna har ledamöter som tidigare avstod att delta i möten på grund av sjukdom eller stora geografiska avstånd fått bättre möjligheter att delta fullt ut. Digitala fritidsgårdar och kulturevenemang är andra exempel där tillgängligheten till verksamheterna har ökat tack vare digitaliseringen.

Vissa grupper av personer med funktionsnedsättning har av olika skäl haft svårt att ta del av digitaliseringens möjligheter (vi återkommer till detta nedan) men under pandemin tycks den digitala inkluderingen ha ökat något. Riksförbundet FUB arbetar för att personer med intellektuell funktionsnedsättning och deras anhöriga ska kunna leva ett gott liv. FUB konstaterar att en ökad andel av brukare på kommunernas LSS-boenden har deltagit i digitala träffar under pandemin.

---

Not. 148 Se t.ex. Algehed, J., Jensen, C. m.fl., 2021. *Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin*; Torsås kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*.

Samtidigt som den digitala tekniken kan skapa utanförskap kan den också vara en nyckel till inkludering. Den upplevda ensamheten har minskat påtagligt när kommunernas LSS-boenden gett brukare med intellektuella funktionsnedsättningar tillgång till digitala kommunikationsverktyg. Det har varit en stor tillgång för de boende att kunna kommunicera med anhöriga via mobilen, plattan eller datorn. Av de som fått denna möjlighet har vissa känt sig mindre ensamma än före pandemin. Detta framgår av studier som har genomförts under pandemiåren. Under 2020 var det tyvärr bara cirka hälften av brukarna i undersökningen som fick denna möjlighet.<sup>149</sup>

Även om alla kommuner nu har öppnat för fysiska kontakter så är det förstås viktigt att fortsätta att succesivt höja kompetensnivån och den tekniska nivån i LSS-verksamheten. En ökad digitalisering kan stärka känslan av gemenskap i normalläge, men framför allt i en situation som kräver social distansering.

### Digitaliseringsgap mellan medarbetare i välfärden

I kölvattnet av den snabba digitaliseringen har det också uppstått ett avstånd mellan grupper som haft olika förutsättningar att arbeta digitalt. Personalen i kommunala och regionala förvaltningar har inte haft likvärdiga förutsättningar att hänga med i omställningen till digital kommunikation. Detta beror inte minst på att olika förvaltningar hade nått olika långt med digitaliseringen innan pandemin slog till. Medarbetare med utredande och administrativa arbetsuppgifter har oftast haft god tillgång digital utrustning och kunnat lära sig arbetsplatsens digitala verktyg i sin arbetsvardag. Delar av personal inom till exempel serviceförvaltningar och idrottsförvaltningar har inte haft samma tillgång till utrustning eller övning

---

Not. 149 Riksförbundet FUB, 2020. *Enkät till personer med intellektuell funktionsnedsättning (IF) om covid-19*; Borgström, E. och Timoney, J., 2021. *Efter pandemin vill jag leva som vanligt - Riksförbundet FUB:s enkät om pandemins effekter för personer med intellektuell funktionsnedsättning*.

i vardagen. Under pandemin nådde digitaliseringen även ut till grupper med svag digital förmåga och för dessa grupper har digitaliseringen utgjort en relativt sett större utmaning som ibland har skapat motstånd.

Från kommuners och regioners pandemiutvärderingar framträder samtidigt en närmast samstämmig bild av att den digitala förmågan höjts avsevärt, inte minst i personalgrupper som tidigare haft en mycket svag digital förmåga.<sup>150</sup> Det som initialt skapade ett digitalt avstånd mellan individer, grupper och förvaltningar i organisationen, har efterhand resulterat i en situation där de allra flesta har en grundläggande digital förmåga. Förmågan varierar fortfarande, men lägstanivån har höjts, vilket får ses som en stor tillgång. Flera av de kommunikationsproblem som diskuteras i kapitlet om samverkan och kommunikation kommer att kunna hanteras bättre i nya kriser, tack vare digitaliseringen och den höjda digitala mognad som pandemin medförde.

**Det digitala utanförskapet har förstärkts för vissa grupper**  
Utmaningen med digitalt utanförskap, att vissa grupper inte har tillgång till digitala verktyg eller förmåga att använda dem, är på intet sätt ny, men den har förstärkts under pandemin då allt fler kontakter med det offentliga har övergått till digitala kanaler. Digitaliseringen har för många underlättat och främjat nyttjandet av välfärdstjänster, men det finns också stora grupper som upplevt en försämring i tillgång och kvalitet. Att kunna boka en vaccinations-tid med bank-id är för de flesta smidigt, men om inget alternativ erbjuds får vissa grupper svårt att ta del av en livsviktig välfärdstjänst. Kommuner och regioner har behövt vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att pandemin inte förstärkt det digitala utanförskap som fanns sedan tidigare. Här finns det fortfarande mycket att arbeta med.

---

Not. 150 Se t.ex. Kastberg Weichselberger, G., Brorström, B. m.fl., 2021. "Håll i, håll ut!" - Om Trollhättans stads hantering av pandemin, s. 49 f.

Det är lätt att tänka att det främst är äldre personer som åsyftas när man talar om digitalt utanförskap. Det stämmer delvis. Den digitala förmågan har gradvis ökat bland äldre personer, men det finns fortfarande kvinnor och män som aldrig kommit i kontakt med digitala verktyg under sitt arbetsliv. För dem kan tröskeln till att lära sig ny teknik vara ganska hög. Den här gruppen har varit särskilt utsatt eftersom de före vaccinet behövde skydda sig extra noga från smitta genom att ha så få sociala kontakter som möjligt. Risker för social isolering har varit särskilt stora i den här gruppen. En annan grupp som varit utsatt för digitalt utanförskap är personer som nyligen anlant till Sverige, som har begränsad kunskap i svenska språket och ibland begränsad digital förmåga.

Vi vet sedan tidigare att vissa grupper av personer med funktionsnedsättningar är i riskzonen för digitalt utanförskap, inte minst på grund av att upp till en tredjedel av dem saknar möjligheter att identifiera sig digitalt med e-legitimation. Detta gäller särskilt personer med kognitiva, intellektuella och synmässiga funktionsnedsättningar. Utanförskapet förstärks av att många personer i denna grupp har låga inkomster och sämre förutsättningar att hålla sig uppdaterade med smarta telefoner, datorer och surfplattor.<sup>151</sup>

Enligt brukarföreningen FUB är orsakerna till det digitala utanförskapet av ett slag som går att åtgärda. En grundläggande orsak tycks vara att många gruppboende och dagliga verksamheter fortfarande saknar trådlöst nätverk. En annan att personalen själv har saknat den digitala förmågan att lotsa brukarna in i den digitala världen. Dessa orsaker framstår som i högsta grad möjliga att åtgärda.

---

Not. 151 Post- och telestyrelsen och Begripsam, 2019. *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2019*, s. 12.

För de flesta av oss är det svårt att föreställa sig en pandemi utan digitalisering, och så borde det också ha varit för de som bott i kommunernas anpassade boenden. Många kommuner har arbetat aktivt med att kompensera reducerade fysiska kontakter med ökad digital inkludering, men alltför många kommuner har gjort för litet. Här finns utrymme för självkritik med tanke på att brukar-rörelsen och Socialstyrelsen länge varnat för konsekvenserna av det digitala utanförskapet. Att hålla kontakt med anhöriga, vänner och kollegor via digitala kanaler, strömma digital underhållning och ta del av digitala evenemang har varit en självklar del av pandemitillvaron för de flesta av oss. Men det finns grupper som hanterat pandemitiden helt avskurna från såväl fysiska som digitala kontakter. De har inte heller haft möjlighet att ta del av utbudet av digitalt sänd kultur, idrott och underhållning.

#### **6.2.4 Långsiktiga utvecklingsprojekt har satts på paus**

Den digitala utvecklingen under pandemin är motstridig. Samtidigt som många kommuner och regioner beskriver att den stora omställningen under pandemin kan liknas vid en ”digital revolution”, så menar många också att den mer långsiktiga digitala utvecklingen har avstannat. Krislogiken har medfört att problemlösning här och nu har prioriterats på bekostnad av utvecklingsprojekt där verksamhetsnyttan förväntas uppstå på längre sikt. Sådana omprioriteringar har påverkat utvecklingsarbeten inom flera områden, även på digitaliseringsområdet.

Kommuner och regioner har till exempel skjutit fram resurskrävande projekt som större uppdateringar och upphandlingar av verksamhetssystem. Pågående utvecklingsprojekt har i vissa fall satts på paus när de krävt en större omorganisation, utbildningsinsatser och/eller förändring av arbetssätt. Ibland har utvecklingsprocessen bedömts vara långt framskriden, men själva genomförandefasen har krävt mer resurser än vad som kunnat

avvaras i en krissituation. Andra begränsande omständigheter har varit att leveranser av IT-utrustning har försenats och att personal som arbetat med digital utveckling fått nya arbetsuppgifter under pandemin.

Kraven på social distansering har ibland utgjort ett hinder för planerade digitaliseringsinsatser. Vissa större förändringar i arbetssätt har bedömts vara mindre lämpade att driva igenom på distans och uppgraderingar av teknisk utrustning har inte kunnat genomföras på grund av risken för smittspridning. Att installera trådlöst nätverk på särskilda boenden har till exempel i flera fall bedömts vara olämpligt utifrån ambitionen att skydda de äldre från smitta.<sup>152</sup>

### **6.3 Behov av en mer strategisk digitalisering**

Pandemin har således medfört att kommuner och regioner digitaliserat sina organisationer och sina verksamheter i expressfart. Den digitala förmågan har höjts avsevärt genom inköp av utrustning och kompetensutveckling av personal. Användningen av digitala verktyg har intensifierats och breddats, nya innovationer har gjorts. Teknikanvändningen har anpassats efter förändrade arbetssätt, som i sin tur förändrats av användningen av tekniken. Digitaliseringen har varit behovsdriven, handgriplig och lösningsfokuserad. Förändringsprocesser som vanligen tar år att genomföra har gått fort under pandemin. Detta har bidragit till en omprövning av arbetssätt som vi tar med oss in i post-pandemin. Men det är viktigt att inte glömma bort, utan att återuppta och utveckla det långsiktiga strategiska digitaliseringsarbetet.

---

Not. 152 Socialstyrelsen, 2021. *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021*, s. 75.

### 6.3.1 Den digitala infrastrukturen är eftersatt

Talet om ett digitalt språng under pandemin, omfattar inte investeringar i den digitala infrastrukturen.<sup>153</sup> Digitaliseringen under pandemin har huvudsakligen skett inom ramen för en IT-infrastruktur som har byggts upp successivt under decennier. Många offentliga organisationer har under lång tid försummat nödvändiga investeringar i denna infrastruktur, vilket innebär att vissa delar är eftersatta. De eftersatta delarna försämrar hela systemets funktionalitet och bromsar utväxlingen på den digitalisering som inte avser själva infrastrukturen.

Den digitala infrastrukturen kan illustreras med tre segment eller nivåer, där *bottenplattan* utgörs av de tekniska förutsättningarna. Det handlar om sådant som bred tillgång till internet via väl utbyggda bredbandsnät och fastighetsnät, att det finns fiberkablar och rätt teknisk utrustning, som datorer, tv-apparater och routrar i våra fastigheter. *Mittensegmentet* handlar mindre om teknik och mer om arbetssätt och institutionella förutsättningar, som sekretessbestämmelser och principer för att klassificera, tolka, lagra och utbyta information. Mittensegmentet är nödvändigt för att bottenplattan av teknik ska kunna användas på ett effektivt sätt.

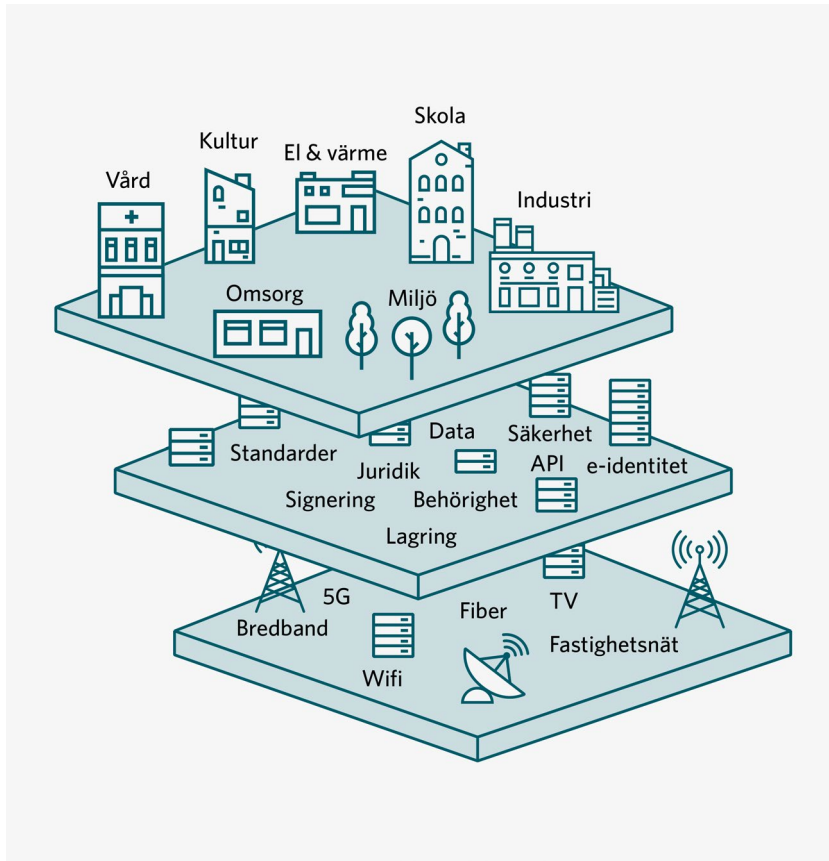
För att digitaliseringen ska lyckas krävs också att vi håller blicken på det *översta segmentet*, nämligen den verksamhet som digitaliseringen syftar till att utveckla. Den digitala infrastrukturen kan illustreras med figuren på nästa sida.

---

Not. 153 Med digital infrastruktur avses vi både *hård* infrastruktur, t.ex. i form av kablar, master och basstationer, och *mjuk* infrastruktur, t.ex. i form av lagar, standarder och kommunicerande IT-system som ger möjligheter att utbyta information på ett säkert sätt.



**Figur 1:** Välfärdens digitala infrastruktur



I Sverige har vi kommit långt med bottenplattan av tillgänglig digital teknik, även om bredbandsnätet har luckor som kräver fortsatta insatser. Vår stora utmaning ligger främst i att utveckla mittsegmentet av institutionella förutsättningar och arbetssätt. Vi har fortfarande regelverk och arbetssätt som hindrar utbyte av information mellan system och över organisationsgränser. Vi saknar på flera områden gemensamma standarder för hur digital information ska tolkas och lagras på ett säkert sätt.

Vi behöver också bli bättre på att hålla fokus på den verksamhet som ska utvecklas. Det finns flera exempel på dyra IT-projekt som misslyckats för att verksamhetsexperter inte har involverats i tillräcklig utsträckning. Men just det problemet har inte präglat den digitalisering som skett under pandemin. Digitaliseringen har oftast varit starkt driven av konkreta verksamhetsbehov, inte sällan förmedlade av de medarbetare som möter patienter, brukare och elever.

Det digitala språng som togs under pandemin har löst akuta problem och höjt den digitala förmågan, men den underliggande digitala infrastrukturen har inte utvecklats i samma takt. Många offentliga organisationer betalar dyrt för ett digitalt arv av IT-system som inte har utvecklats efter verksamhetens behov och där delarna inte kommunicerar med varandra på ett smidigt sätt. De flesta kommuner och regioner arbetar systematiskt och långsiktigt för att successivt höja den digitala förmågan, men detta arbete tycks ha avstannat under pandemin.<sup>154</sup>

### **6.3.2 Långsiktig digital utveckling förutsätter en strategi**

En långsiktig digital utveckling kräver att det finns en överblick i organisationen över den digitala infrastrukturen. Det kan vara svårt att skapa en sådan överblick med tanke på hur komplexa verksamheter som bedrivs i kommuner och regioner. Ju mer eftersatt infrastrukturen är, desto mer komplext blir det digitala arvet och desto svårare är det att skapa överblick. Men utan överblick är det svårt att göra rätt prioriteringar. En förändringsresa kräver att terrängen är bekant.

---

Not. 154 Se Göteborgs universitet och Swedish Center for Digital Innovation (SCDI), 2021. *Statusrapport. Digital mognad i offentlig sektor.*

Det är också en förutsättning för möjligheten att ta fram en långsiktig digitaliseringsstrategi, vilken utgör kartan och färdplanen i utvecklingen. Pandemin har visat att många bestående digitaliseringsinsatser kan ske i verksamheterna, men om digitalisering *bara* sker där kommer helheten förr eller senare att börja tappa fart och funktionalitet. Enligt en studie från Göteborgs universitet saknade 50 kommuner en dokumenterad strategi för digitalisering. Dessa kommuner arbetar med digitalisering, men saknar en politiskt förankrad riktning för arbetet.<sup>155</sup>

Det är också bra att påminna sig om *varför* man överhuvudtaget satsar på digitalisering. Svaret på den frågan ska alltid sökas inom ramen för det som finns i det översta segmentet i infrastrukturen, det vill säga verksamheten. Studier visar att kommuner med en digitaliseringsstrategi som tydligt kopplar till verksamhetsmålen lyckas bäst. Om digitaliseringsstrategin börjar leva sitt eget liv finns till och med en risk för att digitaliseringen leder till direkt negativa konsekvenser. Sådana konsekvenser kan komma i form av kostnadsökningar, men också i form av att kommunens verksamhet gradvis blir alltmer irrelevant i förhållande till invånarnas behov.<sup>156</sup>

För att den digitala infrastrukturen ska utvecklas krävs även insatser av nationella aktörer. Kommuner och regioner har ett ansvar och egenintresse av att analysera och utveckla sina egna digitala förutsättningar, vilket kan göras genom att se över helheten, om möjligt reducera antalet digitala lösningar och säkerställa att olika system kan kommunicera med varandra. Men ett stort ansvar vilar också på nationella aktörer, inte minst regeringen. Det finns fortfarande en hel del juridiska hinder som bromsar den digitala utvecklingen.

---

Not. 155 Magnusson, J., Jäderqvist, E. m.fl., 2022. *Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier*, s. 6.

Not. 156 Magnusson, J., Khisro, J. m.fl., 2020. *Stärkt digital mognad i Sundsvall. Det digitala arvet: Analys och rekommendation*, s. 5 f.

Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) har nyligen fått ett regeringsuppdrag att identifiera sådana hinder och ge förslag till förändring.<sup>157</sup>

Sedan 2019 pågår det ett nationellt arbete med att utveckla mittensegmentet i den digitala infrastrukturen. Arbetet sker inom ramen för både sektorsspecifika satsningar som Vision e-hälsa<sup>158</sup> som är en överenskommelse mellan SKR och regeringen, samt genom det uppdrag som DIGG har att etablera en förvaltningsgemensam nationell digital infrastruktur.<sup>159</sup> Det ligger förstås i alla regioners och kommuners intresse att hela den offentliga sektorn får en gemensam digital plattform för säkert utbyte av information. För att lyckas är det av avgörande betydelse att arbetet är starkt förankrat i de förutsättningar och behov som finns i den välfärdsverksamhet som ska utvecklas. Här har kommuner, regioner och privata utförare av välfärdstjänster en central roll att förmedla sina erfarenheter och behov till den nationella nivån. Detta kan ske inom de samverkansfora som DIGG har etablerat men också inom ramen för SKR:s många nätverk. SKR har en roll att samla ihop och förmedla behovsbilden till den nationella nivån och verka för att prioriteringar möter behoven.

## 6.4 Vilka lärdomar kan vi dra?

Den inbyggda tröghet som tidigare präglat digitaliseringen har under pandemin bytts till mod och utvecklingskraft. Det har inte bara bidragit till att lösa de akuta problem som pandemin skapade utan också gett oss ett betydligt bättre utgångsläge för fortsatt

---

Not. 157 Regeringsbeslut I2022/00620.

Not. 158 Regeringen och SKR, 2016. *Vision e-hälsa 2025 - gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård.*

Not. 159 Se DIGG:s webbplats: <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur>.

digitalisering. Att vi i kris kan åstadkomma så mycket utveckling på så kort tid, trots svåra omständigheter, är något som vi ska ta med oss in i post-pandemin. Starkt fokus på verksamheten och nära samverkan har tagit oss långt i kris och samma arbetsätt kan ta oss långt i normalläge. Det finns ingen anledning att slå av på takten men vi behöver anlägga ett mer strategiskt perspektiv i den fortsatta digitala utvecklingen. I det ligger också att kritiskt utvärdera den digitalisering som skedde under pandemin. Nedan lyfter vi fram några viktiga lärdomar.

#### **6.4.1 Värna förtroendet för 1177 och 113 13**

De två vårdinformationstjänsterna 1177 och 113 13 är en oerhörd resurs för Sverige, framför allt i hälsorelaterade kriser men också i normalläge. Det unikt höga förtroendet för tjänsterna förklaras av att de bemannas av kunnig personal och att de upplevs vara lätta att använda. Användarvänligheten kan bli ännu bättre och det är viktigt att även den kommunala sjukvården kan inkluderas. Inera behöver ges fortsatt goda förutsättningar att driva sitt utvecklingsarbete vidare.

Inför kommande hälsorelaterade kriser är det viktigt att dra lärdom av de bemanningsproblem som uppstod när allmänhetens efterfrågan på medicinsk information ökade explosionsartat. För att stå bättre rustade behöver huvudmännen för de två tjänsterna ta fram planer för hur personalstyrkan kan utökas i kris.

#### **6.4.2 Sätt verksamhetens behov i förgrunden**

Att så mycket utveckling kunde ske på så kort tid under pandemin förklaras av att alla hade fokus på verksamheten och hur den kunde underlättas genom digitala lösningar. Bilden av digitalisering gick från abstrakta visioner och långa processer, till något väldigt handgripligt och uppnåeligt – från hopp och *hype* till här och nu.

Detta är en lärdom som inte får glömmas bort när vi ska ta digitaliseringen vidare. Men i post-pandemin kan vi unna oss att vara något mindre här och nu och lyfta blicken, analysera det digitala landskapet och peka ut en riktning framåt. Digitalisering har inget egenvärde, utan är ett medel för att uppnå en likvärdig skola, en god och jämlik vård och en tillgänglig och öppen förvaltning. När vi nu närmar oss ett normalläge är det viktigt att kommuner och regioner säkerställer att digitaliseringsstrategier integreras i den ordinarie styrnings- och ledningsprocessen.

När strategin ses över kan det finnas skäl att särskilt analysera hur balansen ser ut mellan satsningar på inre effektivitet och på tjänster som riktar sig till invånarna. Hur den balansen bör se ut måste förstås anpassas till den enskilda kommunens eller regionens förutsättningar och behov, men det kan vara motiverat med en viss vaksamhet så att det inte blir en för stor slagsida mot inre effektivitet. Med ett alltför hårt fokus på organisationens inre liv finns en risk för att de medborgarnära tjänsterna försummas.

En aspekt att noga överväga är hur det digitala arvet ska utvecklas så att det blir en möjliggörare snarare än en ryggsäck. Ett sätt att angripa frågan är att analysera förhållandet mellan förvaltning och utveckling. Om förvaltning tar en mycket stor andel av resurserna i anspråk kan det ses som en signal om att det digitala arvet från investeringar långt tillbaka i tiden hämmar fortsatt digitalisering.

### 6.4.3 Pandemin har efterlämnat en digital skuld

Det finns områden som förtjänar extra omsorg efter den forcerade digitala utvecklingen under pandemin. Ett sådant område är IT-säkerheten, som kan ha eftersatts när befintliga digitala verktyg har introducerats i nya miljöer och när nya verktyg har utvecklats för att möta nya behov. Utifrån de utvärderingar som forskare och konsulter gjort av kommuners och regioners pandemihantering finns visserligen inga belägg för att IT-säkerheten allvarligt har försummats, men i enstaka rapporter kommer det fram att det har tagits genvägar, vilket även noterats av Post- och telestyrelsen. Vi vet alltså inte med säkerhet hur stort problemet är, men med tanke på vad som står på spel finns anledning att påminna om vikten av att särskilt utvärdera säkerheten i de digitala lösningar som togs fram under pandemin.

En del av det långsiktiga digitala utvecklingsarbetet har stannat av under pandemin. När pandemins akuta faser nu ligger bakom oss finns skäl att återuppta det arbetet. Vilka prioriteringar som behöver göras måste varje kommun och region avgöra utifrån sina förutsättningar. Viktiga förutsättningar är de digitala arven (i plural), dels från investeringar långt tillbaka i tiden, dels från de utvecklingsinsatser som gjordes under pandemin.

Det vilar ett stort ansvar på nationella aktörer (SKR och statliga myndigheter) att i nära samverkan med kommuner och regioner accelerera utvecklingen av en nationell förvaltningsgemensam infrastruktur. Detta är ett långsiktigt utvecklingsarbete med stor potential att frigöra resurser och ge större utväxling på fortsatt digital utveckling. Men oavsett vad som händer på nationell nivå så har kommuner och regioner skäl att kontinuerligt utveckla den egna digitala infrastrukturen så att den stödjer verksamhetsmålen.

## Kommuner och regioner som arbetsgivare

Regioner, kommuner, kommunalförbund och berörda medlemmar i Sobona<sup>160</sup> är arbetsgivare för funktioner som är samhällsviktiga i både normalläge och kris. Det rör sig om grundläggande välfärdsfunktioner som hälso- och sjukvård, kommunal omsorg, förskola och skola, socialtjänst, kommunikationer, el- och vattenförsörjning och räddningstjänst. En allvarlig störning i någon av dessa verksamheter får direkta konsekvenser för individens ekonomiska och personliga trygghet. Om flera funktioner påverkas samtidigt och under längre tid, drabbar konsekvenserna ytterst effektiviteten i hela samhällsorganisationen. I kris är det därför helt avgörande för arbetsgivare att säkra bemanningen till dessa samhällsfunktioner. Arbetsgivare behöver också ta ansvar för att medarbetarnas arbetsmiljö är god och att ledarskapet fungerar effektivt och stödjande.

---

Not. 160 Sobona är de kommunala företagens arbetsgivarorganisation.



I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser och lärdomar utifrån kommuners och regioners erfarenheter av att vara arbetsgivare under pandemin. I kapitlet diskuteras frågan om hur vitala verksamheter kan bemannas i kris, både för att klara de akuta verksamhetsbehoven och för att säkerställa uthållighet över tid. Vi beskriver både positiva och negativa erfarenheter, några exempel på SKR:s intressebevakning gentemot regeringen och avslutar med viktiga lärdomar från pandemin. En summering av lärdomar ges i rutan här under.

### Lärdomar

- Krislägesavtalet (KLA) har varit avgörande för flera regioners möjligheter att klara bemanningen under pandemin. Inför kommande kriser kan chefer och medarbetare behöva mer information och utbildning om vad avtalet innebär och hur det kan användas.
- Den nationella larmytan har möjliggjort för regioner att begära stöd från andra regioner vid ett krisläge. Stöd har bland annat givits genom överflyttning av patienter mellan regionerna. Att regioner som aktiverade larmytan fick ett unisont gensvar från övriga regioner har stärkt tilliten inför kommande kriser.
- Behovet av personalöverflyttningar mellan verksamheter har skapat svåra överväganden för arbetsgivarna. Det finns uppenbara värden i att basera överflyttningar på frivillighet, men resultatet kan bli att den kritiska verksamheten inte får en stabil och uthållig bemanning. Särskilt vid en långdragen kris kan detta leda till en orimlig arbetsmiljö för personalen. Genom kontinuitetsplanering kan regioner och kommuner begränsa värdekonfliktens konsekvenser.

- Att hålla ihop arbetsgrupper när det är möjligt har varit en framgångsfaktor under pandemin. Den närmaste arbetsgruppen utgör ofta den trygga punkten i en miljö som präglas av snabb förändring.
- När omständigheterna är krävande och svårkontrollerade behöver arbetsgivare vidta åtgärder för att stärka personalens känsla av kontroll och meningsfullhet. En av flera framgångsfaktorer är att skapa förutsättningar för ett närvarande ledarskap, t.ex. genom att avlasta chefer arbetsuppgifter som inte direkt är relaterade till krishantering.

## 7.1 Kompetensförsörjning - den stora välfärdsutmaningen

Redan före pandemin var kompetensförsörjningen den främsta arbetsgivarpolitiska utmaningen för landets kommuner och regioner. Rekryteringsbehoven varierar kraftigt mellan verksamheter. Nästan hälften av välfärdsarbetarna behövs inom kommunernas vård- och omsorgsverksamheter, där äldreomsorgen står för det största behovet. Rekryteringstrycket är lägre på skola och förskola, men även här finns utmaningar, främst kopplat till de stora pensionsavgångarna.

Enligt en beräkning som SKR låtit göra behöver antalet anställda i välfärden öka med drygt 13 000 personer per år under det kommande decenniet. Under samma period beräknas närmare 34 000 av välfärdens medarbetare gå i pension varje år. Kommuner och regioner skulle alltså behöva rekrytera cirka 47 000 nya medarbetare om året för att upprätthålla dagens nivå på välfärdsverk-

samheterna. Att ekvationen inte går ihop blir tydligt när man studerar Statistiska centralbyråns (SCB) statistik, som visar att det tillkommer knappt 24 000 personer i arbetsför ålder varje år.<sup>161</sup>

När pandemin kom våren 2020 ökade behovet av personal i ett läge då det redan rådde personalbrist. Detta sammanföll med en drastiskt ökad personalfrånvaro. I flera verksamheter blev behovet av att stärka upp bemanningen akut. Så var fallet vid hälso- och sjukvårdens intensivvårdsavdelningar och infektionskliniker, som krävde dygnet runt-bemanning av sjukvårdspersonal i skydds-kläder. Mer personal krävdes för att hantera det ökade trycket på verksamheterna, men också för att den psykiska och fysiska arbetsmiljön krävde mer frekvent personalrotation. Situationen inom äldreomsorgen krävde av samma skäl en ökad bemanning. Kohortvård, skyddskläder, nya hygienrutiner och etisk stress har gjort arbetet tyngre för läkare, sjuksköterskor, undersköterskor och vårdbiträden.

Skälen till den stora personalfrånvaron var dels att medarbetare själva insjuknade i covid-19, dels att de behövde stanna hemma för att vårda sina sjuka barn (VAB). Rekommendationen att stanna hemma vid minsta sjukdomssymtom sänkte frånvarotröskeln för både barn och vuxna.

Konsekvensen av den ökade personalfrånvaron blev mer omfattande i kommunerna och regionerna än i övriga samhällssektorer. Vissa verksamheter kunde från en dag till en annan tappa hälften av medarbetarna på grund av sjukdom eller VAB. I människonära yrken, där personalen sällan kan arbeta hemifrån, behöver i regel även korta vakanser ersättas med vikarier. Behovet av omställning till nya arbetssätt och innovativa lösningar blev därför akut.

---

Not. 161 SKR, 2020. *Möt kompetensutmaningen - Rekryteringsrapport 2020.*

Kommuner och regioner tvingades göra snabba omställningar för att säkra bemanningen på kort och lång sikt. Till grund för snabba omställningar låg de arbetsgivarpolitiska strukturer som kommuner, regioner och SKR har byggt upp. Genom kollektivavtal och olika partssamarbeten har fack och arbetsgivare skapat lösningar och arenor för att möta verksamhetens behov i olika situationer. Därtill kan läggas lokala rutiner för samarbete med myndigheter, funktioner för expertstöd och arenor för kunskapsutbyte.

## 7.2 Strategier för att klara bemanningen

Strategierna för att klara bemanningen skiljer sig åt mellan kommunerna och regionerna och har skiftat över tid, men kan sammanfattas i tre huvudsakliga inriktningar:

- › att prioritera och omorganisera inom ramen för kollektivavtal
- › att förstärka bemanningen med extra resurser
- › att aktivera krislägesavtalet

### 7.2.1 Att prioritera och omorganisera inom ramen för kollektivavtal

När personalkrisen stod för dörren inventerades alla möjligheter att allokera befintliga resurser till de mest drabbade verksamheterna. Många kommuner och regioner inledde en omfattande översyn av vad som kunde skjutas fram eller ställas in och vad som absolut måste vara i gång.

Det fördes tidiga dialoger med medarbetare i de verksamheter som bedömdes kunna prioriteras ner. Personalen behövde förberedas på att med kort varsel förstärka den mest akuta verksamheten om det skulle behövas. Omplaceringar byggde i första hand på frivillighet efter dialog mellan chefer och medarbetare. Särskilt under

sommarmånaderna förekom lokala, frivilliga lösningar med uppskjuten ledighet mot extra ersättning. Ett annat sätt att förstärka bemanningen var att erbjuda deltidsanställda att gå upp till heltid.

I de fall närliggande kommuner och regioner varit olika hårt belastade har akuta bemanningsproblem kunnat lindras med hjälp av utlån av personal över region- och kommungränser. På grund av att pandemin har slagit så brett har sådana utlån gjorts i begränsad omfattning och med personalens samtycke. Kommunerna och regionerna framhåller den stora lojaliteten bland medarbetarna, som visade stor förståelse för situationens allvar och ställde sig till förfogande där de behövdes. När frivilliga överflyttningar var möjliga utgjorde de en viktig åtgärd för att klara av att upprätthålla verksamheter med akuta bemanningsproblem.

I särskilt kritiska lägen nyttjade arbetsgivare också möjligheten att beordra arbetstagare att tillfälligt byta arbetsplats inom arbetsgivarens egen verksamhet, eller att beordra en arbetstagare att tillfälligt vikariera för personal som inte kunnat tjänstgöra på grund av sjukfrånvaro eller VAB. Det har inneburit att personal behövt utföra helt nya arbetsuppgifter, förutsatt att personalen haft rätt kompetens. Arbetsgivarna vidtog också åtgärder för att öka medarbetarnas arbetstid. En vanlig åtgärd var att beordra övertid och jour, men i vissa fall återtogs också beviljade ledigheter. Att frångå idealet om frivillighet har ibland varit nödvändigt för att klara bemanningen, men det har haft ett pris.

### **7.2.2 Att förstärka bemanningen med extra resurser**

Under pandemin anställde kommuner och regioner extrapersonal såsom studenter och tidigare anställda. Många överanställde vikarier för att skapa marginaler och inrättade kompetensbanker och bemanningspooler. Våren 2020 avskaffade regeringen fribeloppet för hur mycket en studerande får tjäna utan att studiemedlet

minskas, efter att SKR uppmärksammat behovet av detta. Det avskaffade fribeloppet underlättade för studenter och legitimerad personal under vidareutbildning, att arbeta i vård och omsorg parallellt med sin utbildning. Den åtgärden skapade ett viktigt tillskott av personal i verksamheterna.

Kommuner har i högre grad använt sig av timavlönade medarbetare som personalresurs, medan regioner till övervägande del har använt övertid och omplacering av medarbetare från andra enheter/avdelningar. Skillnaden beror på att personalen i hälso- och sjukvården behöver uppfylla särskilda kompetens- och legitimationskrav, vilket begränsar möjligheterna att ta in extra personal. Tidigare har äldre som stannat kvar längre i yrkeslivet eller kommit tillbaka efter pensionering varit en viktig resurs i kommuner och regioner. Under pandemins första del minskade antalet äldre medarbetare kraftigt, vilket sannolikt var en direkt effekt av pandemin. Vaccinationerna ändrade delvis den bilden. Exempelvis har många som är äldre än 65 år arbetat på vaccinnmottagningar.

Många arbetsgivare inrättade möjligheter att snabbutbilda personer från andra branscher, exempelvis där anställda permitterats eller genom resurser från frivilligverksamheter. Ett viktigt bidrag i bemanningsarbetet var det nationella introduktionsutbildningspaket som Socialstyrelsen tog fram för äldre- och funktionshindervalsomsorgen.

### **7.2.3 När befintliga kollektivavtal inte räcker till**

När en kommun eller region har uttömt alla möjligheter att lösa en bemanningsituation inom ramen för befintliga kollektivavtal krävs att arbetsgivarna ges fler avtalsreglerade verktyg för att kunna klara bemanningen av verksamheter som måste vara igång. Redan före pandemin hade SKR och de fackliga organisationerna tillsammans förhandlat fram ett särskilt *krislägesavtal* som fick en

viktig roll under pandemins mest intensiva faser. Under pandemin utvecklades också en så kallad *larmyta* som underlättade för regionerna att bistå varandra med stöd.

### Krislägesavtalet (KLA)

Krislägesavtalet (KLA) tillkom efter de svåra skogsbränderna 2018, då personal reste från olika delar av landet för att hjälpa till att bekämpa bränderna. Personalen hade då olika arbetsvillkor beroende på vilken yrkesgrupp och avtalsområde de tillhörde. Arbetsgivarna upplevde att situationen blev komplicerad att hantera rent praktiskt, och personalen upplevde skillnaderna i arbetsvillkor som orättvisa. Utöver detta konstaterades även att arbetstidsreglerna inte fungerade i kris. Man behövde kunna göra större uttag av arbetstid för att säkra bemanningen. Under den krisen fanns inte utrymme att förhandla fram ett nytt gemensamt avtal, men för att undvika en liknande situation tog de centrala parterna i efterhand fram ett särskilt kollektivavtal för kris.<sup>162</sup>

### Krislägesavtalet (KLA)

Krislägesavtalet (KLA) är ett kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationerna (SKR och Sobona) och de kommunal- och regionanställdas fackliga organisationer. Syftet med KLA är att i kris kunna aktivera arbetstidsregler som möjliggör ett större uttag av arbetstid. Avtalet innehåller en vidare arbetsskyldighet än normalt för arbetstagarna. Det möjliggör att personalresurser snabbt kan förflyttas inom arbetsgivarens verksamhet, men även att hårt drabbade kommuner och regioner kan låna personal från de som drabbats mindre hårt. Avtalet ger i gengäld medarbetarna en högre ekonomisk ersättning.

---

Not. 162 Se Sveriges Kommuner och Landsting, Sobona, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd, 2019. *Överenskommelse om krislägesavtal*.

Under våren 2020 uttömde Region Stockholm alla möjligheter att klara den kraftigt stegrade arbetsbelastning som pandemin skapade för akutsjukvården. Vård som kunde anstå utan allvarliga medicinska konsekvenser sköts upp, privata vårdgivare ombads ställa upp med personal och regionen bad också allmänheten om hjälp genom en regiongemensam annons. Befintliga avtal nyttjades maximalt för att öka arbetstiden hos medarbetarna. Trots alla insatser klarade inte regionen att bemanna intensivvårdsverksamheten (IVA), där kapaciteten behövde fyrdubblas på kort tid. I april blev Region Stockholm först med att aktivera KLA. Avtalet omfattade hälso- och sjukvårdspersonal inom IVA-verksamheten och löpte på fram till september samma år, då belastningen på IVA-vården minskade.<sup>163</sup>

Under senhösten ökade smittspridningen på nytt och flera regioner aktiverade KLA. Aktiveringarna av avtalet har främst berört IVA, men även andra delar av akutsjukvården, som till exempel anestesi och operation. Drygt hälften av regionerna har aktiverat KLA under 2020–2022 och som längst har avtalet varit aktiverat i sju sammanhängande månader (Region Jönköping). Cirka 4 000 medarbetare inom hälso- och sjukvården har anvisats att arbeta under avtalet. SKR har uppskattat den totala kostnaden för avtalet till cirka 600 miljoner kronor.<sup>164</sup>

Under perioder har det varit mycket svårt för arbetsgivarna att överblicka behovet av arbetskraft. Under sådana perioder har arbetsgivarna behövt göra förändringar i arbetstidsförläggningen med mycket kort varsel. De som nyttjade KLA fick möjlighet att snabbt kunna styra personalresurser dit de bäst behövdes och kunde göra större uttag av arbetstid för att öka kapaciteten i verksamheten.

---

Not. 163 KPMG, 2021. *Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, ss. 289 ff.

Not. 164 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021. *Utvärdering av krislägesavtalet*.



Den gemensamma utvärdering som SKR har gjort tillsammans med Sobona och de fackliga organisationerna visar att KLA har varit en helt nödvändig förutsättning för att klara bemanningen inom kritiska verksamheter. Utan KLA hade det till exempel inte varit möjligt att göra den snabba ökningen av antalet IVA-platser. Utan KLA hade bemanningssituation blivit ohållbar även inom andra delar av akutsjukvården.<sup>165</sup>

Inledningsvis upplevde många chefer att det var administrativt tungt att hantera avtalet. Det var inte klart för alla hur avtalet skulle tillämpas rent praktiskt och det saknades planeringsverktyg när förutsättningarna för schemaläggning ändrades i grunden. När flera regioner aktiverade avtalet under samma period uppstod samtidigt möjligheter till erfarenhetsutbyte och det utvecklades efterhand en praxis för hur avtalet kunde tillämpas. Men för att avtalet ska bli ett bättre stöd vid kommande kriser behöver chefer och medarbetare få mer information om vad KLA innebär och ta del av goda exempel på hur det har använts.

I utvärderingen av avtalet vittnar flera medarbetare om att de upplevde en initial lättnad när avtalet aktiverades. Avtalet uppfattades som ett erkännande av att man befann sig i en krissituation och att arbetsförhållandena var exceptionellt utmanande. Avtalet innebar också att medarbetarna fick en ersättningsnivå som uppfattades stå i mer rimlig proportion till de insatser och uppoffringar som de gjorde. Men ju längre tid avtalet var aktiverat desto mer växte personalens oro för hur de krävande arbetsvillkoren skulle påverka den egna hälsan och livssituationen.<sup>166</sup>

---

Not. 165 Ibid.

Not. 166 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021. *Utvärdering av krislägesavtalet*, s. 6 f.

De centrala fackförbunden har framfört kritik mot att vissa arbetsgivare inte har ansträngt sig tillräckligt för att fördela arbetsbelastningen på ett större antal medarbetare. Fackförbunden har efterfrågat en begränsning i hur mycket arbetstid en arbetsgivare kan begära från en medarbetare och en bortre gräns för hur länge en medarbetare ska behöva arbeta under avtalets villkor. De fackliga organisationerna har också krävt längre vilotider mellan och efter anvisningar till avtalet. När avtalet förnyades i juli 2021 gjordes en rad förändringar.<sup>167</sup> I KLA finns nu ett ökat skydd för medarbetarna i form av mer tid till återhämtning, höjda ersättningar och en tidsbegränsning för hur länge en medarbetare kan gå på avtalet. Alla parter utom Läkarförbundet har skrivit på det nya avtalet.<sup>168</sup>

Det säger sig självt att det har varit extremt påfrestande för den personal som under en längre period har arbetat under avtalets villkor. Det gäller särskilt personal som iklädd full skyddsutrustning har behandlat akut sjuka patienter i en mycket utsatt situation. Det har varit svårt att under dessa omständigheter tillgodose personalens behov av återhämtning. Långvarig fysisk belastning i kombination med etisk stress har gått ut över personalens psykiska och fysiska hälsa. Av kommuners och regioners pandemiutvärderingar framgår att det funnits en insikt om att avtalet ska ses som en temporär nödlösning på en krissituation, och att arbetsvillkoren så snart som möjligt måste återgå till normala förhållanden.

---

Not. 167 Se Sveriges Kommuner och Landsting, 2019.  
*Överenskommelse om Krislägesavtal.*

Not. 168 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021.  
*Utvärdering av krislägesavtalet*, s. 8 f.

## Den nationella larmytan

För att underlätta för regioner att hjälpa varandra i kris har regionerna och SKR tillsammans skapat en beredskapsfunktion som kallas *nationella larmytan*. Larmytan sattes i drift i november 2020 som ett verktyg att använda för att underlätta samordningen. Den kan ses som en arena för strukturerad samverkan, där regionerna, SKR och Socialstyrelsen skapar sig en gemensam bild av vilket stöd särskilt utsatta regioner behöver och vilka regioner som har kapaciteten att ge det stöd som efterfrågas.

### Den nationella larmytan

En region kan skicka en skrivelse med begäran om stöd till Larmytan. Skrivelsen ska innehålla en beskrivning av vilket stöd som efterfrågas och skälen för stödbehovet. Om regionen efterfrågar stöd i form av personella resurser aktiveras i regel krislägesavtalet. När en begäran om stöd inkommer kontakter larmytan den nationella IVA-samordningen för ett utlåtande. Sedan kallar Larmytan regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörer, den nationella IVA-samordningen, berörd personal hos SKR och Socialstyrelsen till ett möte, som ska ske senast dagen efter att begäran om stöd inkommit från regionen.

Gemensamt för de tre regioner som nyttjat larmytan är att de kommit till en punkt då de inte klarat IVA-bemanningen med regionens egna personalresurser. I februari 2021 blev Region Jönköping först med att be om hjälp via larmytan, eftersom personalen var slutkörd efter en längre tids aktivering av krislägesavtalet. Samtliga regioner erbjöd Jönköping hjälp och cirka hälften av regionens IVA-patienter kunde samma vecka överflyttas till regioner som hade bättre IVA-kapacitet. För Region Jönköping innebar detta att personal successivt kunde fasas ut från krislägesavtalet och få en mer hållbar arbetsituation. Detta bedömdes också främja patientsäkerheten för IVA-patienterna.

Att inte fler regioner har nyttjat larmytan ska ses i ljuset av de patientsäkerhetsrisker som är förknippade med att flytta patienter eller låna personalresurser mellan regioner. Det bästa för patienten är att bli vårdad i sin hemregion av utvilad personal som känner varandra, lokalerna och utrustningen. När detta inte är möjligt återstår att antingen överflytta personal eller att överflytta patienter. Båda alternativen medför risker för patientsäkerheten och kvaliteten i vårdutförandet.

Den initiala utgångspunkten var att personal skulle överflyttas, men vid närmare övervägande bedömdes riskerna med en sådan lösning överstiga riskerna med överflyttning av patienter. Genom att överflytta patienter kunde inarbetade personalgrupper hållas intakta, vilket bidrog till en mer säker och långsiktigt hållbar situation för både patienter och personal. I efterhand har SKR och de tre berörda regionerna bedömt att avvägningen blev den rätta. Personalen i de drabbade regionerna gjorde noggranna medicinska bedömningar av vilka patienter som kunde klara en transport, och endast undantagsvis krävdes längre transporter med helikopter eller flygplan. Bedömningen är att patienterna fick ett bättre omhändertagande, trots att de överflyttades till ett annat sjukhus, än de hade fått om personalgrupper hade splittrats. Detta är en viktig lärdom att ta med sig inför en kommande kris då larmytan kan komma till användning. (Överflyttning av IVA-patienter kommenteras även i kapitlet om hälso- och sjukvård.)

Den nationella larmytan har inneburit att på ett strukturerat sätt nyttja regionernas samlade kapacitet i en kritisk bemannings-situation. Men den har också bidragit till att stärka tilliten mellan regionerna. Att gå samman och skapa en gemensam beredskapsfunktion är i sig ett uttryck för en vilja att hjälpas åt i kris. Att den hjälpviljan klarade ett skarpt test under pandemin har stärkt tilliten och regionsamordningen inför kommande kriser. Under pandemin var det IVA-resurser som behövde delas, i nästa kris kan det vara andra personella eller tekniska resurser som behöver delas.

## 7.3 Att värna arbetsmiljön

Att axla sitt arbetsmiljöansvar är särskilt utmanande för arbetsgivare i kris när fokus riktas mot att klara de kritiska verksamheterna. När människor lider och dör är det sällan arbetsmiljöfrågorna som ställs i första rummet; medarbetare och första linjens chefer gör vad som krävs för att lindra och bota sjukdom, skydda människor från smitta och ta hand om anhörigas oro. När liv och hälsa står på spel finns en risk att verksamheten blir så självprioriterande att personalens egen hälsa blir lidande. Det riskerar i sin tur att förr eller senare gå ut över förmågan att bedriva verksamheten effektivt.

Mycket tyder på att det har varit så inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen, framför allt i de regioner och kommuner som drabbades hårt av pandemins första våg. Personalen arbetade under omständigheter som inte hade accepterats i ett normalläge. Det är främst medarbetare och förstalinjens chefer som tvingats arbeta i en arbetsmiljö med höga krav, begränsat stöd och låg känsla av kontroll. Detta är tydliga riskfaktorer för stress och utmattning.

I verksamheter som inte hanterade pandemins direkta hälso-mässiga konsekvenser förändrade kraven på distansarbete arbetsvardagen för många medarbetare. Hur distansarbetet har fungerat för medarbetarna varierar, inte minst beroende på hur deras hemförhållanden och arbetsuppgifter sett ut. Många medarbetare har blivit mer effektiva i arbetet och upplevt en bättre balans mellan arbete och fritid. Samtidigt har många hemarbetande känt sig isolerade och fått svårare att känna tillhörighet i arbetsgruppen. Distansarbetet har också inneburit särskilda utmaningar för enhetschefer, som fått svårare att fånga upp signaler om medarbetarnas mående och arbetsprestationer.<sup>169</sup>

---

Not. 169 Se t.ex. Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alla man på däck. Om Kungälv's kommuns hantering av pandemin.*

I kommuner och regioner har förutsättningarna att arbeta hemifrån varierat mellan yrkesgrupper, vilket har visat sig vara en särskild utmaning. En kommun beskriver skillnaden mellan de som kunnat arbeta hemifrån och de som inte kunnat göra det som en ny samhällsklyfta. Å ena sidan en minoritet av tjänstepersoner som kan arbeta på distans, å andra sidan en majoritet av medarbetare som behövt vara fysiskt närvarande och exponera sig för risken att bli smittade i tjänsten.<sup>170</sup> Det kan också hävdas att pandemin bidragit till att skapa större skillnader på arbetsmarknaden i stort, där medarbetare i tjänstemannayrken har fått nya eller större möjligheter att styra var de utför sitt arbete, medan personer som arbetar inom till exempel vård, omsorg, service och utbildning inte har fått det.

## **7.4 Att skapa en känsla av kontroll i ett tillstånd av förändring**

Utmärkande för kriser i allmänhet och för pandemin i synnerhet är osäkerhet och känsla av kontrollförlust. Regioner som drabbades hårt under den första pandemivågen våren 2020 befann sig i ett långvarigt tillstånd av ständig förändring. Det säger sig självt att medarbetarnas känsla av kontroll i en sådan miljö begränsas. Så vad kan arbetsgivare göra för att skapa en känsla av kontroll i en situation som i stora stycken inte går att kontrollera? I utvärderingar av regionernas pandemihantering lyfts några framgångsfaktorer fram.

Flera kommuner och regioner lyfter fram att det har underlättat när beslut om avgörande förändringar i medarbetarnas arbets-situation har kunnat baseras på medarbetarnas frivillighet. I en kris kan chefer behöva fatta beslut och ta till åtgärder som annars

---

Not. 170 Se Kungsbacka kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 20.

är otänkbara eller tillhör ovanligheterna. Att behöva beordra personal att byta arbetsuppgifter, organisatorisk placering eller arbetstider är exempel på det. Sådana åtgärder påverkar självfallet den upplevda arbetsmiljön. Delaktighet och inflytande är värden som ska hållas högt. När chefer nödgas ta beslut i direkt strid med medarbetarnas vilja, finns en uppenbar risk för att medarbetarnas känsla av kontroll minskar och att förtroendet för arbetsgivaren undergrävs.<sup>171</sup>

Kriser tenderar att skapa målkonflikter där chefer och ledare kan tvingas göra svåra val mellan åtgärder som alla har negativa konsekvenser. Under våren 2020 behövde flera regioner på kort tid utöka sina IVA-avdelningar och bygga upp särskilda covid-avdelningar. Vid denna tid fanns inget vaccin och hos delar av vårdpersonalen fanns en rädsla för att arbeta med covidsmittade patienter. När vårdavdelningar skulle göras om till covid-avdelningar var det därför ofta svårt att hitta personal. Men svårt sjuka patienter behöver vård även under sådana omständigheter. I en sådan situation ställs personalens rädsla för smitta mot patienternas behov av vård. Den här typen av svåra målkonflikter är lättare att hantera när omställningen bygger på frivillig medverkan från personalen.

Men det finns exempel på att överflyttning av personal har uppfattats vara beordrad, trots att den inte varit det. Det har skapat osäkerhet och frustration hos personalen som uppfattat ledarskapet som otydligt och svagt. En lärdom är att ledningsinformation om omflyttning av personal bör vara särskilt tydlig vad gäller huruvida den är beordrad eller inte. Om en förändring sker på frivillig basis behöver detta göras tydligt och personalens val måste respekteras, även när det går emot ledningens önskemål.<sup>172</sup>

---

Not. 171 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, ss. 66 f.

Not. 172 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 66; KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 40.

För att ytterligare komplicera frågan måste det framhållas att en alltför långt dragen frivillighetsprincip kan gå ut över arbetsmiljön för den personal som lånats ut eller frivilligt gått med på omflyttningen. För att den utlånade personalen ska få en god arbetsmiljö krävs att bemanningen är hållbar över tid. Det finns annars risk för att den personal som anmält sig frivilligt får en orimlig arbetsbelastning. Om bemanningen ska vara uthållig vid en långvarig kris som pandemin kan arbetsgivarna behöva beordra personal, trots att det är obekvämt och helst bör undvikas. Av denna anledning har SKR och facken fört in skrivningar i KLA om vikten av att fördela den ökade bördan mer jämnt mellan medarbetare.

Oavsett om en personalförflyttning baseras på frivillighet eller inte så har god framförhållning och tydlig information underlättat för medarbetare att acceptera förändringen. När arbetsgivaren har förmedlat beslut och önskemål med viss framförhållning, gett en tydlig beskrivning av skälen bakom och hur urvalet av medarbetare gjorts, har frustration och misstro kunnat begränsas. När beslut har förändrats från en dag till en annan och det varit oklart varför vissa medarbetare behöver flyttas men inte andra, har förändringen varit svårare att acceptera för berörd personal.<sup>173</sup>

---

Not. 173 Se t.ex. KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 38.



En annan framgångsfaktor är att så långt det är möjligt hålla samman personalgrupper. I en kris som präglas av osäkerhet och snabba kast kan tillhörigheten i den ordinarie arbetsgruppen skapa en stabil punkt i en miljö som upplevs som kaotisk. När medarbetare flyttas från en grupp till en annan är det inte bara de medarbetare som flyttas som påverkas – det är två personalgrupper som får en förändrad sammansättning. En förändrad sammansättning behöver i sig inte vara dåligt, men det kräver normalt sett ett visst omtag vad gäller organisering och arbetsfördelning inom gruppen. Detta kan gå ut över gruppens förmåga att lösa uppgifter i kris när tempot är uppskruvat. Som tidigare nämnades har det av dessa skäl varit bättre att överflytta patienter mellan regioner snarare än att överflytta personal.

I en kris är det svårt eller närmast omöjligt att uppnå idealen om god framförhållning, tydlig information och hög grad av delaktighet. Men arbetsgivare kan i normalläge stärka förutsättningarna för en mer kontrollerad krishantering. Många utvärderingar lyfter behovet av bättre *kontinuitetsplanering*, det vill säga att i normalläge ta fram en tydlig plan för hur kritiska verksamheter ska kunna upprätthållas när det sker kraftiga störningar av något slag. För att hantera bemanningsproblem i kris kan regioner och kommuner till exempel behöva identifiera verksamheter som är särskilt viktiga att upprätthålla i kris och ta fram principer för hur överflyttning av personal ska ske. Det kan också handla om att identifiera nyckelpersonsberoenden och ta fram en plan för hur sådana beroenden kan minskas.<sup>174</sup> Behovet av förstärkt kontinuitetsplanering varierar givetvis mellan olika regioner och kommuner. Många organisationer har dragit lärdom av pandemin och förstärkt ett redan pågående arbete med att planera för oväntade störningar, oavsett om det gäller en pandemi eller annan typ av kris.

---

Not. 174 Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2022. *Planeringsstöd för bortfall av personal, varor och tjänster.*

## 7.5 Att stärka medarbetarskapet i kris

I de mest drabbade verksamheterna har pandemin otvetydigt lett till att ledare och medarbetare utsatts för kraftigt höjda krav i kombination med försämrade möjligheter att kontrollera sin arbetssituation. Dessa två faktorer i kombination skapar en förhöjd risk för ohälsa. Som framgick ovan kan arbetsgivare vidta åtgärder för att stärka känslan av kontroll i verksamheterna. För att ytterligare balansera upp riskfaktorerna har arbetsgivare arbetat aktivt med konkreta, stödjande åtgärder.

Många kommuner och regioner har ansträngt sig särskilt för att underlätta för medarbetare som arbetar på distans. En viktig del av arbetsmiljöarbetet har därför bestått i att främja en god arbetsmiljö vid hemmakontoren, till exempel genom att erbjuda hemlån av utrustning, att utveckla digitala verktyg och erbjuda chefer utbildningar i att leda på distans.

Under pandemin har chefer och medarbetare arbetat under extraordinärt krävande omständigheter under en längre period. I alla regioner och kommuner finns personer som varit i behov av särskilt krisstöd. Detta gäller inte minst medarbetare och chefer som flyttats till en covid-avdelning och fått hantera en verklighet som de inte haft erfarenhet av förut. För att stödja dessa personer har många kommuner och regioner etablerat psykosocialt krisstöd i olika former. De olika stödformer som har erbjudits av kuratorer, sjukhuspräster, stresskliniker och psykologer (i grupp eller enskilt, på frivillig basis eller obligatoriskt för alla på arbetsplatsen) har skapat möjlighet för hårt belastad personal att bearbeta sina erfarenheter, skapa förståelse för sin situation och varva ner.<sup>175</sup>

---

Not. 175 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, 2021. *Utvärdering av Krislägesavtalet*, s. 8.

Hur krisstödet har utformats varierar mellan olika kommuner och regioner, beroende på behovens omfattning och organisationernas storlek och struktur. Flera organisationer har i samarbete med företagshälsovården satsat på att lotsa medarbetare rätt i den struktur som redan funnits etablerad. Flera beskriver att det funnits utmaningar i att nå fram med information till alla personalgrupper i organisationen. På till exempel vårdavdelningar finns det personalgrupper som har begränsad tillgång till dator och därför inte nås via intranätet. Vissa personalgrupper har också haft sämre möjligheter att träffa kolleger för samtal i lunch- och fikarum eftersom de burit skyddsutrustning hela dagarna. För att nå vissa personalgrupper har det varit nödvändigt att även sprida information via icke-digitala medier, så som utskrivna flyers, anslag på väggar, chefsbrev etc.

En framgångsfaktor har varit att få krisstödet på plats i ett tidigt skede. När väl behoven blivit tydliga är det svårt att med kort varsel få fram ett krisstöd. Organisationer som redan före pandemin hade planering och beredskap för att aktivera en krisstödsorganisation har haft en fördel. Då har mer kraft och energi kunnat läggas på att överväga hur det etablerade krisstödet ska göras känt i organisationen.<sup>176</sup>

## 7.6 Att stärka ledarskapet i kris

En viktig framgångsfaktor som flera kommuner och regioner lyfter fram är ett närvarande ledarskap. Vad som läggs i begreppet är inte entydigt, men det handlar om att chefer är tillgängliga för sina medarbetare, fysiskt eller digitalt, att de kan lyssna på varje medarbetare och har förmåga att skapa arbetsmotivation. Att som

---

Not. 176 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 71 f.; KPMG, *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 40, 71 f.

chef utöva ett sådant aktivt och nära ledarskap är förstås viktigt även i normalläge. Men i kris har personalen ännu större behov av ett bra chefsstöd, vilket framgår tydligt i vårt material. Lokala och regionala utvärderingar lyfter framför allt fram det stora behovet av ett nära ledarskap i vård- och omsorgsverksamheterna.

Det finns förstås flera skäl till detta. Det mest uppenbara är att kravnivån i dessa verksamheter höjdes avsevärt under pandemin. Arbetstidens omfattning och arbetstempot skruvades upp. Personalen har burit på ett stort ansvar att hjälpa svårt sjuka personer i en verksamhet med bemanningsproblem. Många har varit oroliga för att själva bli smittade. Mediabevakningen på nationell, regional och lokal nivå har ibland varit skoningslös. I en sådan arbetssituation har arbetsgrupper ett generellt större behov av chefsstöd än i ett normalläge.<sup>177</sup>

När det nära ledarskapet har fungerat väl har medarbetarna upplevt att cheferna på alla nivåer har förstått verksamhetens utmaningar och gjort vad de kunnat för att skapa goda arbetsförutsättningar. Behovet har varit stort att få stöd av första linjens chefer i de nya prioriteringssituationer som uppstått. Det har handlat både om verksamhetsmässiga prioriteringar och om prioriteringar vad gäller den egna hälsan. När viljan att bidra är stark och behoven tycks oändliga kan medarbetare behöva hjälp att se signaler på utmattning.<sup>178</sup>

Att uppnå idealet om närvarande chefer är inte lätt i normalläge, och det är ännu svårare i kris då intensiteten i chefsrollen ökar. Vissa chefer har beskrivit det som att de har behövt hantera en

---

Not. 177 Se Stålö, J., Ruzicka Nilsson, J. m.fl., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorg - Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 66 f.

Not. 178 Se t.ex. Kastberg Weichelberger, G., Alghed, J. m.fl. 2021. *Mobilisering och samordning - En studie av Göteborgs stad hantering av pandemin*.

kris samtidigt som alla ordinarie chefsuppgifter ska skötas. Som framgick i avsnittet om kommunikation och samverkan har informationsflödet ökat enormt under pandemin. Chefernas roll under pandemin har i stor utsträckning handlat om att förstå nuläget, göra nödvändiga prioriteringar och kommunicera dessa till sina medarbetare. Det har inte varit lätt, när direktiv ändras med kort varsel och kommer från flera nivåer samtidigt. Att även chefer att varit frånvarande på grund av egen sjukdom eller sjuka barn har varit en ytterligare komplikation.<sup>179</sup>

Inom främst äldreomsorgen har ett närvarande ledarskap varit särskilt svårt att åstadkomma eftersom varje chef ansvarar för ett stort antal medarbetare, något som även Coronakommissionen har påpekat.<sup>180</sup> Många kommuner har lyckats förstärka bemanningen under pandemin genom olika åtgärder inom och utanför befintliga kollektivavtal. Men antalet chefer har inte ökat i motsvarande utsträckning, vilket innebär att varje chef fått en större personalgrupp, varav många varit timanställda. Under sådana omständigheter är det utmanande att finnas till hands för varje medarbetare. Inför kommande kriser är det viktigt att kommuners och regioners verksamheter tar vara på de verktyg som har utvecklats för att förstärka bemanningen, men det är viktigt att inte glömma chefsledet.

När en hel arbetsgrupp arbetar på distans ställs stora krav på ett flexibelt ledarskap. Det är tydligt att ledarskapet successivt har anpassats efter en situation där många eller alla arbetar hemifrån. Nya rutiner har etablerats för att skapa struktur i tillvaron och stärka den sociala gemenskapen. Exempel på sådana rutiner är digital in- och utcheckning vid arbetsdagens start och slut och schemalagda personalsociala aktiviteter. Många chefer har gjort

---

Not. 179 Se Ruzicka-Nilsson, J., Hovlin, K. m.fl., 2021. *Fördjupad analys av ledarskap - Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*.

Not. 180 SOU 2020:80, s. 16.

särskilda individuella uppföljningar av medarbetarnas psykiska och fysiska arbetsförhållanden för att tidigt fånga upp arbetsmiljöproblem. Ett sådant arbetssätt har framför allt varit möjligt när varje chef har ett begränsat antal medarbetare att ansvara för.

Många insatser har genomförts för att stärka förutsättningarna för ett närvarande ledarskap i kommuner och regioner. Bland annat har det handlat om att frigöra tid för chefer att fokusera på sina medarbetare och krishanteringen. Ett sätt har varit att se över och stärka upp organisationens HR-funktion så att chefer kan få bättre avlastning, både i sina ordinarie chefsuppgifter och i de uppgifter som har tillkommit under pandemin. Det kan handla om att avlasta administrativt, till exempel med schemaläggning, men också att förenkla administrativa processer vid rekrytering, sjukskrivning, uppsägning och överflyttning av personal.<sup>181</sup>

Flera organisationer har gjort konkreta organisatoriska förändringar för att optimera möjligheten att nyttja HR-funktionen i kris. Ett sätt är att låta medarbetare i HR-funktionen gå upp i den centrala krisledningen så att HR-perspektivet finns med när strategiska beslut fattas. I vissa situationer kan det vara motiverat att också omlokalisera delar av HR-funktionen för att skapa en närmare kontaktyta mot chefer och medarbetare. En alternativ åtgärd för att nå samma syfte kan vara att etablera en tydlig och lätt tillgänglig kontaktkanal mellan verksamhetschefer och HR. Oavsett vilka vägar som väljs är det avgörande att verksamheten nås av tydlig information om hur HR-funktionen kan nyttjas för att avlasta chefsledet.<sup>182</sup>

---

Not. 181 Se KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 68 f.

Not. 182 Se Nyköpings kommun, 2021. *Genomlysning av Nyköpings kommuns hantering av coronapandemin*, s. 16 f.

## 7.7 Att stärka känslan av meningsfullhet

Samtidigt som många medarbetare under lång tid behövt arbeta under extraordinära arbetsförhållanden vittnar många om att känslan av meningsfullhet i arbetet har stärkts. Tuffa arbetsförhållanden har skapat oro och trötthet men också bidragit till stolthet över att tillsammans med andra klara uppgiften. Det framgår av kommunernas och regionernas medarbetarundersökningar där frågor om meningsfullhet och stolthet i arbetet ges höga betyg, ofta högre än under åren före pandemin.<sup>183</sup>

Personalen har också påverkats av vilken bild medierna har manat fram under pandemin. Personal inom äldreomsorgen har upplevt att verksamheten svartmålat på ett orättvist sätt i medierna. Samtidigt har den stora mediala uppmärksamheten bidragit till att medarbetarnas insatser i välfärden har synliggjorts på ett helt annat sätt än tidigare.<sup>184</sup>

Att känna meningsfullhet och stolthet över sina insatser bidrar till en känsla av sammanhang som åtminstone delvis kan kompensera för höga krav och bristande kontroll i arbetet. De faktorer som i kris skapar arbetsmiljörisker har också potential att stärka känslan av meningsfullhet. När behoven är till synes oändliga kan personal å ena sidan uppleva otillräcklighet, men å andra sidan få en förhöjd känsla av att den egna insatsen är betydelsefull.

Som arbetsgivare kan kommuner och regioner påverka känslan av meningsfullhet i arbetet. Det kanske mest självklara men samtidig effektiva sättet är att visa respekt och uppskattning för personalens

---

Not. 183 Se t.ex. Region Gotland, 2022. *Årsredovisning 2021*; Hultsfreds kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*.

Not. 184 Se t.ex. Region Blekinge, 2021. *Årsredovisning 2020* Region Blekinge, s. 71.

arbetsinsatser. Det är till stor del en uppgift för de närmaste cheferna i det dagliga arbetet. Det är också, som tidigare nämnts, viktigt att så långt det är möjligt involvera medarbetare på olika nivåer i beslut som på ett avgörande sätt påverkar deras arbets-situation. Men det finns många exempel på hur högsta ledningen genom agerande och beslut har bidragit till att stärka vi-känslan i organisationen. Ett sätt är att låta kommun/region-direktören vara synlig i organisationen via videosändningar, chefsbrev och på intranätet. Ett annat sätt är att i sociala medier beskriva och lyfta fram medarbetarnas viktiga insatser. En vanlig åtgärd har varit att ge gåvor till medarbetare i särskilt utsatta verksamheter.

## **7.8 Vilka lärdomar kan vi dra?**

Som framgått ovan har arbetsgivarna i kommuner och regioner ställts inför extraordinära utmaningar under pandemin. En redan svår bemanningssituation före pandemin har spätt på utmaningarna ytterligare. Arbetsgivarna har behövt vara kreativa och flexibla för att lösa problemen utifrån sina lokala förutsättningar. Den stora utmaningen har bestått i att bemanna de helt centrala välfärds-funktionerna på ett hållbart sätt och hantera de värde- och mål-konflikter som uppstått.

### **7.8.1 Befintliga kollektivavtal räcker långt, men inte hela vägen**

En lärdom är att arbetsgivarna har kunnat göra mycket inom ramen för befintliga kollektivavtal. Genom att omorganisera och prioritera mellan verksamheter har arbetsgivarna kunnat frigöra personal till de verksamheter där behoven varit som störst. En viktig strategi har varit att förstärka verksamheten med ny personal, till exempel genom att öka tjänstgöringsgraden, extraanställa studenter och tidigare anställda, inrätta kompetensbanker och



snabbutbilda korttidspermitterad personal från andra branscher. I en framtida kris som drabbar enskilda kommuner eller regioner kan bemanningsproblem i större utsträckning hanteras genom grannsamverkan. Så har skett även under pandemin, men i begränsad omfattning på grund av att krisen har slagit så brett.

Men vid en djup och långvarig kris som pandemin har kollektivavtalen inte räckt till. KLA och larmytan har utgjort oumbärliga komplement när situationen blivit ohållbar inom framför allt IVA-verksamheten. Om inte KLA hade förhandlats fram efter skogsbränderna 2018 hade kommuner och regioner haft ett betydligt sämre utgångsläge när pandemin kom. Lärdomarna av de bemanningsproblem som uppstod vid krisen 2018 har varit till stor nytta under pandemihanteringen. På samma sätt bör sektorn nu dra lärdom av de erfarenheter som gjorts under pandemin.

En sådan lärdom är att det kan krävas utrymme att utvärdera befintliga avtal och till och med omförhandla villkoren under en långvarig kris som växlar i intensitet. Under pandemin kom avtalsparterna fram till att villkoren i KLA innebar att personal behövde arbeta under villkor som inte var hållbara över tid. Trots pågående kris lyckades parterna få till stånd konstruktiva förhandlingar som ledde fram till ett uppdaterat KLA med nya villkor. Parternas gemensamma intresse av att å ena sidan utöka arbetsgivarnas handlingsutrymme i kris, och å andra sidan skapa hållbara arbetsvillkor, låg till grund för en framgångsrik förhandling.

På motsvarande sätt har SKR och regioner lyckats bygga upp en nationell larmyta. Larmytan har använts i begränsad utsträckning men utgjort ett oumbärligt stöd för de regioner som varit i akut behov av stöd. Både krislägesavtalet och larmytan kom till stånd som en konsekvens av påfrestning under kris. De kommer att kunna aktiveras vid kommande kriser där bemanningen drabbas.

## 7.8.2 Uthållig bemanning är en balansakt

Ansträngningarna för att bemanna kritiska verksamheter genom att överflytta personal från annan verksamhet, har ibland inneburit utmaningar när strävan varit att bygga bemanningen på frivillighet snarare än på att beordra medarbetare att byta arbetsplats. Att bryta upp från sin arbetsgrupp, byta arbetsplats och kanske få nya arbetsuppgifter är en stor förändring för medarbetare. Flera kommuner och regioner framhåller att överflyttningar har gått smidigare när de har byggt på frivillighet. Men det finns också erfarenhet av att principen om frivillighet har lett till att kritiska verksamheter blivit underbemannade. Oviljan att beordra fram personalförflyttningar har lett till en orimlig arbetssituation för de som har anmält sig frivilligt.

Principen om frivillighet har uppenbara fördelar genom att medarbetare har inflytande över beslut som på ett avgörande sätt påverkar deras arbetsförhållanden. Att flytta personal mot deras vilja är såklart mycket svårare. Samtidigt är det viktigt för både personal och patienter att verksamheten har en hållbar bemanning. Eftersom erfarenheterna varierar så stort är det viktigt att kommuner och regioner drar lärdom av de slutsatser som kommit fram i lokala och regionala utvärderingar.

Allra bäst är förstås om arbetsgivarna kan verka för att begränsa den här typen av situationer, genom att bedriva ett förebyggande arbete i normalläge, när det inte råder akut kris. Mycket tyder på att de arbetsgivare som på förhand arbetat systematiskt med kontinuitetsplanering har klarat bemanningsproblemen bättre. Beslut som för vissa arbetsgivare varit mycket svåra att ta under pandemin har varit lättare för arbetsgivare som på förhand haft en tydlig kompetensinventering och på förhand identifierat vilka de kritiska verksamheterna är och vilka principer som ska gälla vid överförflyttningar av personal.

### 7.8.3 Det närvarande ledarskapet svårt men viktigt

Ett närvarande ledarskap är en framgångsfaktor under normala omständigheter men ännu mer så i kris. Under pandemin har cheferna spelat en avgörande roll för möjligheten att få till en arbetsmiljö som är så pass bra att medarbetarna, trots svåra arbetsförhållanden, orkar och är beredda att göra uppoffringar under ett utdraget krisförlopp. De som behövt arbeta under extrema förhållanden under lång tid har behövt ett chefsstöd som har varit mer närvarande än under normala arbetsförhållanden. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att cheferna själva har arbetat under utmanande förhållanden. Bortsett från att vara närvarande, se och stödja medarbetarna, har de fungerat som ett nav i flödet av kommunikation och nya förutsättningar där de förväntats kunna göra snabba prioriteringar i situationer där "allt är viktigt". Intensiteten i chefskapet har ökat på alla plan och att få till stånd ett närvarande ledarskap har inte varit en lätt uppgift.

En erfarenhet och lärdom i detta sammanhang är att se till att frigöra tid för cheferna att göra det som är nödvändigt i hanteringen av en krissituation. En chef som sällan är på plats eller saknar tid att lyssna på sina medarbetare kommer också missa möjligheter att förebygga problem och hitta lösningar. Ett sätt att frigöra tid från chefer är att andra funktioner i organisationen avlastar cheferna i de kritiska verksamheterna sådana uppgifter som andra kan utföra, till exempel av administrativ karaktär. HR-funktionerna kan till exempel träda in och avlasta cheferna ansvaret för administrativa processer vid rekrytering, sjukskrivning och överflyttning av personal. För att det ska fungera behöver det finnas ett nära och systematiskt samarbete mellan HR och chefsleden i linjeverksamheten. Chefer måste känna till vilket stöd de kan få och de måste själva aktivt medverka till att få hjälp genom att tillfälligt släppa ifrån sig vissa uppgifter. Ett sådant arbetssätt underlättas troligtvis om HR-kompetens finns representerad i grupper där strategiska beslut fattas.

Att få till ett gott ledarskap i kris underlättas givetvis om det finns förutsättningar för ett sådant ledarskap när det inte råder en kris-situation. Flera arbetsgivare i kommuner och regioner har valt att satsa extra på detta efter pandemin, till exempel genom ledarskaps-utbildningar och genom att återkommande öva på att leda i kris.

# Smittskyddsåtgärder med hälsorisker

Pandemin har gjort oss medvetna om vår skörhet – som samhälle och som människor. Det har blivit tydligt hur skillnader mellan människor i förutsättningar och levnadsförhållanden hänger samman med och påverkar hälsan. Såväl smittspridningen och sjukdomen som smittskyddsåtgärderna kunde slå mycket olika och innebära olika konsekvenser för olika grupper av kvinnor och män under pandemin. De långsiktiga konsekvenserna har vi sannolikt ännu inte sett resultatet av.

Detta kapitel handlar om hur pandemin har belyst behovet av att arbeta mer hälsofrämjande och förebyggande i kommuner och regioner, ur både ett jämlikhets- och jämställdhetsperspektiv. Det behövs för att rusta oss för framtida kriser. Utifrån detta gör vi några övergripande nedslag i de risker kommuner och regioner har identifierat för ökade skillnader i hälsa och välbefinnande i befolkningen. Det handlar om risker som, om de realiserar, även kan leda till konsekvenser för välfärden och för verksamheten i kommuner och regioner. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilka lärdomar vi kan dra. En kort summering av lärdomarna ges i rutan här under.

## Lärdomar

- Konsekvenserna av en ojämlik hälsa i befolkningen blev tydliga under pandemin. Olika delar av befolkningen har drabbats på olika sätt, både av smittan och av smittskyddsåtgärderna. Kommuner och regioner behöver ta hänsyn till hälsomässiga, ekonomiska och sociala förutsättningar i befolkningen vid prioritering av skyddsåtgärder. Annars finns en risk att åtgärderna blir verkningslösa och att konsekvenserna blir långtgående för både individer och samhälle.
- En förflyttning mot att arbeta mer förebyggande och hälsofrämjande i kommuner och regioner minskar sårbarheten och stärker motståndskraften mot framtida kriser.
- Kunskap om olika invånargrupperns förutsättningar, behov och möjligheter behöver ligga till grund för arbetet i såväl krisberedskap som i en akut krissituation. Det underlättas av om det redan finns ett etablerat och systematiskt arbete inom styrning och ledning som tar hänsyn till olika gruppers behov, förutsättningar och möjligheter, och om det finns utarbetade strukturer för samverkan över sektors- och huvudmannagränser.

## 8.1 Smittskyddsåtgärder kan innebära risker

Det brukar sägas att en ojämlig fördelning av god hälsa i befolkningen försvagar hela samhället. Pandemin visade på ett mycket konkret sätt att det förhåller sig så. Att dödligheten varit över tio gånger högre i vissa områden och grupper av människor jämfört med befolkningen i övrigt, är bara ett exempel på hur pandemin drabbade människor olika. Under den första vågen av pandemin kunde det konstateras att dödligheten i covid-19 var högre bland män än bland kvinnor, bland människor med kort utbildning och låg inkomst, immigranter och äldre.

Samtidigt visar internationell forskning att det kan vara fler som dör till följd av smittskyddsåtgärderna vid en pandemi än antalet som dör av själva sjukdomen. De svenska smittskyddsåtgärderna påverkade alla människors vardagsliv, hälsa och välbefinnande, men skillnader i förutsättningar och levnadsvillkor kunde leda till mycket skilda konsekvenser för olika grupper av människor. Kvinnor och män, utifrån hur de bor och vad de arbetar med, har haft olika möjligheter att efterleva samhällets restriktioner och de har drabbats olika av dem.

En genomgående utmaning under pandemin har varit att väga risken för de primära hälsoriskerna av smittspridning mot de sekundära hälsorisker som kan följa av smittskyddsåtgärderna.

I stora drag finns det två strategier för att hantera denna avvägning. Den ena är att i en situation med olika handlingsalternativ välja det som är mindre skadligt och ger färre oönskade konsekvenser för liv och hälsa. Den andra är att istället anpassa verksamheten till nya förutsättningar och kompensera med insatser som kan motverka och dämpa de negativa konsekvenserna av smittskyddsåtgärderna på både kort och lång sikt.

Ett exempel på den första strategin är det budskap som Folkhälsomyndigheten tidigt förmedlade om betydelsen av att hålla skolorna öppna i så stor utsträckning som möjligt. Att Sverige bara delvis stängde skolor fick internationell uppmärksamhet. Argumenten för att inte stänga skolor var dels att smittspridningen var lägre bland barn och att barn inte blev så sjuka av covid-19, dels – och kanske det viktigaste – att en stängning av skolorna skulle ge mycket negativa konsekvenser för barns livssituation, kunskaper och hälsa, på både kort och lång sikt. Här fick folkhälsan väga tungt i bedömningen av smittskyddsåtgärderna, vilket också var något som framhölls av Folkhälsomyndigheten.<sup>185</sup>

Men i en krissituation kanske det inte finns inte så många valmöjligheter och inte heller tid att analysera och göra avvägningar mellan olika handlingsalternativ. Det kan i en sådan situation vara nödvändigt att genomföra långtgående smittskyddsåtgärder trots att man vet att det leder, eller riskerar att leda, till negativa sekundära konsekvenser för hela, delar eller särskilt utsatta grupper i befolkningen. Med en sådan strategi behöver verksamheter anpassas och särskilda insatser göras för att dämpa de sekundära konsekvenserna. Det är än så länge svårt att veta hur väl man har lyckats, eftersom konsekvenser för hälsan och det som påverkar hälsan kan ta lång tid att upptäcka och bedöma.

---

Not. 185 Coronakommissionen har senare varit kritiska till att den här typen av överväganden gjordes av en myndighet. Man menar inte att det var fel att hålla skolorna öppna, utan deras kritik handlar om att det är en typ av avvägningar som borde hanteras politiskt och förordar därför en renodlad smittskyddsmyndighet respektive folkhälsomyndighet.



### 8.1.1 Skilda konsekvenser för olika grupper i befolkningen

I många kommuner uppmärksammades tidigt risken för negativa konsekvenser av de rekommendationer som utfärdades av Folkhälsomyndigheten om hur vi skulle arbeta, resa och umgås. Det framgår i programberedningens underlag med utvärderingar och årsredovisningar från kommuner och regioner. Särskilt lyfts oron fram för konsekvenserna för barn och unga. I många kommuner och regioner engagerades sakkunniga att bidra med analyser som kunde ligga till grund för insatser.

Under våren 2020 samlades sakkunniga från kommuner och regioner på nationell nivå för att med stöd av SKR analysera vilka risker som fanns med de olika smittskyddsåtgärderna och restriktionerna i samhället. Riskerna analyserades utifrån hur konsekvenserna varierade mellan olika grupper i befolkningen, exempelvis utifrån kön, ålder, boendesituation, yrkesarbete, funktionsnedsättning eller socioekonomisk utsatthet. Den konsekvensanalys som gjordes i samverkan på nationell nivå kunde användas och komplettera lokala analyser. De risker och konsekvenser som identifierades sammanfattades i sex områden:

- › delaktighet och tillit
- › utbildning
- › arbete och arbetslöshet
- › isolering och ensamhet
- › fysisk aktivitet
- › hälsovård och screening.<sup>186</sup>

---

Not. 186 Se exempelvis Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *För ett motståndskraftigt samhälle – lärdomar under covid-19 synliggör vikten av en god och jämlik hälsa.*

Dessutom varnades det för risker för att hälsofrämjande och förebyggande arbete och verksamheter skulle nedprioriteras. Senare utvärderingar har dock visat att en hel del arbete fortsatte att bedrivas, men på andra sätt utifrån rådande restriktioner.<sup>187</sup>

### 8.1.2 Vilka insatser har gjorts?

I vårt material framgår det att kommuner och regioner har gjort anpassningar av verksamheter och särskilda insatser för att dämpa negativa konsekvenser av smittskyddsåtgärder. Insatser riktade mot barn och unga framhålls särskilt, där barnkonventionen ofta nämns som ett viktigt verktyg. Kopplat till frågan om distansundervisningens roll fanns generellt en stor oro för negativa konsekvenser för barn och unga vad gäller exempelvis fysiskt och psykiskt välmående, förlorade kunskaper till följd av distansundervisning, sämre framtida förutsättningar på arbetsmarknaden och att barns rättigheter enligt barnkonventionen inte har tillgodosetts. Elever har påverkats olika av restriktionerna som gällt skolan, beroende på faktorer som socioekonomisk bakgrund, psykisk hälsa, hur länge de bott i Sverige och hur hög skolfrånvaro de haft tidigare.<sup>188</sup>

En generell utmaning under pandemin har varit att nå invånare som inte har någon regelbunden kontakt med någon kommunal eller regional verksamhet. Även bland dem som hade kontakt fanns det tecken på att personer drog sig undan, exempelvis genom att hålla barnen hemma från förskola och skola på grund av rädsla för smitta, eller att avstå från att söka vård. Inom hälso- och sjukvården upptäcktes till exempel att antalet patienter som sökte vård för

---

Not. 187 Se exempelvis Folkhälsomyndigheten, 2021. *Konsekvenser av covid-19-pandemin på lokalt och regionalt folkhälsoarbete Folkhälsomyndigheten 2021.*

Not. 188 Se t.ex. Heinsoo, T. och Löfgren, L., 2021. *Effekter på regionens verksamheter under coronapandemin. En utvärdering av Region Sörmlands hantering av återverkningar på regionens verksamheter under den första delen av coronapandemin 2020.*

hjärtrelaterade besvär halverades under inledningen av pandemin. Därför riktades informationsinsatser till befolkningen med uppmaningen att inte avstå från att söka vård vid hjärtrelaterade besvär.

Psykisk ohälsa i befolkningen är en riskfaktor som har motiverat många insatser riktade både mot dem som redan har insatser från kommunen eller hälso- och sjukvården och mot dem som inte har det. Insatserna har handlat om att ersätta fysiska aktiviteter inomhus med utomhusaktiviteter eller hitta digitala former istället för fysiska möten. Det har också handlat om att arbeta uppsökande för att bjuda in personer på andra sätt eller fånga upp personer i behov av stöd. Kommuner och regioner förefaller ha varit uppfinningsrika i att identifiera riskområden och att sätta in särskilda åtgärder för att lindra de negativa konsekvenserna. Detta har beskrivits såväl i denna som i andra rapporter.<sup>189</sup>

Exempel på andra frågor som uppmärksammades var konsekvenserna för den ekonomiska jämställdheten. Jämställdhetsmyndighetens kunskapssammanställning visar att pandemin och smittskyddsåtgärderna har minskat den ekonomiska jämställdheten på grund av att kvinnor har förlorat inkomst i större utsträckning än män, samtidigt som fler kvinnor än män fått arbeta under mer ansträngda arbetsförhållanden. Sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män ökade på grund av att sysselsättningen minskade mer för kvinnor än för män. Skatteverkets statistik visar att det är kvinnor med de lägsta inkomsterna som har fått de största inkomstsänkningarna.<sup>190</sup> I kommunerna uppmärksammades risker för att stödet till det lokala näringslivet tenderade att gynna mäns företagande, till följd av den könssegregerade arbetsmarknaden.

---

Not. 189 Se exempelvis Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *För ett motståndskraftigt samhälle – lärdomar under covid-19 synliggör vikten av en god och jämlik hälsa.*

Not. 190 Jämställdhetsmyndigheten, 2021. *Hur har covid-19-pandemin påverkat den ekonomiska jämställdheten?*

En annan fråga rörde stödet till idrotten. Eftersom de statliga stöden i första hand riktades till den kommersiella idrotten för att kompensera för uteblivna publikintäkter, tenderade det att främst stödja mäns elitidrottande.

En fråga som diskuterades mycket, såväl i Sverige som internationellt, var på vilket sätt hemarbete, social och fysisk distansering, oro och psykisk påfrestning kunde innebära en ökning av våld mot kvinnor och barn i hemmen. Det är alltid svårt att bedöma om sådan kriminalitet som våld mot kvinnor och barn inom hemmets väggar ökar eller minskar – av förklarliga skäl finns alltid ett stort mörkertal. En viss ökning av hjälpsökande till kvinnojourer har noterats efter det att restriktionerna togs bort, vilket kan tala för att kvinnor har varit mer utsatta men förhindrade att söka hjälp under pandemin, och att det är först när samhället har öppnat som det varit möjligt. Mot bakgrund av svårigheterna med statistik och uppföljning är det fortfarande svårt att entydigt svara på frågan om våldet mot kvinnor har ökat under pandemin. Det går ändå inte att komma ifrån att smittskyddsåtgärderna ledde till större isolering i hemmet och därmed större utsatthet för vuxna och barn som utsätts för våld av en person de lever med. Smittskyddsåtgärderna har inneburit ökade möjligheter för förövare att ha kontroll och samtidigt minskat utsatta kvinnors och barns möjligheter att söka hjälp och för samhället att ha insyn.

En stor hälsorisk för äldre kvinnor och män utgörs av den sociala isolering som kunde bli följderna av att äldre personer skulle skyddas från smitta. Äldre ensamboende med hemtjänst kunde utsättas för smittorisk vid besök av hemtjänstpersonal, men hade den fördelen att de fick besök, någon att samtala med en stund. Äldre ensamboende utan insatser från kommunen hade förvisso bättre förutsättningar att skydda sig mot smitta, men riskerade att bli socialt isolerade när så gott som alla fysiska aktiviteter ställdes in eller blev digitala. Många äldre blev mer digitalt aktiva under pandemin men långt ifrån alla hade förutsättningar att delta i digitala aktiviteter.

### **8.1.3 Att nå människor där de är**

Det som ovan diskuterats är hur åtgärder för att skydda befolkningen från smitta kan få både skilda och långtgående sociala och hälsomässiga konsekvenser för olika grupper av kvinnor och män i befolkningen. En annan, men närbesläktad fråga, rör hur befolkningen nåddes av samhällets insatser för att begränsa smitta och förebygga sjukdom. Även ur den aspekten är det viktigt att vara uppmärksam på att befolkningen inte är homogen och att åtgärder kan behöva vidtas för att samhällets insatser ska nå ut till hela befolkningen.

Kommuner och regioner behöver vara uppmärksamma på hur beslut, åtgärder och verksamhet når och påverkar olika grupper, så att skillnader i kön eller socioekonomiska faktorer inte leder till en sämre välfärd. Exempelvis behöver man fråga sig vilka mammor och pappor det är som deltar i olika former av föräldraskapsstöd, vilka äldre kvinnor och män som kommer till träffpunkter och vilka killar och tjejer som utnyttjar spontanidrottsplatser. Därför behövs ett jämlikhets- och jämställdhetsperspektiv i den ordinarie verksamheten i kommuner och regioner. Kommuner och regioner behöver överväga vilka åtgärder som bör rikta sig till hela befolkningen och vilka anpassningar som krävs för att nå grupper av människor som är särskilt utsatta. Inom många områden behöver kommuner och regioner verka för att en tvärsektoriell samverkan etableras.

## **8.2 Konsekvenser för välfärdens verksamheter**

Om smittskyddsåtgärder bidrar till att bromsa smittspridning, men i övrigt påverkar folkhälsan negativt, kommer det även att ge återverkningar på välfärdens verksamheter i kommuner och regioner. Smittskyddsåtgärder som leder till en försämring av folkhälsan, riskerar att lägga tyngd på börda i en redan ansträngd situation. I Sverige och stora delar av västvärlden leder en snabbt åldrande befolkning till en allt större försörjningsbörda för den

del av befolkningen som förvärvsarbetar. Om inget görs, kan det bland annat innebära svårigheter med att bemanna välfärdens verksamheter. Därför behöver kommuner och regioner förändra sina arbetssätt och samtidigt vidta åtgärder för att minska befolkningens behov av insatser från välfärden. Det finns mycket att vinna på förebyggande insatser som stärker folkhälsan och minskar hälso-skillnader. Folkhälsan behöver förbättras, både för att klara framtidens välfärd och för att stärka motståndskraften i kommande kriser.

För att kommuner och regioner ska nå fram med ett förebyggande arbetssätt krävs ökad betoning på insatser som främjar hälsa och social inkludering, liksom insatser som förebygger ohälsa och social exkludering. Tvärsektoriella områden såsom folkhälsa, jämställdhet och barnets rättigheter är mål och värden som har det gemensamt att de syftar till att åstadkomma en verksamhet i kommuner och regioner som är jämlik och jämställd, och som kan svara mot behoven hos invånargrupper med olika förutsättningar och möjligheter. Att stärka medborgarnas förutsättningar och möjligheter till en god hälsa, oavsett kön, ålder, bakgrund och livssituation, har även en positiv effekt på välfärdsverksamheternas kvalitet och måluppfyllelse.

I ett akut krisläge när allt snurrar med en väldig hastighet och snabba beslut är nödvändiga, är det lätt att prioritera ner utvecklingsfrågor som betraktas som långsiktiga och tvärsektoriella. Alla är fokuserade på att hantera krisen. Men om dessa frågor tappas bort finns risk att åtgärder vidtas som leder till skadliga effekter som kan ta lång tid att hämta igen eller reparera. Dessa frågor har belysts i utvärderingar som kommuner och regioner har låtit göra av sin pandemihantering.

### 8.3 Vilka lärdomar kan vi dra?

Varje kris har sina specifika konsekvenser för människor i ett samhälle. I pandemin – en kris med följdskriser – uppstår primära och sekundära hälsokonsekvenser. De primära konsekvenserna uppstår som en konsekvens av smitta och sjukdom, de sekundära konsekvenserna på grund av samhällets skyddsåtgärder. I båda fallen tenderar befolkningen att drabbas ojämlikt. Skillnader i förutsättningar – hälsomässigt, ekonomiskt och socialt – leder till skillnader i konsekvenser både av smittan och av skyddsåtgärderna. Om inte detta vägs in riskerar skyddsåtgärderna att bli verkningslösa och de samhälleliga konsekvenserna långtgående.

En rättssäker, effektiv och jämlik offentlig verksamhet av hög kvalitet behöver utgå från att befolkningen inte är homogen. Så även i en kris. Lärdomarna från pandemin är att frågor om jämlikhet och jämställdhet behöver utgöra en del av *krishanteringen*. Det kan både vara fråga om vägval i krisåtgärder och om att genomföra kompensande åtgärder för att dämpa negativa konsekvenser för hela, delar eller särskilt utsatta grupper av kvinnor och män i befolkningen. Många verksamhetsområden och aktörer behöver bli involverade. Dessutom spelar civilsamhället en viktig roll i att både identifiera risker och bistå i krishanteringen för att nå grupper av människor som inte redan har en etablerad kontakt med sin kommun eller region.

Förutsättningarna att hantera frågorna i en krissituation underlättas av om de redan är integrerade i *krisberedskapen*, att de finns med i risk- och sårbarhetsanalyser och planer och har ingått som en del i krisberedskapsövningar. Om det finns tillgång till sakkunniga och experter i kommunen eller regionen, kan de med fördel involveras i beredskapsplanering och övning inför kris.

Men den stora lärdomen av pandemin är att en god hälsa som är jämlikt och jämställt fördelad i befolkningen ger motståndskraft i en pandemi. Ett hälsofrämjande och förebyggande arbete som når hela befolkningen är därför strategiskt viktigt för att klara både framtidens välfärd och kommande kriser. Eftersom de faktorer som påverkar människors hälsa sällan är isolerade till en enskild verksamhet, krävs samverkan mellan olika aktörer. Arbetet kan heller inte bygga på eldsjälars engagemang eller kortsiktiga projekt, utan bör utgöra en del av ordinarie verksamhet och ingå i styrningen och ledningen av den.



## SKR:s roll som medlemsarena

SKR har på flera sätt haft en framträdande roll under pandemin. Organisationen har företrätt medlemmarnas intressen dels gentemot staten, dels som arbetsgivarorganisation i en rad frågor som blivit aktuella på grund av pandemin. SKR har också fungerat som en mötesplats där medlemmar kommer samman för att utbyta kunskaper och erfarenheter och samordna åtgärder för att lösa gemensamma problem. I denna rapport används begreppet *medlemsarena* när vi beskriver och diskuterar denna funktion. Vi uppmärksammar särskilt de medlemsnätverk som förbundet samordnar eller är delaktiga i.

Kapitlet beskriver SKR:s roll som medlemsarena och mötesplats och diskuterar hur denna roll fungerat under pandemin, samt hur den kan vidareutvecklas, såväl i tider av kris som under normala förhållanden. Kapitlet avslutas med en diskussion av några lärdomar som SKR kan dra.

## Lärdomar

- Pandemin har bekräftat att kommuner och regioner behöver en stark medlemsorganisation och att SKR lyckats axla det ansvar som rollen som företrädare och medlemsarena innebär.
- SKR:s medlemsnätverk utgör strategiskt viktiga forum för informations-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte och stärker förbundets medlemsförankring. De kan också utnyttjas för dialog med relevanta statliga myndigheter.
- Nätverksformen erbjuder en flexibilitet som underlättar anpassning till förändrade förhållanden i en krissituation. Genom att diversifiera nätverk och arbetsformer kan olika medlemmars varierande behov tillgodoses bättre.
- SKR bör kartlägga de olika nätverken och värdera behovet av att förtydliga nätverkens syften och roller, samt att utveckla samverkan mellan nätverk.
- En väl fungerande samverkan inom SKR:s kansliorganisation bidrar till effektivare medlemsnätverk.

## 9.1 SKR som medlemsarena

SKR ska enligt ändamålsparagrafen i sina stadgar bevaka medlemmarnas intressen, vara arbetsgivarorganisation, främja och utveckla samverkan mellan medlemmarna, bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet, utgöra en nationell arena för kommun- och regionpolitik, samt vara en mötesplats för medlemmarna.<sup>191</sup> Man kan på goda grunder hävda att dessa olika funktioner hänger

---

Not. 191 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2019. *Stadgar*, § 1, Ändamål.

samman och att de på olika sätt bidrar till att stärka rollen som medlemsorganisation. Man kan också hävda att rollen som medlemsarena i varierande omfattning ingår i var och en av funktionerna. I denna rapport väljer vi att ge begreppet medlemsarena en mer avgränsad innebörd, som avser SKR som en mötesplats där medlemmar kommer samman för att utbyta kunskaper och erfarenheter, diskutera strategiska frågor och för att lösa gemensamma problem. Rollen som medlemsarena i denna bemärkelse syftar både till att ge underlag för SKR:s agerande som intresse- eller arbetsgivarorganisation och till lärande och verksamhetsutveckling. Därtill kan medlemsarenan vara forum för planering av gemensamma åtgärder, något som blev särskilt tydligt under pandemin. Vissa nätverk utgjorde forum där till exempel regiondirektörer respektive hälso- och sjukvårdsdirektörer kunde diskutera sig fram till en nationell samordning och fördelning av kritiska läkemedel, inköp av skyddsutrustning och av IVA-resurser. I dess fall föranledde diskussionerna i berörda nätverk beslut i respektive region snarare än i SKR:s styrelse.

Innan vi närmare kommer in på SKR:s roll som medlemsarena är det på sin plats att ge en kortfattad beskrivning av SKR som medlemsorganisation. Samtliga Sveriges kommuner och regioner har valt att vara medlemmar och ledamöterna i deras nyvalda fullmäktigeförsamlingar utser vart fjärde år delegater till förbundets högsta beslutande organ, kongressen. Den speglar därmed den politiska sammansättningen i dessa folkvalda församlingar. Kongressen antar inriktningsdokument och utser styrelse för den kommande kongressperioden. Styrelsen utser i sin tur beredningar och delegationer för de viktigaste politikområdena inom sektorn. Styrelsen leder förbundets arbete och dess beslut bereds politiskt i berörda beredningar och delegationer.

För att SKR ska kunna vara en aktiv bevakare av medlemmarnas intressen och en stark arbetsgivarorganisation är förbundets medlemsförankring central. Formellt innebär förbundets politiska organisation en sådan förankring, genom att den utgår från medborgarnas röster i kommun- och regionvalet och fullmäktigeledamöternas val av ombud till förbundets kongress. Men det har också betydelse att den politiska organisationen genom styrelse, beredningar och delegationer varje månad samlar de cirka 250 förtroendevalda ledamöterna. Den politiska organisationen fungerar därmed som en viktig och regelbunden mötesplats för ledande kommun- och regionpolitiker från olika partier och från alla delar landet.

Därutöver har förbundets kansli kontinuerliga och omfattande medlemskontakter inom olika verksamhetsområden i kommuner och regioner. Ibland har SKR rollen som avsändare i sina medlemskontakter och förmedlar information och kunskap genom till exempel utbildningar, konferenser, informationsinsatser och rådgivning. I andra fall kännetecknas medlemskontakterna av samarbete, dialog och utbyte genom till exempel nätverk, utvecklingsprojekt och seminarier. Gränsen mellan att vara avsändare och samarbetspartner är inte knivskarp, men de bidrar båda till att ge förbundet breda, djupa och aktuella kunskaper om medlemmarnas varierande behov och intressen och är en förutsättning för att SKR ska kunna utföra sitt uppdrag som intresse- och arbetsgivarorganisation med trovärdighet och legitimitet.

En del av medlemskontakterna ingår i vad vi beskrivit som en medlemsarena och ger företrädare för kommuner och regioner möjligheter till idé-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte och att samtidigt framföra eller diskutera sig fram till uppfattningar om hur SKR bör agera som intresse- eller arbetsgivarorganisation. Begreppet medlemsarena indikerar att det handlar om ett utbyte såväl mellan medlemmar som mellan medlemmarna och SKR. Dessa mötesplatser är ibland utformade för att ge underlag

för SKR:s agerande som intresse- eller arbetsgivarorganisation, medan de i andra sammanhang främst syftar till lärande och verksamhetsutveckling. Det finns således ett stort antal forum som utgör mötesplatser för SKR:s medlemmar.

Bland de olika former av mötesplatser som SKR ansvarar för eller är delaktiga i spelar medlemsnätverken en viktig roll. SKR samlar cirka 120 nätverk för olika funktioner och verksamheter i kommuner och regioner. Genom nätverken får medlemmarna information och kunskap och möjligheter att gemensamt diskutera angelägna frågor som rör deras respektive ansvarsområden. Nätverkens grundläggande uppgift kan beskrivas som att fånga upp och utbyta information och kunskap, utgöra en plattform för diskussion och förmedla ställningstaganden inför beslut. I de nätverk som samlar regionala företrädare är som regel samtliga regioner representerade medan de kommunala nätverken samlar företrädare från ett urval kommuner av olika storlek, struktur och geografisk belägenhet. Ofta handlar det om ett fyrtiotal deltagare.

## **9.2 Medlemsarenan fick ökad betydelse under pandemin**

Under pandemin ökade behovet av SKR som mötesplats och medlemsarena. Den lokala och regionala krishanteringen innebar ett ökat behov av extern samverkan. Det handlade såväl om kunskaps- och erfarenhetsutbyte när det gällde krishanteringen inom olika verksamhetsområden, som samordning av krisrelaterade insatser. Det har vidare funnits behov av att utveckla dialogen med berörda myndigheter för att beskriva konsekvenserna av reglering och rekommendationer och att föra fram önskemål och krav om förtydliganden och stöd.

Hur har då förbundets medlemsnätverk fungerat som medlemsarena under pandemin? För att få en tydligare bild av detta har pandemiberedningen uppdragit till konsultföretaget Governo AB att studera hur SKR:s roll som medlemsarena fungerat under pandemin, med fokus på de regionala och kommunala nätverk som SKR ansvarar för.<sup>192</sup> Governo har därför genomfört cirka 25 intervjuer med dels medlemsföreträdare, dels nätverksansvariga tjänstepersoner vid SKR i 13 nätverk.<sup>193</sup> Flertalet av dessa nätverk samlar högre chefer i kommuner eller regioner medan två av dem hanterar sakfrågor som spelat en särskilt viktig roll under pandemin. Beskrivningen nedan sammanfattar de viktigaste resultaten i Governos studie. Det bör understrykas att studien inte omfattar alla medlemsnätverk som berördes av pandemin (provtagningssamordnare och vaccinsamordnare), men väl några av dem som haft en särskilt viktig roll i krishanteringen.

### 9.2.1 Pandemin innebar en snabb och stor omställning

Pandemin innebar ett kraftigt ökat behov av samverkan och kommunikation mellan regioner och mellan kommuner. Nätverken erbjöd en väl etablerad arena som hade potential att tillgodose detta behov. Det skedde en snabb övergång från fysiska till digitala möten, vilket också möjliggjorde en kraftigt ökad frekvens och att fler kommuner kunde delta vid nätverksträffarna. Pandemin krävde en snabb omorientering från långsiktiga frågor till operativ krishantering med korta och täta möten inriktade på konkret problemlösning. Diskussionerna i chefsnätverken som normalt

---

Not. 192 Rånlund, A. och Hovlin, K., 2022. *SKR:s roll som medlemsarena under pandemin*.

Not. 193 Studien omfattar nio regionala nätverk (regiondirektörer, hälso- och sjukvårdsdirektörer, HR-direktörer, regionala utvecklingsdirektörer, kulturchefer, kollektivtrafikchefer, ekonomichefer, provtagningssamordnare och vaccinsamordnare) samt fyra kommunala nätverk (kommundirektörer, socialchefer, skolchefer samt kultur- och fritidschefer).

handlar om strategiska frågor och verksamhetsutveckling fokuserade i stället på att upprätthålla verksamheten under de förändrade förutsättningar som pandemin innebar. Parallellt med uppväxlingen av nätverken förstärkte och utvecklade SKR sin interna samordning, vilket gav nätverken tillgång till olika typer av nödvändig specialistkompetens. Därmed kunde nätverken komplettera diskussioner om vård, omsorg och utbildning med till exempel ekonomiska och juridiska frågor. Sammantaget ägde en betydande uppväxling rum av den samlade nätverksarenan.

Den allmänna bilden, enligt Governos studie, är att medlemmarna anser att SKR snabbt lyckades etablera nya former och förutsättningar för nätverken. Omställningen till digitala nätverksmöten med betydligt tätare frekvens än tidigare gick över förväntan. Gemensamt lyckades man engagera både befintliga och nya grupper i nätverkens diskussioner, där alla deltagare blev mer operativa och de personliga relationerna stärktes.

SKR anses också ha blivit mer lyhörda för medlemmarnas behov. I flera nätverk tog SKR över ordförandeskapet och axlade även i övrigt ett större ansvar för att administrera det alltmer omfattande och tidskrävande nätverksarbetet. På det sättet kunde SKR avlasta deltagarna från kommuner och regioner som var hårt arbetstyngda av pandemihanteringen på hemmaplan. SKR kunde också snabbt utveckla eller erbjuda olika digitala tekniker för att möjliggöra för medarbetare såväl i kommuner och regioner som inom sitt eget kansli att kommunicera på olika sätt. De former som använts för att sprida information och skapa dialog, som digitala referensgrupper, webbsändningar, poddar och FAQ etcetera, anses ha bidragit positivt till medlemmarnas arbete med att hantera pandemin.

Från SKR:s sida framhålls att pandemin skärpt kravet på och ökat förmågan inom kansliorganisationen att förstå och anpassa sig efter medlemmarnas behov under krisen. Relationen till medlemmarna upplevs ha blivit tätare och förståelsen för deras vardag fördjupats. Flera anser även att nätverksmötena gett utrymme för mer dialog än tidigare. Därutöver har SKR genom olika tekniska och logistiska lösningar skapat förutsättningar för medlemmarna att möta myndigheter och andra externa aktörer.

Man upplever också från SKR:s sida att man blivit mer beroende av nätverken under pandemin. När departement och myndigheter behövt fler och bättre verklighetsbilder från verksamheter runt om i landet har det varit avgörande att kommuner och regioner delat med sig av information. Här har nätverken spelat en viktig roll.

Det har också blivit tydligt att SKR behövde vara mer lyhörda för medlemmars *varierande* behov. Här har man inom respektive nätverk kunnat bilda arbetsgrupper kring mer specifika frågor som främst berört vissa medlemskategorier. Det har framför allt gällt mindre kommuner med särskilda behov av information och annat stöd.

Pandemin har ställt stora krav på flexibilitet, snabbhet och anpassningsförmåga från SKR:s sida för att organisationen skulle kunna möta medlemmarnas behov. Enligt Governo är den allmänna bilden bland de intervjuade att SKR lyckats möta denna utmaning och att SKR:s kanslipersonal uppvisat en hög kompetensnivå som motsvarat de krav som pandemin ställt. Man lyfter särskilt den ökade lyhörheten gentemot enskilda medlemmars önskemål om stöd. Man noterar att SKR över tid anses ha lyckats etablera den efterfrågade expertisen inom väsentliga områden för kommuner och regioner. Enligt Governo är detta ett gott betyg med hänsyn till att SKR:s kansliorganisation inte är särskilt stor i förhållande till bredden på de frågor som behöver hanteras.



## 9.2.2 Ökad medverkan av statliga aktörer

Relationen mellan den kommunala sektorn och staten har haft en särskilt stor betydelse under pandemin. Informationsflödet mellan stat, kommuner och regioner har ökat i omfattning, frekvens och betydelse. Här vittnar samtliga nätverk om att pandemin inneburit en ökad intensitet i kontakterna med relevanta statliga aktörer. Fackmyndigheter och departement har ofta haft återkommande punkter på nätverkens agendor under särskilt intensiva skeden av pandemin. Flera nätverk framhåller att staten haft ett stort behov av att få aktuella lägesbilder av de lokala konsekvenserna av pandemin och att man successivt insett att SKR och nätverken kunnat bidra till detta.

Överhuvudtaget har SKR:s funktion att erbjuda en arena för statliga aktörer att möta kommuner och regioner blivit viktigare under pandemin. Även om myndigheterna har möjlighet att vända sig direkt till enskilda regioner och kommuner har nätverken väsentligt underlättat kommunikation och informationsutbyte. Sammantaget tycks medvetenheten ha ökat hos statliga myndigheter om värdet av den dialog som nätverken möjliggjort.

Under pandemin har olika statliga initiativ varit riktade till eller direkt berört olika verksamheter i kommuner och regioner. Det gäller såväl regleringar och rekommendationer som olika former av finansiellt stöd. Här har SKR haft en viktig roll genom att vara en samlad röst gentemot staten. Diskussioner i nätverken har utgjort ett viktigt underlag för de beslut som fattats inom SKR:s politiska organisation. Vidare har nätverken varit ett viktigt forum för dialog kring oklarheter och oförutsedda problem i samband med tillämpningen av olika regleringar, vilket i vissa fall lett till att myndigheter kunnat justera eller förtydliga innebörden.

Däremot har SKR i ett tidigt skede av pandemin fattat beslut om att inte göra egna tolkningar av hur olika statliga beslut rörande pandemihanteringen ska tolkas och tillämpas.<sup>194</sup>

Även om det finns en stark uppskattning av hur SKR fungerat som medlemsarena under pandemin finns också en del kritiska röster. Det finns till exempel hos en del regionala företrädare en oro för att SKR ska fungera som ett filter mellan stat och regioner. Man ser då ett behov som enskild medlem av direkta kontakter med regeringskansli och myndigheter utan att SKR är inblandad. Samtidigt som medlemmarna i huvudsak har uppskattat den roll som SKR spelat vid förhandlingar om ekonomisk kompensation från staten finns även där enstaka kritiska röster. Det har även uttryckts att det funnits en otydlighet om vilka beslut som fattats och om vem som faktiskt gjort det. De statliga aktörerna har uppfattats som otydliga, men även rollfördelningen mellan nätverken, den enskilda medlemmen och SKR: "Den turbulenta pandemi-perioden har efterlämnat en viss känsla av förvirring."

### 9.2.3 Nätverken och politiken

SKR:s politiska organisation påverkades självklart av pandemin. Styrelse, delegationer och beredningar övergick snabbt till digitala möten. SKR:s arbetsutskott fick ett kraftigt utökat antal ärenden till följd av pandemin. Det handlade bland annat om att besvara ett stort antal remisser om pandemirelaterad reglering och att hemställa hos regeringen om åtgärder för att underlätta medlemmarnas hantering av pandemin.

---

Not. 194. Däremot har SKR:s juridiska avdelning i sin vanliga rådgivning givit besked om hur man anser att bestämmelser i kommunallagen eller befintlig speciallagstiftning som rör kommunala verksamheter ska tolkas i samband med nya situationer som uppstått i samband med pandemin. Ett exempel handlar om kommunallagens bestämmelser om villkoren för digitala sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Vid sidan av den politiska organisationen har SKR:s ordförande ett nätverk för samtliga regionsstyrelseordföranden och ett nätverk för ett urval av kommunstyrelseordföranden. Under pandemin övergick man i dessa nätverk till digitala möten men utan att öka frekvensen. Däremot kunde kretsen av kommunstyrelseordföranden vidgas till att omfatta samtliga kommuner. Dessa träffar gav kommunernas och regionernas politiska ledning tillgång till en viktig, samlad informationskälla. Sammantaget tycks den politiska organisationen, liksom förbundets ordförandenätverk, ha berörts på ett mindre ingripande sätt än de olika nätverken för tjänstepersoner.

I kapitlet om den lokala och regionala demokratin diskuteras hur relationen mellan politik och förvaltning var utformad i kommuner och regioner under pandemin. Den allmänna bilden tycks ha varit att krishanteringen till stor del krävde operativa beslut av det slag som normalt fattas av tjänstepersoner inom förvaltningen. Man kan utgå från att detta även återspeglades i det erfarenhetsutbyte, liksom den konkreta samverkan och samordning, som möjliggjordes genom diskussioner i nätverken.

Förslag till åtgärder som växer fram vid diskussioner i medlemsnätverken skulle kunna rymma olika typer av intressekonflikter. Dessa kan vara partipolitiska men även spegla medlemmars skilda förutsättningar och intressen i olika avseenden. I den mån som besluten ska fattas av SKR är det styrelsens uppdrag att göra de avvägningar som krävs. Även om SKR inhämtar värdefull kunskap via sina medlemsnätverk är det således styrelsen som har medlemmarnas mandat att fatta beslut. Det kan innebära att styrelsen gör andra avvägningar och att besluten inte överensstämmer med uppfattningar som förts fram från nätverk med tjänstepersoner eller för den delen med politiker. Här har politiken sista ordet. Det har dock inte framkommit i vilken mån som denna typ av meningskiljaktigheter uppstod under pandemin.

## 9.2.4 Några reflektioner om nätverkens potential

SKR:s medlemsnätverk utgör viktiga forum för information och kunskapsöverföring inom olika sakområden, samt för dialog och erfarenhetsutbyte. Detta skapar mervärde för medlemmarna och ökar samtidigt SKR:s möjligheter att framföra medlemmarnas samlade uppfattningar till i första hand den statliga sektorn. Ytterst blir medlemsarenan “vad SKR och medlemmarna åstadkommer tillsammans”. I det följande redovisas några av de reflektioner och lärdomar kring arbetet i nätverken som redovisas i Governos rapport.

Nätverkens betydelse har ökat under pandemin. SKR lyckades redan i krisens inledning ge dem förutsättningar att bli viktiga redskap för medlemmarnas hantering av pandemin. Användningen av nätverksformen blev mer aktuell, smidig och dialoginriktad. Det är därför viktigt att ta till vara den förmåga till nytänkande och anpassning som nätverken visat sig kapabla till.

Pandemin innebar även att SKR:s kansliorganisation lyckades utveckla arbetsformer som leder till mer samverkan och mindre stuprörstänkande. Det skulle kunna bidra till en liknande utveckling inom nätverken. Här skulle SKR behöva analysera förutsättningarna för att utveckla samverkan mellan nätverk som berör näraliggande sakområden och även mellan kommunala och regionala nätverk.

Samverkan mellan stat och kommuner respektive regioner behöver utvecklas och drivas på ett mer genomtänkt sätt än före pandemin. Här kan nätverken spela en viktig roll. SKR:s medlemmar har generellt sett mer att vinna på att agera gemensamt gentemot staten, än att olika medlemmar enskilt driver egna lokala behov. SKR behöver kunna förklara hur dessa gemensamma vinster uppstår och samtidigt ta rimlig hänsyn till enskilda medlemmars intressen.

Det tycks saknas en gemensam idé och strategi från SKR:s sida om hur ett effektivt nätverksarbete bör organiseras. Här menar Governo att SKR och medlemmarna skulle ha mycket att vinna på att etablera vissa grundläggande principer för hur framför allt kommunnätverken bör fungera.

I samband med att arbetet i många av nätverken kommit att intensifieras under pandemin har det framkommit att det råder vissa oklarheter och olika uppfattningar om SKR:s roll. Exempelvis har Governo lyft frågor om SKR:s roll som arbetsgivarorganisation, vad som bör ingå i medlemserbjudandet, samt avvägningen mellan gemensamma och enskilda kontakter med staten från medlemmarnas sida. Man nämner frågor som berör medlemsavgiftens nivå, fördelningsprincip och omfattning, vad som bör vara generellt för alla medlemmar och vad som bör avgiftsfinansieras av enskilda kommuner och regioner, samt hur SKR bör tänka om extern finansiering. Man ser även ett behov av att förtydliga SKR:s arbetsgivarroll, så att det framgår när förbundet fattar beslut, ger rekommendationer eller erbjuder stöd.

Att dessa och liknande frågor uppkommer om SKR som medlemsorganisation bör inte bara ses som en konsekvens av förbundets hantering av pandemin. Frågorna kräver självfallet lyhördhet från förbundets sida och behöver hanteras kontinuerligt. Det sker med fördel genom information, diskussion, dialog och i vissa fall klargörande beslut i den politiska eller kansliorganisationen, beroende på den aktuella frågans karaktär.

### **9.3 Vilka lärdomar kan vi dra?**

Det måste först och främst sägas att pandemin har bekräftat att kommuner och regioner behöver en stark medlemsorganisation. Den behövs för att hävda medlemmarnas intressen av en stark

kommunal självstyrelse och en väl fungerande statlig styrning, men också för att tillhandahålla en arena för utbyte av information, kunskap och erfarenheter. Pandemin har dessutom visat att en sådan organisation kan utgöra ett forum för effektiv samordning i kris, när sådan samordning tillgodoser uttalade behov och önskemål från medlemmar. Pandemin har också bekräftat att SKR genom sin politiska organisation och sina nätverk haft förmåga att skapa en god medlemsförankring och att axla detta ansvar. Därutöver har pandemin genererat ett antal viktiga erfarenheter som SKR kan använda sig av för att utveckla rollen som medlemsarena. En del av dessa har särskilt stark giltighet i samband med en kris medan andra har en mer generell nytta.

### **9.3.1 Helhetssyn och intern samordning**

SKR är en organisation med ett brett uppdrag. Organisationen ska kunna bevaka medlemmarnas intressen inom i princip alla verksamhetsområden i kommuner och regioner och utifrån ett antal viktiga perspektiv. Det innebär en kontinuerlig utmaning att kunna anlägga ett helhetsperspektiv samtidigt som man drar nytta av djupa expertkunskaper inom olika sektorer och ämnesområden, utan att fastna i stuprörstänkande. (Det är för övrigt en utmaning som man delar med sina medlemmar.) Under pandemin blev detta särskilt uppenbart. SKR visade då förmåga att utveckla sin interna samverkan, vilket bedöms ha bidragit positivt till de olika nätverkens arbete. Det gäller nu att bibehålla den interna samverkan över sektions- och avdelningsgränser som väsentligt stärktes under pandemin. En väl fungerande samverkan inom SKR kan dessutom bidra till att skapa ändamålsenliga kontaktytor mellan olika nätverk, till exempel mellan regionala och kommunala nätverk.

En viktig lärdom för såväl SKR som för kommuner och regioner är att man kontinuerligt behöver arbeta med att skapa en organisationskultur som präglas av helhetssyn, men också att detta har en

direkt avgörande betydelse i samband med en kris. En kris innebär behov av kraftfulla insatser, omprioriteringar och gemensamt ansvarstagande och av att alla drar åt samma håll. Om ett sådant förhållningssätt redan finns på plats eller snabbt kan etableras i inledningen av en kris, ökar förutsättningarna för en uthållig och framgångsrik krishantering.

### **9.3.2 Nätverkens potential i kris**

Pandemin har synliggjort att nätverken är en kraftfull och flexibel resurs för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och praktisk problemlösning. Nätverksformen har en inbyggd flexibilitet som gjort det möjligt att anpassa arbetet efter nya och ändrade förutsättningar i samband med en kris. Sammantaget har nätverken bidragit till att stärka kommunernas och regionernas krishantering och samtidigt givit SKR aktuella och fördjupade insikter om situationen hos medlemmarna. Det har i sin tur stärkt SKR:s legitimitet som medlemsföreträdare och givit ökad tyngd åt de behov som förbundet redovisat och de krav man fört fram gentemot staten.

### **9.3.3 Utveckla samverkan med staten**

Nätverken har dessutom kunnat fungera som arena för dialog och informationsutbyte med relevanta statliga myndigheter, vilket underlättat krisarbetet för samtliga parter. Den interna samordningen inom såväl SKR som kommuner och regioner har bidragit till att nätverk inom olika sakområden har kunnat hävda ett helhetsperspektiv i dialogen med myndigheter med ett mer avgränsat sektorsansvar.

Det finns starka skäl för att även i fortsättningen kunna utnyttja befintliga nätverk för dialog och informations- och kunskapsutbyte med relevanta statliga myndigheter. Det kan bidra till att öka deras kunskap om och förståelse för förhållanden inom kommuner och regioner.

Samtidigt finns det ett stort behov av att vidareutveckla och formalisera det politiska samrådet mellan regeringen och företrädare för den kommunala sektorn och att utveckla nya politiska dialogformer mellan staten och företrädare för kommuner och regioner inom olika verksamhetsområden. Strategiska och konstruktiva diskussioner som förs regelbundet i sådana forum kan vara vägledande för politiken på samtliga samhällsnivåer och bidra till att verksamheten utvecklas. Här bör erfarenheter från befintliga forum för dialog mellan regeringen och regionerna när det gäller regional utveckling och kultur tas tillvara.

### **9.3.4 Varierande behov bland medlemmarna**

SKR framhåller ofta att såväl kommuner som regioner har olika förutsättningar och att de därför behöver ha frihet att göra olika prioriteringar och välja de lösningar som fungerar bäst för dem. Framför allt har kommunernas skilda förutsättningar varit ett av motiven för att eftersträva en sammansättning inom nätverken som speglar detta. Det intensifierade nätverksarbetet under pandemin har visat hur viktigt det varit för SKR att vara lyhörd för att medlemmarnas behov ser olika ut och att det stöd som man efterfrågar varierar. För att tillgodose dessa varierande behov behöver allsidigt sammansatta nätverk i större utsträckning kompletteras med nätverk eller arbetsgrupper där deltagande kommuner och regioner har en gemensam problematik att hantera. Ett exempel sedan tidigare är SKR:s nätverk för kommuner med minskande befolkning. Sådana nätverk möjliggör ett fördjupat erfarenhetsutbyte mellan deltagarna och ett mer fokuserat arbete för att utveckla fungerande lösningar utifrån målgruppens förutsättningar och behov.



### 9.3.5 En tydligare struktur för nätverken

Nätverken vid SKR har historiskt vuxit fram utifrån behov inom olika områden men utan en samlad strategisk tanke och utan utbyte av erfarenheter om denna arbetsform. Kontakter och samverkan *mellan* nätverk tycks 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.

En sådan diskussion bör föregås av en kartläggning av vilka nätverk som finns, vad de har för syfte, sammansättning och arbetsformer, samt deltagarnas representativitet och ansvar etc. En sådan kartläggning kan synliggöra behov såväl av att bilda nya som av att avveckla befintliga nätverk. Däremot behöver inte en nätverksstrategi leda till detaljerade krav på vilka nätverk som ska finnas och hur de bör vara strukturerade. Inriktningen bör istället vara att utveckla ändamålsenliga nätverk som stärker såväl SKR som dess medlemmar. Detta kan vara en del av en bredare diskussion om SKR:s roll som medlemsarena och om behovet av att utveckla befintliga och nya former av mötesplatser.



## **Del 2**

Verksamheternas  
erfarenheter och  
lärdomar

I den förra sektionen målade vi med breda penseldrag för att beskriva de verksamhetsövergripande utmaningar som pandemin har skapat. Vi pekade på skillnader mellan verksamheter men betonade det som är gemensamt på ett övergripande plan. Men varje verksamhet har sin egen pandemiberättelse och i den här delen är det dessa berättelser vi vill lyfta fram och dra lärdom av. Vi fokuserar på de verksamheter som har behövt ställa om mest på grund av pandemin.

### Verksamheternas erfarenheter och lärdomar

- › Hälso- och sjukvård
- › Äldreomsorg och övrig socialtjänst
- › Skola och förskola
- › Kultur, fritid och idrott
- › Lokalt näringsliv och arbetsmarknad
- › Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg

## De fyra pandemivågorna

Under pandemin har vi vant oss vid bilden av att smittan sköljer över oss i *vågor*. Smittan väljer in och drar sig tillbaka på ett sätt som är svårt att förutsäga med exakthet. Men pandemivågorna skiljer från de verkliga havens dyningar genom att vi aldrig kunnat vara säkra på att det kommer ännu en våg. Kanske var den våg vi nyss genomled den sista, kanske inte. Om detta spekulerades det intensivt under pandemin. För vårt syfte är det inte viktigt att avgränsa varje våg som ett intervall mellan exakta datum. Vi använder vågbilden som ett sätt att påminna oss om pandemins förlopp och för att sortera ut vissa nyckelskeenden som vi tycker har satt särskild prägel på den verksamhet vi beskriver i varje kapitel.

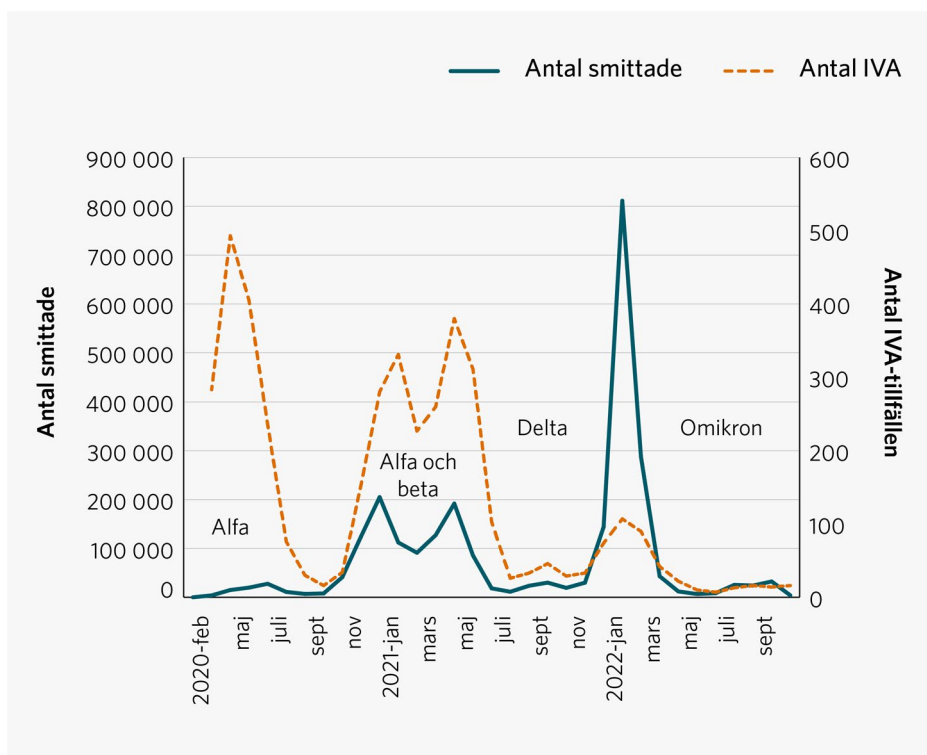
Den första vågen var den värsta, den som i efterhand ter sig som en krusning i termer av smittotal, men som blev en tragedi i termer av allvarligt sjuka och avlidna. Detta var också den tydligaste vågen eftersom den drog sig tillbaka lika snabbt som den kom. Vi fick en lugn sommar innan den andra vågen välldes in, lika kraftfullt men med mindre dramatiska konsekvenser för liv och hälsa.

Inför den andra vågen var vi bättre förberedda. Vi hade ställt om till social distansering och lärt oss mer om hur viruset betedde sig och hur vi skulle behandla de svårast sjuka. Trots betydligt större smittspridning och många sjukhusinläggningar fick vi färre inläggningar på IVA. Vid vågens topp i december började vi vaccinera personer i riskgrupp, vilket bäddade för en successiv minskning av antalet allvarligt sjuka. Men denna gång fick vi inget andrum att tala om. Vågen hann knappt dra sig tillbaka vid årsskiftet innan den tredje vågen kom, med ungefär samma smittspridning, men med fler allvarligt sjuka. Detta berodde dels på att en ny och mer smittsam virusvariant trängde in, *betavarianten*, dels på att vi blivit mindre noga med social distansering.

I takt med att vaccintillgången ökade blev allt större grupper av befolkningen skyddade mot smitta och allvarlig sjukdom. Våren och sommaren 2021 präglades av låg smittspridning och relativt få covid-patienter behövde intensivvård. Vi var nog många som trodde att pandemin var över när den fjärde vågen kom vid årsskiftet 2021–2022. Denna våg dominerades av nya virusvarianter, först *delta* och senare *omikron*, som spreds lättare än tidigare varianter men gav en något lindrigare infektion. Trots mycket stor smittspridning blev antalet allvarligt sjuka och avlidna färre än under tidigare vågor, främst tack vare den höga vaccinationstäckningen.

Pandemivågorna illustreras i diagrammet nedan, som visar utvecklingen utifrån smittspridning och covid-patienters behov av intensivvård.

**Diagram 1:** Pandemivågorna utifrån smittspridning och allvarlig sjukdom



Källa: Uppgifter om smittspridning är hämtade från Folkhälsomyndigheten. Uppgifter om IVA-tillfällen är hämtade från Svenska intensivvårdsregistret (SIR).

## Kommentar till diagram

De fyra pandemivågorna illustreras utifrån två mått: antal positiva provsvar för covid-19 och antal IVA-tillfällen. Den heldragna kurvan visar hur många som fått positiva provsvar varje vecka. Kurvan avläses mot den vänstra vertikala axeln. Den streckade kurvan visar antalet IVA-tillfällen för covid-19 varje månad. Kurvan avläses mot den högra vertikala axeln.

Antal positiva provsvar ger en ungefärlig bild av smittspridningen. Måttet ska tolkas försiktigt eftersom det är beroende av hur många människor som testats. Detta har varierat under pandemin, bland annat beroende på teststrategi och testkapacitet.

Antalet IVA-tillfällen för covid-19 ger en ungefärlig bild av hur vårdbehovet för insjuknade i covid-19 har utvecklats under pandemin. Antalet IVA-tillfällen är större än antalet IVA-patienter, eftersom en och samma patient kan ha fått intensivvård vid flera tillfällen, t.ex. efter byte av IVA-avdelning.

# KAPITEL 10

## Hälso- och sjukvård

När de första covid-fallen upptäcktes i Sverige våren 2020 hade många redan tagit del av de förfärande bilder som visade hur hälso- och sjukvårdspersonal i Italien kämpade för att rädda livet på svårt sjuka covid-19-patienter. Hela det svenska samhället mobiliserade och när pandemin nådde Sverige riktades fokus mot de som insjuknat i covid-19 och den verksamhet som skulle vårda dem.

Detta kapitel handlar om hälso- och sjukvården. Med utgångspunkt i de fyra pandemivågorna redogör vi inledningsvis för några av pandemins mer genomgripande konsekvenser för verksamheten. Därefter gör vi fördjupande nedslag i de utmaningar som varit mest omvälvande och lärorika. Ett genomgående tema i kapitlet är den stora omställning som har skett och den regionssamverkan som gjort den möjlig. Omställningen har skapat utmaningar som relaterar till flera av de perspektiv som vi har berört i tidigare kapitel. Vi avslutar med att lyfta fram och resonera om några lärdomar. En kort summering av lärdomar ges i rutan här under.



## Lärdomar

- Regionerna har uppvisat en imponerande förmåga att ställa om vården under pandemin. Omställningen har involverat stora delar av vårdorganisationerna och ökat vårdkapaciteten där den har behövts som mest. Genom en mångfald av åtgärder har regionerna säkerställt att patienter med störst behov fått företräde till vårdens resurser. Den regionala vårdens flexibilitet har varit en styrka under pandemin.
- Den initiala omställningen har kommit med ett högt pris i form av uppskjuten vård och slutkörd personal. Efter den första pandemivågen har vårdproduktionen återhämtat sig successivt, men omställningen har fått långsiktiga konsekvenser för patienter och personal. Konsekvenserna har blivit särskilt kännbara för kommuner och regioner som gick in i krisen med en redan hårt belastad organisation.
- Omställningens pris visar på vikten av att inte ställa om alltför hårt. Att hitta rätt balanspunkt under den osäkerhet som råder i kris är samtidigt en närmast omöjlig uppgift. Det är också svårt att i efterhand avgöra hur värden och risker balanserades av regionerna under pandemin. Regionerna kalibrerade omställningen kontinuerligt och efterhand som kunskap om åtgärder och konsekvenser utvecklades. Det var en styrka att omställningen i kris drevs av samma huvudmän som har ansvaret för verksamheterna i normalläge.
- När statens insatser har varit effektiva har de präglats av tidig förankring med den regionala nivån. När förankringen med hälso- och sjukvårdens huvudmän har brutit har det uppstått långdragna diskussioner som tagit tid och kraft från pandemihanteringen.
- I flera viktiga processer har en oklar rollfördelning mellan staten och kommuner/regioner lett till onödiga fördröjningar i kritiska skeden. Det gäller till exempel vid inledningen av den storskaliga provtagningen och samordningen av inköp av viktiga förbrukningsvaror.

- När de som ansvarar för en verksamhet i normalläge också fått göra det i kris har rollfördelningen blivit tydligare. Tack vare ingående kunskaper om verksamheten och tillgång till etablerade nätverk har frivillig samverkan mellan regioner åstadkommit mycket under pandemin. När staten har gett aktivt stöd till sådan samverkan har det offentliga Sverige uppvisat stor effektivitet.
- Omställningen till nära vård har delvis påskyndats av pandemin. En lärdom är att regioner som redan hade kommit långt i omställningen också hade en fördel under pandemin.
- För hälso- och sjukvården har pandemin skapat stora utmaningar med bemanningen. Verksamheterna har klarat att bemanna de kritiska verksamheterna under hela pandemin men det har varit krävande för chefer och personal. Det skedde samtidigt ett lärande som redan har omsatts i förbättringar.

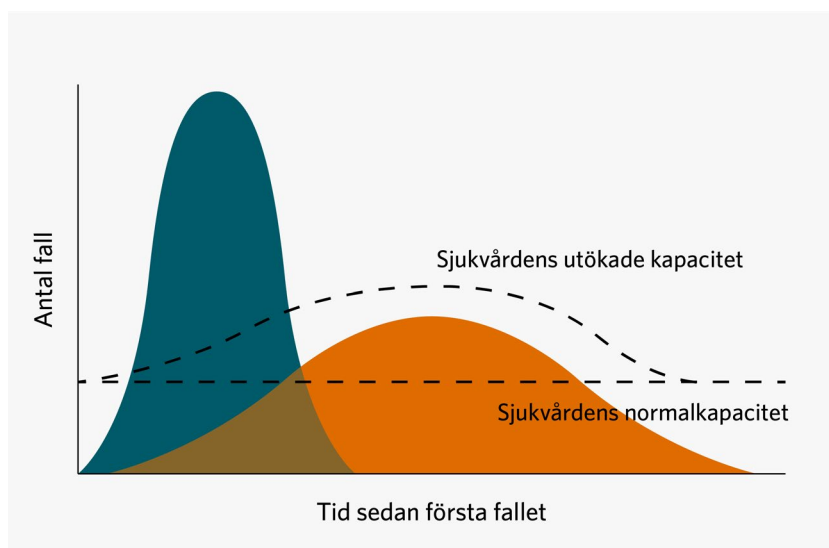
## 10.1 Målbilden: platta till kurvan

Den 7 april 2020 publicerade regeringen en strategi med anledning av det nya coronaviruset. Det överordnade målet med regeringens arbete har varit att minska takten på smittspridningen, det vill säga att *platta till kurvan* så att inte alltför många blir sjuka samtidigt. Strategin bekräftade en inriktning som aldrig blev föremål för ett formellt regeringsbeslut, men som utgjort en konsekvent målsättning för regeringens och myndigheternas prioriteringar under pandemin.

Budskapet upprepades ofta och innebar att smittspridningen skulle hållas på en nivå där belastningen aldrig överskred vårdens maxkapacitet. Men under våren 2020 blev det tydligt att denna

ambition inte kunde hållas – antalet patienter i behov av intensivvård översteg kraftigt den vårdkapacitet som fanns före pandemin. Vårdsituationen blev mycket ansträngd men inte kaotisk, vilket förklaras av att regionerna gjorde en kraftfull ökning av vårdkapaciteten. Utan denna kapacitetsökning hade Sveriges väg genom pandemin fått ett helt annat förlopp. Målbilden illustreras med det typiserade diagrammet i figur 2 nedan.

**Figur 2:** Typiserad bild av den svenska coronastrategin



Den högsta kurvan i figuren är den smittspridning som enligt strategin skulle plattas till så att den kom under hälso- och sjukvårdens kapacitet, som illustreras med den horisontella streckade linjen. Denna föresats lyckades bara delvis. Men kurvan trycktes ner tillräcklig mycket för att hälso- och sjukvården skulle klara uppgiften med hjälp av en enorm kapacitetsökning.

Den svenska coronastrategin innebar att pandemiresponsen alltid balanserades mot hälso- och sjukvårdens kapacitet. När vårdkapaciteten närmade sig bristningsgränsen blev detta ett argument för mer kraftfulla åtgärder för att dämpa smittspridning. När vårdkapaciteten var under kontroll kunde också restriktionerna lättas. Hur vården klarade hälsoeffekterna av covid-19 fick på så vis en direkt inverkan på pandemins konsekvenser i andra verksamheter, som skola och kollektivtrafik.

I avsnittet nedan kommenterar vi den stora omställning som regionerna genomförde för att hantera den helt nya situation som uppstod på grund av covid-19. Vår genomgång är inte på något sätt heltäckande, men vi lyfter fram några av de erfarenheter som ligger till grund för lärande. För att förstå omställningen gör vi först en kort beskrivning av hur hälso- och sjukvården förberedde sig inför de förmodade konsekvenserna av pandemin.

## 10.2 I väntan på pandemi

Det fanns redan tidigt under 2020 signaler om att covid-19-pandemin skulle nå Sverige och leda till en kraftigt ökad belastning på intensivvården. Regioner och kommuner förberedde sig genom att se över katastrofplanering, överväga bemanningslösningar och inventera tillgången på utrustning, läkemedel och lokaler. En återkommande slutsats var att det skulle uppstå stora utmaningar på alla dessa områden. Man förutsåg att personalbrist skulle bli ett överhängande problem, likaså bristen på kunskap om vilken skyddsutrustning som skulle behövas och hur tillgången på sådan skulle säkras. Man förutsåg även brist på teknisk utrustning, inte minst respiratorer, och att det skulle bli brist på syrgas och läkemedel.<sup>195</sup>

---

Not. 195 Se t.ex. Gerdin, B., 2021. *Intensivvården i Sverige under covid-19-pandemin*.

På så vis påverkade pandemin regioner och kommuner redan innan dess konsekvenser blev konkreta. I denna förberedande fas var pandemins inverkan lika stor på alla regioner; det uppstod en gemensam beredskapskostnad eftersom ingen kunde förutse hur pandemin skulle slå i olika delar av landet. Ett par månader senare fick vi svaret. Pandemins direkta konsekvenser fördelades ojämnt mellan regionerna. Stockholm och Sörmland drabbades tidigt och hårt av smittan medan till exempel Skåne och Gotland i princip slapp den första pandemivågen.

Under den förberedande omställningsfasen spred sig oron inom hälso- och sjukvården, inte minst på grund av de bristsituationer som identifierades. De allra flesta sjukhus hade någon sorts beredskap för en pandemi, antingen i form av en pandemiplan eller i form av en katastrofplan där pandemi ingick som ett av flera scenarier. Men många hade, precis som Folkhälsomyndigheten, utgått från ett mer influensaliknande förlopp. Sjukhusens beredskap var inte anpassad för ett så dramatiskt och utdraget krisförlopp som covid-19 orsakade. De regioner som hade mer utvecklade pandemiplaner hade visserligen en fördel, men de allra flesta regioner behövde ompröva och revidera sina planer fortlöpande, efterhand som insikten växte om pandemins karaktär. Den specifika beredskapen för en kapacitetsökning av IVA-vården var dock mer utvecklad, som kommer att framgå längre fram.<sup>196</sup>

### 10.3 Den stora omställningen

Här beskriver vi regionernas erfarenheter av den stora omställning som gjordes under pandemins inledande och mest dramatiska skede. Vi fokuserar på den kraftiga kapacitetsökning som gjordes av intensivvården och infektionssjukvården, mycket tack vare en kraftsamling i hela vårdapparaten.

---

Not. 196 Hallgårde, Å., 2021. *Utvärdering av infektionsvårdens förmåga att hantera covid-19 pandemin.*

### 10.3.1 Kapacitetsökning inom intensivvården (IVA)

Om vården blev en balanspunkt för coronastrategin så blev den totala belastningen på avancerad vård en balanspunkt för vården. På IVA vårdas patienter som kämpar för sina liv med stöd av specialutbildad personal i samspel med avancerad teknik, det vill säga patienter som enligt hälso- och sjukvårdslagens behovsprincip ska ges företräde till vårdens resurser. När antalet IVA-patienter växte snabbt rådde ingen tvekan om att vården behövde ställa om. Utan rätten att prioritera hade det inte gått, och med det sagt framgår också att omställningen har kommit med ett pris. Operationer har skjutits fram, personalen har belastats hårt och svårt sjuka patienter har behövt transporteras längre sträckor.

#### Vad är intensivvård?

Intensivvård är en vårdnivå som förebygger och behandlar svikt i ett eller flera organsystem så att fortsatt liv kan bli meningsfullt för patienten. Med intensivvård avses övervakning, diagnostik, behandling och omvårdnad av patienter med svåra, ej sällan livshotande, sjukdomar eller skador. Behandlingsstrategin ska kunna omprövas när som helst under dygnet beroende på patientens aktuella tillstånd. Intensivvård ska kunna bedrivas dygnet runt, årets alla dagar, med bibehållen kvalitet.

Från februari till mars 2020 bidrog hög smittspridning och frånvaro av vaccin till att belägningsgraden på IVA i princip fördubblades över en månad. När belastningen var som störst fick totalt 800 patienter intensivvård, vilket kraftigt översteg de 512 tillgängliga IVA-platserna som var normalläget 2019. För att klara den ökade belastningen krävdes en omställning som inte bara omfattade IVA-verksamheten utan också andra delar av vårdorganisationen.

Genom en mångfald av kompletterande åtgärder nådde regionerna tillsammans en toppkapacitet på 1 100 beläggningsbara platser, med planer på ytterligare ökning. Utan omställningen hade ett stort antal patienter blivit utan livsuppehållande vård, och då hade vi haft helt andra siffror över dödfall orsakade av covid-19.<sup>197</sup>

### Regionernas samordning av IVA-resurser

Under pandemins kritiska skeden uppstod ett akut behov av att få frekventa lägesbilder över regionernas IVA-kapacitet, inte minst för att kunna bedöma behovet av överflyttningar av patienter. En arbetsordning för detta togs fram genom ett nätverk som skapades av hälso- och sjukvårdsdirektörerna. I nätverket företrädde samtliga regioner av en representant för IVA-verksamheten. Till nätverket knöts också en representant för Socialstyrelsens krisledningsfunktion och en representant för SKR, som också tillhandahöll den digitala plattformen och samordnade nätverket. Arbetet i IVA-samordningen leddes av registerhållaren för Intensivvårdsregistret (SIR).

Hälso- och sjukvårdsdirektörernas initiativ om IVA-samordning kom till efter att ett motsvarande statligt initiativ hade misslyckats. Socialstyrelsen fick den 19 mars regeringens uppdrag att stödja regionernas samordning av tillgängliga IVA-platser. Detta skulle ske dels genom att ta fram nationella lägesbilder av antalet IVA-platser och kontinuerligt förmedla informationen till regionerna. Den första delen av uppdraget gick bra men den andra fallerade eftersom myndigheten sekretessklassade sina egna lägesbilder, vilket förhindrade informationsdelning med regionerna. Därmed blev stödet från Socialstyrelsen tandlöst. Senare gjorde Socialstyrelsen en ny tolkning av sekretessfrågan och bidrog konstruktivt i det

---

Not. 197 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Pandemin och hälso- och sjukvården – läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården med anledning av covid-19*, s. 9 f.

nätverk för IVA-samordning som regionerna själva hade skapat.<sup>198</sup> Samordningen blev effektiv när den organiserades av de aktörer (regionerna) som ansvarar för verksamheten i normalläge.

Utifrån dagsfärska data från Intensivvårdsregistret fick regionerna via nätverket en daglig lägesbild av hur intensivvårdskapaciteten såg ut. Dessa lägesbilder utgjorde ett viktigt underlag för att bland annat kunna ta ställning till förutsättningarna att flytta patienter mellan regioner. Under pandemins kritiska skeden träffades nätverket digitalt på daglig basis och däremellan tre gånger i veckan.<sup>199</sup>

Vid nätverkets möten har också andra närliggande frågor diskuterats, så som brist på läkemedel och medicinteknisk utrustning. Efter diskussion i nätverket har sådana frågor även kunnat diskuteras i andra samverkansfora som bildats under pandemin. IVA-samordningen har starkt bidragit till att knyta regionernas IVA-funktioner närmare varandra och sänka tröskeln för att ta kontakt.<sup>200</sup>

### Omprioritering av IVA-patienter

För att frigöra resurser för att omhänderta de akuta livshotande tillstånd som orsakades av covid-19 gjordes omprioriteringar utifrån behovsprincipen. Det innebar till exempel att icke-akuta planerade kirurgiska åtgärder som förväntades kräva post-operativa IVA-resurser ställdes in. Dessa IVA-platser frigjordes till covid-patienter och bidrog till att antalet vårdtillfällen på IVA inte ökade kraftigt under våren 2020 jämfört med föregående år. Trots detta fördubblades belägningsgraden mellan mars och april, vilket främst förklaras av att covidpatienter behövde betydligt längre vårdtid än den genomsnittliga IVA-patienten. Utvecklingen illustreras i diagram 2 på nästa sida.

---

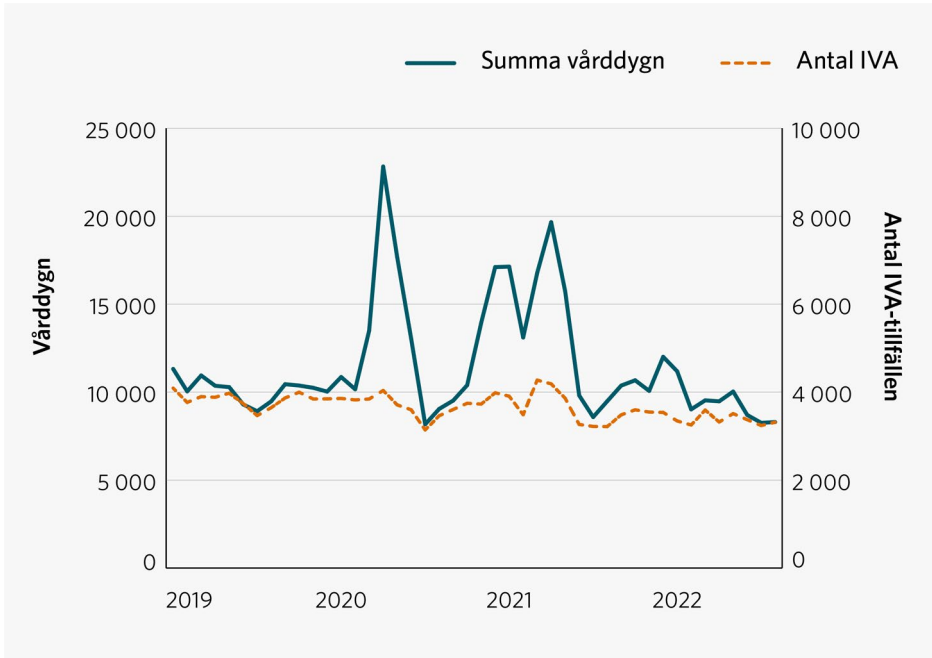
Not. 198 Regeringsbeslut I2022/00620; Karlström, G., 2021. *IVA-samordning nationellt och sjukvårdsregionalt*.

Not. 199 Se exempel Karlström, G., 2021. *IVA-samordning under pandemin nationellt och sjukvårdsregionalt*.

Not. 200 Gerdin, B., 2021. *Intensivvården i Sverige under covid-19 pandemin*, s. 32.



**Diagram 2:** Utveckling av antalet vård dygn och vårdtillfällen på IVA



Källa: Svenska intensivvårdsregistret (SIR). Beredningens bearbetning.

### Kommentar till diagram

Den heldragna kurvan visar hur det totala antalet vård dygn har utvecklats från januari 2019 till juli 2022. Kurvan avläses mot vänster y-axel. Av den här kurvan framgår tydligt att de tre första pandemivågorna fick stora konsekvenser för intensivvården. Under den fjärde vågen blev belastningen på IVA-vården mindre dramatisk.

Den streckade kurvan visar hur det totala antalet vårdtillfällen på IVA, oavsett sjukdom, har utvecklats under perioden. Kurvan avläses mot höger y-axel. Kurvans utveckling följer på ett ungefär utvecklingen för antalet vårdtillfällen men svängningarna är betydligt mindre. Det förklaras av de omprioriteringar som gjordes för att frigöra kapacitet för IVA-patienter med covid-19.

Genom omprioriteringar kunde regionerna undvika en kraftig ökning av antalet vårdtillfällen i intensivvården. Men arbetsbelastningen höjdes ändå dramatiskt på grund av den längre vårdtid som krävdes för covid-patienterna. Belastningsökningen var som mest påtaglig mellan februari–mars 2020. Efter en viss respit under sommaren tog smittspridningen åter fart under hösten och IVA-beläggningen var återigen förhöjd under årsskiftet och en bit in under våren 2021. Den ökade belastningen blev mindre dramatisk under den fjärde vågen tack vare den höga vaccinationsgraden och bättre behandlingsmetoder.

Förutom längre vårdtider har den totala arbetsbelastningen på IVA förstärkts av att covid-patienter har krävt mer resurser än den genomsnittliga IVA-patienten. Covid-patienter har behövt mer respiratortid och mer kontinuerligt stöd till njurfunktioner. Sådant stöd har krävt mer avancerad teknik och mer personella resurser. Överflyttning av patienter har också förlängt vårdtiderna eftersom tiden för transport inneburit förlorad vårdtid. Vi kommenterar överflyttning av patienter längre fram i detta kapitel.

Sjukhusen hade redan före pandemin tagit fram planer för att anpassa verksamheten för en extrem ökning av intensivvårdsbehovet. Sådan katastrofplanering underlättade en snabb omställning från reguljär sjukhusdrift till en situation där resurser på ett planerat sätt omfördelades för att maximera IVA-kapaciteten. Men det krävdes också betydande mått av kreativitet för att lösa den specifika situationen. Den höga smittsamheten utgjorde en stor utmaning. Initiala planer om egenrumsvård fick snabbt överges till förmån för så kallad *kohortvård*, där personer med covid behandlades i lokaler som var separerade från lokaler där andra IVA-patienter vårdades. Lösningarna har sett olika ut vid

olika sjukhus och förändrats med varierande beläggningsgrad. En framgångsfaktor har varit att ge professionen stort utrymme att självständigt finna lösningar på uppkomna problem.<sup>201</sup>

### Kapacitetsökning genom fältsjukhus och bårhuslösningar

De regioner som drabbades tidigt och hårt vidtog även mer drastiska åtgärder för att möjliggöra en fortsatt ökning av vårdkapaciteten. I slutet på mars 2020 begärde både Region Stockholm och Västra Götalandsregionen att Socialstyrelsen skulle beställa två fältsjukhus av Försvarsmakten. Syftet var dels att utöka antalet vårdplatser i intensivvården, dels att bättre kunna avskilja IVA-patienter från andra patienter. Fältsjukhuset i Göteborg användes i några månader men kunde sedan stängas när inflödet av IVA-patienter dämpades. Fältsjukhuset i Stockholm togs aldrig i bruk eftersom vårdgivarna lyckades skala upp sin egen verksamhet i tillräcklig utsträckning. Även Region Skåne etablerade ett tältsjukhus under våren 2020, trots att smittspridningen då var låg. Inte heller detta tältsjukhus togs i bruk.<sup>202</sup>

I efterhand kan dessa drastiska åtgärder framstå som överdrivna eftersom de kom till begränsad användning. Men insatserna måste bedömas utifrån den stora osäkerhet som förelåg då besluten fattades. När det gäller behandling av patienter som balanserar mellan liv och död är det motiverat att tillämpa en tydlig handlingsprincip. Den snabba kapacitetsökningen av tillfälliga vårdplatser för IVA har visat att regionerna har en stark operativ förmåga att agera proaktivt under stor osäkerhet. Samarbetet mellan regionerna, Försvarsmakten och Socialstyrelsen har också gett viktiga lärdomar inför kommande kriser.<sup>203</sup>

---

Not. 201 Gerdin, B., 2021. *Intensivvården i Sverige under covid-19-pandemin*.

Not. 202 Västra Götalandsregionen, 2021. *Analys av Sahlgrenska sjukhusets hantering av covid-19-pandemin under förstärkningsläget mars-juni 2020*, s. 37; Gerdin, B., 2021. *Intensivvården i Sverige under covid-19-pandemin*, s. 31.

Not. 203 Se Hedlund, E. och Lönngrén, C., 2021. *Rekordbygget som ingen vill ha? En fallstudie i aktörsgemensam samverkan*.

De värst drabbade regionerna har inte bara behövt hantera vårdplatsbrist utan också brist på bårhusplatser. Under våren 2020 ökade dödstal snabbt och bårhusen blev i vissa regioner överfulla. Det rådde samtidigt stor osäkerhet om utvecklingen. Prognoserna för dödstal skiljde sig starkt mellan olika bedömare och regionerna behövde ta höjd för dramatiskt ökade dödstal. Alla möjligheter inventerades för att på kort tid öka bårhuskapaciteten och eskaleringsplaner togs fram för olika scenarion. Förutom att utöka sjukhusens kapacitet iordningställdes skyddsrum till temporära bårhus, kylcontainrar hyrdes in och i Stockholm fanns beredskap att använda en ishall för storskalig hantering av avlidna. Flera av lösningarna behövde aldrig tas i bruk och kunde avvecklas före sommaren 2020.<sup>204</sup>

### Överflyttning av patienter mellan IVA-enheter

Regionernas samordning av intensivvård har handlat om att kunna nyttja hela den svenska kapaciteten i intensivvården. Även under normala förhållanden finns det behov av att flytta patienter på grund av kapacitetsbrist inom intensivvården, men antalet överflyttningar har ökat under pandemin.<sup>205</sup> Eftersom pandemin har inneburit att belastningen på hälso- och sjukvården varierat i landet, har det i vissa kritiska skeden i en region varit nödvändigt att nyttja tillgänglig kapacitet i en annan region. Därför har regionerna, med hjälp av såväl marktransporter som luftburna transporter, kunnat transportera intensivvårdspatienter till andra delar av landet. Det finns risker med att flytta svårt sjuka patienter och en eventuell flytt har alltid föregåtts av en medicinsk bedömning.

---

Not. 204 Se t.ex. By, U. och Härdelin, L., *Bårhuspersonalen var de verkliga hjältarna*, publicerad 2020-11-19.

Not. 205 Karlström, G., *IVA-samordning under pandemin nationellt och sjukvårdsregionalt*.

Behovet av överflyttningar har varit förhöjt under alla pandemins vågor men det är framför allt under den andra och den tredje vågen som det skett många överflyttningar. Det är främst patienter med covid som har flyttats men även andra IVA-patienter har flyttats i syfte att frigöra plats för covid-patienter.

Uppgifter från Intensivvårdsregistret visar en markant ökning i antalet överflyttningar under våren. Före pandemin gjordes i genomsnitt 71 överflyttningar av intensivvårdspatienter per månad under februari–maj. Under samma period 2020 gjordes det i genomsnitt 119 överflyttningar, vilket motsvarar en ökning med 67 procent. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det utgör en mycket liten del av den samlade intensivvården. Flest antal överflyttningar gjordes under april 2020. De överflyttningar som gjordes då motsvarade drygt 5 procent av det totala antalet vårdtillfällen i intensivvården under månaden. Det innebär att regionerna till övervägande del har haft kapacitet att vårda ”sina egna” patienter och endast i begränsad utsträckning behövt flytta patienter till andra sjukhus.

### Kapacitetsökning för luftburna IVA-transporter

Tidigt under pandemin fick närliggande regioner en samtidig hög belastning i intensivvården. Då uppstod behov av att kunna genomföra långväga transporter av IVA-patienter. Det krävdes en regional samordning av transportkapaciteten för att öka den samlade förmågan i form av logistik, fordon och personal med rätt kompetens. Resurser tillfördes genom stöd från Försvarsmakten och Sjöfartsverket som bistod med helikoptrar som initialt bemannades av medicinsk personal från Region Uppsala, Region Norrbotten och Västra Götalandsregionen. Så småningom koplades även Region Blekinge in. Försvarsmakten bistod under en period även med ett transportflygplan av modellen Herkules.

Därtill behövdes flera bemannade flygplatser med dygnet-runt-beredskap (beredskapsflygplatser). Samverkan skapades mellan alla inblandade aktörer samt SKR och Socialstyrelsen och möten hölls veckovis. Medel för skyndsamma transporter tillskötts från regeringen.<sup>206</sup>

I december 2020 var läget inom IVA-vården av olika skäl ansträngt och patienter behövde överflyttas till avdelningar som för tillfället hade tillgänglig kapacitet. Vintervädret försvårade helikoptertransporter och det blev nödvändigt att kunna förlita sig på ambulansflyget. De flygplatser som då var utsedda till beredskapsflygplatser räckte inte till för att klara behoven. Övriga flygplatser var i stor utsträckning stängda på grund av att den reguljära trafiken hade upphört och upp till 80 procent av personalen var korttidspermitterad.

Den 18 december 2020 hemställde SKR hos regeringen om att utse fler beredskapsflygplatser. Inom en vecka fattades ett regeringsbeslut om att införa 17 temporära beredskapsflygplatser fram till den sista mars 2021.<sup>207</sup> De avtal som kommuner och regioner slöt med Trafikverket gav inte full kostnadstäckning, men alla utom en regional flygplats accepterade att fungera som temporär beredskapsflygplats under hela perioden.<sup>208</sup> Därigenom möjliggjordes en rad viktiga överflyttningar av patienter. (Ett mer utvecklat resonemang om beredskapsflygplatserna finns i kapitlet om kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg.)

---

Not. 206 Förordning (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.

Not. 207 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om utökad antal beredskapsflygplatser*.

Not. 208 Se Trafikverket, 2020. *16 nya beredskapsflygplatser för akuta transporter*. Pressmeddelande, publicerat 2020-12-23.

Från våren 2021 tillskapades en förenklad beställningsrutin för transport av IVA-patienter så att beställaren inte själv behövde ringa runt och leta efter tillgänglig resurs för att genomföra transporten. Beställning gjordes via den ordinarie larmvägen och när de egna resurserna var uttömda gick frågan vidare till Sjukvårdens larmcentral i Uppsala (SVLC). SVLC i Uppsala gjorde sedan förfrågan om flygtransportresurser från andra regioner, Försvarmakten och Sjöfartsverket utifrån en framtagen rutin. Denna förenklade beställningsfunktion innebar att varje läkare eller tjänsteman i beredskap (TiB) inte själv behövde ringa runt och leta efter en ledig resurs för flygtransport.<sup>209</sup>

Våren 2021 hade IVA-kapaciteten varit hårt pressad sedan länge och läget förväntades bli värre till sommaren, bland annat med tanke på semesterledigheter. Även tillgängligheten till ambulanshelikoptrar var något lägre under sommaren. För att kunna flytta patienter mellan regioner utan att avbryta den medicinska behandlingen slöt regionerna ett samarbetsavtal om en tillfällig nationell luftburen transportresurs bestående av en ambulanshelikopter och ett ambulansflygplan som bemannades av Region Uppsala, Region Västerbotten och Västra Götalandsregionen.<sup>210</sup>

### **10.3.2 Kapacitetsökning inom infektionssjukvården**

Majoriteten av de svårt sjuka covid-patienterna har inte behövt intensivvård utan har kunnat behandlas på akutsjukhusens infektionsavdelningar. Redan i början på mars 2020 började inläggningar av covid-patienter öka i hela riket, och från mitten av mars skedde en extrem ökning i Stockholmsregionen. Denna

---

Not. 209 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Beställningsrutin intensivvårdstransporter 2021-04-30 till minst 2021-08-31*.

Not. 210 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Ökad kapacitet för IVA-transporter sommaren 2021*.

grupp patienter har krävt mer resurser och längre vårdtider än de genomsnittliga sjukhuspatienterna, och i de fall IVA-belastningen närmast sig bristningsgränsen har infektionsklinikerna fått omhändertaga fall som i normala tider skulle omhändertagits på IVA.

Det blev efter några veckor uppenbart för de flesta kliniker att vårdplatserna inte räckte till för att vårda det stora inflödet av covid-19-patienter. Därför påbörjades snart ett omställningsarbete där andra avdelningar fick bereda plats. I de fall det funnits stängda vårdavdelningar har dessa öppnats och även lokaler under renovering har tagits i bruk efter anpassning för den nya patientgruppens särskilda behov. Men en vårdplats kräver inte bara en lokal utan också personal. För att frigöra personal för IVA har därför antalet vårdplatser minskats vid andra vårdavdelningar och inom en rad olika specialiteter.

Det har funnits en omfattande kommunikation och avstämning mellan infektionskliniker och det har i enstaka fall förekommit att patienter har överflyttats mellan kliniker, men då bara i Stockholmsregionen. Det har inte skett någon överflyttning mellan regioner så som skett med IVA-patienter. Det har däremot hänt att ambulanstransporter har omdirigerats för att inte belasta kliniker med många allvarligt sjuka covid-patienter.

En framgångsfaktor har varit att samverka nära mellan infektionskliniker men också att utbyta erfarenheter inom ramen för de nätverk som fanns redan före pandemin, som till exempel nätverket för infektionsverksamhetschefer och nätverket för universitetssjukhusens verksamhetschefer. Under våren 2020 deltog många infektionskliniker i de webinarier som Svenska Infektionsläkarföreningen arrangerade. Vid dessa webinarier diskuterades olika aspekter av diagnosticering, behandling och omvårdnad av covid-19-patienter. För att uppdatera sig om aktuell kunskap om



behandling av covid-19 tycks sådana nätverk, men även regionernas egen kunskapsstyrning, ha varit betydligt mer relevanta än den statliga kunskapsstyrningen.<sup>211</sup>

### 10.3.3 Omställning i den psykiatriska vården

Pandemin förändrade radikalt förutsättningarna att bedriva psykiatrisk vård. Inom tvångsvården infördes restriktioner för att begränsa besök och permissioner och vissa slutna avdelningar behövde införa kohortvård. Kontinuiteten i öppenvården rubbades på grund av stor personalfrånvaro och att många patienter avbokade besök på grund av rädsla för smitta. I flera regioner lånades personal i psykiatri ut till den somatiska vården. De stod även för internt krisstöd till hårt belastad vårdpersonal.

Samtidigt som förutsättningarna att erbjuda god psykiatrisk vård försvårades under pandemin finns det risk för att behovet av vård har ökat på grund av social isolering.<sup>212</sup> Redan utsatta grupper drabbades hårt när rutiner som rör skola, hem, arbete och fritid stördes. Ensamhet, förlust av rutiner och sysselsättning, brist på fysisk aktivitet och ökad oro för arbete, ekonomi, anhöriga och framtid kunde för många människor vara värre än oron för att bli smittad. Samtliga stödlinjer, till exempel alkohollinjen, sluta röka-linjen, kvinnojouren, självmordslinjen och stödlinjer för spelproblem och spelberoende, beskrev ett ökat tryck och ett behov av ökad bemanning för att hantera inkommande samtal och kontakter.

---

Not. 211 Hallgårde, Å., 2021. *Utvärdering av infektionssjukvårdens hantering av covid-19 pandemin*, s. 4 ff.

Not. 212 Se t.ex. McCracken L.M., Badinlou, F. m.fl., 2020. *Psychological impact of COVID-19 in the Swedish population: Depression, anxiety and insomnia and their associations to risk and vulnerability factors*.

Trots att hälso- och sjukvården uppmanade patienter att söka psykiatrisk akutvård vid behov så har Socialstyrelsen sett en tydlig nedgång i antalet sökande under pandemin. Nedgången har varit tydlig inom såväl barn- och ungdomspsykiatri (BUP) som vuxenpsykiatri och har samvarierat med smittspridningen. Mycket tyder på att det främst var patienter med lindrigare tillstånd som drog sig för att söka hjälp. Men det finns också tecken på att allvarligt sjuka personer sökte hjälp senare i sjukdomsförloppet. Personer med allvarliga besvär blev i större utsträckning än före pandemin inlagda på sjukhus, vilket kan tyda på att deras tillstånd försämrades på grund av fördröjda åtgärder.<sup>213</sup> Enligt uppgifter från SKR ökade både antal remisser och antal pågående patienter inom såväl barn- och ungdomspsykiatri (BUP) som vuxenpsykiatri under perioden mars till september 2020 jämfört med 2019. Därmed fortsatte den utveckling som setts de senaste åren med en ökad andel av befolkningen i respektive åldersgrupp som tas om hand inom BUP respektive vuxenpsykiatri.<sup>214</sup>

För att hantera nya förutsättningar ställde psykiatri om sin verksamhet. Inom öppenvården hittade man nya sätt att administrera läkemedel och hembesök gjordes via fönster, balkonger och uteplatser. Många mottagningar upprättade telefonlistor och ringde runt till alla kända patienter. Genom samarbeten med frivilligorganisationer och kommunernas boendestöd fann man sätt att kompensera för det kontinuerliga stöd som ges i normalläge.

---

Not. 213 Socialstyrelsen, 2022. *Färre patienter på de psykiatriska akutmottagningarna under pandemiåren 2020–2021.*

Not. 214 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Psykiatri i siffror. Vuxenpsykiatri – kartläggning 2020.*

Men den största omställningen handlade om digitalisering. Den gradvisa övergången till distanslösningar som har pågått under flera år fick en kraftig skjuts under pandemin. På några veckor gick många mottagningar över till telefon- och videomöten som den dominerande mötesformen för flera patientgrupper. För perioden mars till september för år 2020 jämfört med 2019 ökade andelen distanskontakter från 17 procent till 27 procent inom barn- och ungdomspsykiatri och från 15 procent till 35 procent inom vuxenpsykiatri. Av dessa var telefonbesöken dominerande och utgjorde cirka 85 procent.

Erfarenheterna visar att tidigare farhågor med distansmöten varit överdrivna. Viktiga värden gick visserligen förlorade – det är svårt eller omöjligt att läsa av kroppsspråk och mimik i ett digitalt möte – men möten på distans fungerade bra i fler sammanhang än väntat. Det finns goda erfarenheter från individuella möten men också gruppbehandlingar, fysisk aktivitet på distans och internetkurser. De värden som gick förlorade kunde delvis kompenseras genom täta uppföljningar.<sup>215</sup>

#### **10.3.4 Omställningen har kommit med ett pris**

Den snabba omställningen inom hälso- och sjukvården har krävt prioriteringar som har fått konsekvenser för både patienter och personal. Konsekvenserna märks främst inom de verksamheter som ansvarat för covid-vården men också inom andra verksamheter i hälso- och sjukvårdsorganisationerna. Svallvågorna från omställningen kommer att sätta sin prägel på regionernas arbete framöver.

---

Not. 215 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Samverkan och förnyelse. En spaning över omställningen i hälso- och sjukvården under fem månader med corona*, s. 43 f.

## För patienterna

Överflyttning av patienter mellan regioner och kliniker innebär alltid en patientrisk men också att viktig vårdtid går förlorad. Det hade givetvis varit bättre om sådana överflyttningar hade kunnat undvikas. Beslutet var inte självklart; det fördes också diskussioner om att istället överflytta personal.

Denna fråga har behövt övervägas från fall till fall. Den dominerande bedömningen har ändå varit att en noga förberedd överflyttning av patienter har medfört en mindre patientrisk än alternativet att flytta personal. Det finns uppenbara patientrisker både för avsändande och mottagande kliniker när personal bryts upp från sitt sammanhang för att ansluta till en ny personalgrupp och lära sig nya rutiner.<sup>216</sup> Klart står att den stundtals extremt pressade situationen inom framför allt IVA-verksamheten har inneburit en belastning för patienterna. (Frågan om överflyttning av patienter kontra överflyttning av personal kommenteras mer utförligt i kapitlet om kommuner och regioner som arbetsgivare.)

Under pandemin fick en del av den planerade vården stå tillbaka. Det var främst under den första pandemivågen som planerad vård sköts upp eller ställdes in. I april och maj 2020 genomfördes endast 49 procent av alla planerade operationer och behandlingar. Det främsta skälet var att vården ställde om för att kunna omhänderta inflödet av svårt sjuka patienter med covid-19, men läkemedelsbrist var också en bidragande faktor. Under våren 2020 rådde stor brist på flera viktiga läkemedelstyper, inte minst narkotiska läkemedel som behövs för att kunna söva patienter inför operation. När bristen var som störst beslutade hälso- och sjukvårdsdirektörerna att ställa in planerade operationer i syfte att spara på läkemedel.

---

Not. 216 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19 - Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, s. 248 f.; Se även: Karlsson, J., 2020. *Interhospital intensive care unit-to-unit transfers - the perspective of patients, family members and critical care nurses*.

All vård som har skjutits upp behöver inte tas igen men de upp-  
dämda vårdbehoven kommer att påverka vården under lång tid  
framöver.

De grundläggande förutsättningarna för säker vård har påverkats  
av den omfördelning av lokaler, bemanning och kompetens som  
blivit nödvändig i vården under pandemin. Under de krävande  
förhållanden som ofta präglat vården av covid-19-patienter har  
det inte alltid funnits förutsättningar att hinna med förebyggande  
åtgärder. Detta har ökat risken för vårdrelaterade infektioner och  
trycksår.<sup>217</sup>

Som tidigare nämnts, så fick de flesta sjukhus tidigt överge ambi-  
tionen att vårda covid-patienter i egna rum. Lokalerna räckte inte  
till och vården fick istället ske i så kallade *kohorter*, det vill säga  
grupper av patienter i en och samma lokal. Kohortsjukvården  
möjliggjorde för klinikerna att ge svårt sjuka patienter kvalificerad  
vård och samtidigt minimera smittspridning. Men i jämförelse  
med egna rum skapade kohortvården en sämre fysisk miljö som  
har påverkat patienternas vårdupplevelse. Kohortvård i ett stort  
utrymme med många patienter har lett till ett ökat behov av lugn-  
ande läkemedel, vilket i sin tur har krävt förlängda vårdtider med  
respirator. Att under längre tid behöva respirator för att kunna  
andas är psykiskt påfrestande.<sup>218</sup>

Cancervården har varit tydligt prioriterad under pandemin men  
vården har ställt färre cancerdiagnoser jämfört med tidigare. En  
trolig orsak till den minskade diagnosticeringen är att patienter  
har undvikit att besöka vården för enklare åkommor. De ändrade

---

Not. 217 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Skador vid vård av  
covid-19-patienter – lärdomar från markörbaserad journalgranskning av  
pandemivård mars-juni 2020.*

Not. 218 Gerdin, B., 2021. *Intensivvården i Sverige under covid-19-pandemin*, s. 38.

patientbeteendet kan bero på egen rädsla att smittas och att smitta andra, men också på att vården uppmanade människor att inte söka för enkla besvär. När färre patienter mötte vården minskade vårdens chanser att upptäcka cancer. Det rapporterades in 6 procent färre cancerdiagnoser för 2020 jämfört med 2019, och liknande siffror har noterats i våra grannländer. Det finns alltså en överhängande risk att omfattningen av oupptäckta cancerdiagnoser har ökat under pandemin. Det kan leda till att tillstånd allvarligt försämrats innan de upptäcks.<sup>219</sup>

### För personalen

Omständigheterna i den akuta covid-vården har varit sådana att både rutinerad och orutinerad personal har blivit hårt belastad både fysiskt och psykiskt. Att arbeta långa pass i full skyddsutrustning är i sig fysiskt krävande och kan skapa klaustrofobiska känslor. Därutöver har det funnits en rad andra källor till psykisk press. Att se mycket lidande och död har varit psykiskt belastande både för rutinerad och orutinerad personal. Det har ofrånkomligen också uppstått etisk stress som en konsekvens av att personalomsättningen varit hög och kunskapen om effektiva behandlingsmetoder varit begränsad. Personal som flyttats över från andra verksamheter har haft begränsad erfarenhet av liknande arbetsmiljö, och för den erfarna personalen har det varit pressande att arbeta med ovana kollegor. Under sådana omständigheter är det lätt att känna att man inte gjort tillräckligt.<sup>220</sup> Det var av denna anledning som hälso- och sjukvårdsdirektörerna beslutade att i första hand överflytta patienter istället för personal. (Hur hälso- och sjukvårdspersonalen har påverkats av omständigheterna under pandemin beskrivs mer utförligt i kapitlet om att vara arbetsgivare under pandemin.)

---

Not. 219 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Pandemin och hälso- och sjukvården. Läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården med anledning av covid-19.*

Not. 220 Se t.ex. KPMG, *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter.*

### 10.3.5 Återhämtning av vårdproduktion

Under de gångna åren har hälso- och sjukvården behövt hantera pandemins omedelbara belastningsökning och samtidigt omhänderta det vårdbehov som finns i normala tider. Det är svårt att säkert säga vilka konsekvenser alla prioriteringar som behövt göras under pandemin har fått, men de är kanske mindre dramatiska än vad som ibland görs gällande. Det är inte så att all ordinarie vård har ställts på vänt under pandemin. Efter den första intensiva pandemi-vågen har sjukvården på kort tid ställt om för att omhänderta de uppdämda vårdbehov som uppstod under pandemin. Som exempel kan nämnas att antalet läkarbesök inom specialiserad vård minskade med 36 procent i april 2020, jämfört med samma månad 2019 – i augusti var motsvarande skillnad endast 9 procent. För återbesök i primärvård återfinns samma mönster.<sup>221</sup>

Under sommaren 2020 återgick den planerade vården till nästan normala nivåer, och invånare uppmanades också att söka vård och inte avstå av rädsla för smitta eller för att avlasta vården. Under 2020 genomfördes 84 procent av alla planerade operationer och behandlingar. Socialstyrelsen har visat att vårdproduktionen började återhämtas redan under den andra vågen, trots att pandemin utgjorde en större belastning på hälso- och sjukvården. Detta kan förklaras av den stora omställning som redan gjorts, men också av mer effektiva behandlingsrutiner tack vare erfarenheter från första vågen. Under den tredje och fjärde vågen var vårdproduktionen helt opåverkad av pandemin.<sup>222</sup>

---

Not. 221 Sveriges kommuner och regioner (SKR), 2021. *Pandemin och hälso- och sjukvården – läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården med anledning av covid-19-pandemin*.

Not. 222 Socialstyrelsen, 2022. *Regeringsuppdrag att stödja regionernas hantering av uppdämda vårdbehov samt följa och analysera väntetider i hälso- och sjukvården*, s. 33.

## 10.4 Storskalig provtagning och smittspårning

Värdet av provtagning som verktyg för att bekämpa en pandemi har diskuterats intensivt under olika faser av pandemin. När smittan fick allmän samhällsspridning ansåg Folkhälsomyndigheten att det inte var meningsfullt att provta i större skala, och att samhällets ansträngningar istället borde fokusera på social distansering. Men svenska experter var oense och pressen ökade efter ett tal från WHO:s generaldirektör där han flera gånger upprepade uppmaningen till alla medlemsstater att ”testa, testa, testa”. Genom att provta alla personer med symtom på covid-19 och genomföra smittspårning skulle smittkedjor brytas och smittspridningen begränsas.<sup>223</sup> Vid månadsskiftet mars–april fick Folkhälsomyndigheten regeringens uppdrag att möjliggöra storskalig testning och ett par dagar senare inleddes samverkan mellan Folkhälsomyndigheten och SKR.<sup>224</sup>

I denna rapport har vi så här långt analyserat kommuners och regioners erfarenheter utan att gå i polemik mot hur andra samhällsaktörer har beskrivit olika aspekter av pandemihanteringen. Men när vi nu kommer till provtagning och smittspårning behöver vi förhålla oss till Coronakommissionens analys av hur uppbyggnaden av storskalig provtagningsverksamhet har fungerat. Anledningen är att Coronakommissionen har riktat hård kritik mot att provtagningsverksamheten inte skalades upp tillräckligt snabbt 2020. Kritiken riktas huvudsakligen mot regionerna och SKR, men även regeringen får hård kritik. Kommissionen har beskrivit uppbyggnaden som ett haveri.<sup>225</sup>

---

Not. 223 *WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 16 March 2020*, publicerad 16 mars 2020.

Not. 224 Regeringsbeslut S2020/02681/FS.

Not. 225 SOU 2021:89, s. 31.



Kritiken utgår främst från en jämförelse mellan Sverige och ett urval av andra länder där uppbyggnaden av provtagning har gått snabbare.<sup>226</sup> Här finns säkert mycket att lära men kommissionen gör ingen analys av orsakerna till dessa skillnader. Vi får inte veta vad de andra länderna gjorde annorlunda eller på vilket sätt de hade bättre förutsättningar för en snabb uppbyggnad. Det svenska förfarandet analyseras däremot ingående.

Vi har inte gjort någon analys av internationella skillnader, men utifrån kommuners och regioners erfarenheter ska vi försöka närma oss orsaker till att uppbyggnaden inte gick snabbare. Det är när vi förstår orsakerna till problem som vi kan dra lärdomar inför liknande utmaningar. Det kommer att framgå att vår analys i väsentliga delar sammanfaller med Coronakommissionens, men att vi landar i delvis andra slutsatser.

#### **10.4.1 Samverkan var inte effektiv i det inledande skedet**

Vi anser precis som kommissionen att samverkan mellan nyckelaktörer inte var effektiv i det inledande skedet. Ett tidigare klargörande av roller och ansvar hade effektiviserat uppbyggnaden av provtagningsverksamheten. Vi menar samtidigt att en mer allsidig analys av orsaker till detta lägger en bättre grund för lärande inför kommande kriser.

Under hela mars 2020 beredde Socialdepartementet det regeringsuppdrag som Folkhälsomyndigheten fick den 30 mars, nämligen att förbereda storskalig provtagning. Det fanns ett utkast redan den 1 mars men uppdraget gavs först en månad senare, vilket har kritiserats av riksdagens konstitutionsutskott. Regeringen har

---

Not. 226 Se Örtqvist, Å., 2021. *Strategies for PCR-testing and contact tracing during the first year of the covid-19-pandemic - a comparison between Sweden and five other European countries.*

förklarat att dröjsmålet främst berodde på att ekonomiska frågor behövde redas ut med Folkhälsomyndigheten – diskussionerna handlade om medelstilleddning och kostnader. Det är beklagligt att regionerna aldrig involverades i den diskussionen eftersom frågorna så tydligt berörde dem. En mer öppen och nära dialog i den tidiga fasen hade kunnat förebygga de oklarheter som senare uppstod.

Den bristande förankringen med regionerna bidrog till flera osäkerheter om vem som skulle göra vad i provtagningskedjan. Det tydligaste exemplet på detta är den förordning som regeringen utfärdade den 3 april om statsbidrag till regioner och kommuner.<sup>227</sup> Förordningen skulle bland annat reglera den ekonomiska ersättningen för provtagning av personal inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. SKR informerades muntligen om förordningen, men ärendet remitterades inte så att SKR kunde lämna synpunkter på sakinnehållet. När förordningen hade beslutats av regeringen kunde SKR konstatera att den innehöll stora otydligheter och problem, inte minst relaterat till hur olika grupper skulle prioriteras och hur sådana prioriteringar förhöll sig till olika lagrum. SKR påpekade detta i en hemställan till regeringen som ändrade förordningen i enlighet med SKR:s synpunkter.<sup>228</sup>

---

Not. 227 Förordning (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.

Not. 228 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan ersättning merkostnader Covid-19 till sjukvården.*

## 10.4.2 Ersättningsfrågan är en delförklaring till trevande uppstart

Av ovanstående exempel framgår att ersättningsfrågorna har varit av betydelse för regionerna. De totala årliga kostnaderna för provtagningen var i en storleksordning som motsvarade fem procent av regionernas samlade hälso- och sjukvårdsbudgetar. En kostnad av denna storleksordning är svår att bortse från, även då statsministern i media uttalar att staten ska ta alla kostnader. Kommuner och regioner har erfarenheter av att staten inte alltid lever upp till sådana uttalanden, till exempel från flyktingkrisen 2015.

Ersättningsfrågan har varit av betydelse men inte utgjort ett allvarligt hinder för att bygga upp provtagningsverksamheten snabbt. I Coronakommissionens enkät till regionernas smittskyddsläkare framgår att oklar ekonomisk ersättning kom långt ner i listan över faktorer som begränsade uppbyggnad och upprätthållande av provtagning våren 2020. Istället framhölls tekniska och praktiska hinder, som bristen på laboratoriekapacitet, provtagningsmaterial och skyddsutrustning. Frånvaro av riktlinjer från Folkhälsomyndigheten ansågs också vara av stor betydelse.<sup>229</sup> Hälso- och sjukvårdsdirektörerna delade denna uppfattning och det gör även vi efter genomgång av vårt material. Ersättningsfrågan kommer fram som en av flera osäkerhetsfaktorer men är inte i närheten av den betydelse som Coronakommissionen gjort gällande.

Att frågan om statlig ersättning inte har varit avgörande framgår också av regionernas faktiska agerande. Regionerna har eskalerat provtagningen kraftigt även under de månader då det rådde oklarhet om vem som skulle finansiera vad i provtagningskedjan. Utan

---

Not. 229 Se Almgren, M. och Björk, J., 2021. *Kartläggning av skillnader i regionernas insatser för provtagning och smittspårning under coronapandemin*, ss. 17 ff.; Rånlund, A., Larsson, I., 2022. *Regionernas samordning av vaccinering och provtagning under covid-19 pandemin*, s. 34.

säker finansiering växlade regionerna upp provtagningen från ett genomsnitt på 10 000 personer per vecka i mars 2020, till ett genomsnitt på 60 000 personer i slutet på maj samma år. Regionerna satt inte med armarna i kors och väntade på pengar, men bristen på tydlighet vad gäller finansiering och andra frågor relaterade till roller och ansvar har troligtvis bromsat tempot i uppbyggnaden.

Ersättningsfrågan handlade inte bara om pengar, utan även om prioriteringar. Om regionerna skulle ha finansierat provtagningen själva hade de behövt prioritera den i förhållande till övrig hälso- och sjukvård. Sådana prioriteringar skulle behöva utgå från den behovsprincip som gäller i hälso- och sjukvårdslagen, med den möjliga konsekvensen att provtagning skulle prioriteras ner till förmån för andra åtgärder som skulle ge större nytta för de mest behövande patienterna.<sup>230</sup>

Med tanke på att ersättningsfrågan fick konsekvenser inte bara för regionernas ekonomi utan också för prioriteringar i verksamheten, var det viktigt att finansieringsfrågan klargjordes så tidigt som möjligt. Detta är en lärdom som vi behöver ta med oss inför kommande kriser. I kapitlet om att hantera ekonomi för vi ett mer utförligt resonemang om hur vi kan säkerställa att regeringen i ett tidigare skede fattar beslut om hur finansieringsansvaret ska fördelas, när staten ger kommuner och regioner i uppdrag att bygga upp nya kostsamma verksamheter.

Utöver finansieringsfrågan fanns det en rad andra oklarheter rörande ansvarsförhållanden som försvårade en kraftfull eskalering av kapaciteten för provtagning. Det handlade inte minst om hälso- och sjukvårdens ansvar för de fyra prioriteringsgrupper som Folkhälsomyndigheten angav i sin första teststrategi den 17

---

Not. 230 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022. *Regionernas arbete med provtagning för covid-19*. Kvartalsrapport 3 2022.

april 2020.<sup>231</sup> Prioriteringsgrupp 3 och 4 låg enligt både Folkhälsomyndigheten och regionerna utanför hälso- och sjukvårdens ordinarie uppdrag, eftersom provtagning av dessa grupper främst syftade till att möjliggöra ett högre arbetskraftsdeltagande. Det uppstod här en rad oklarheter om vilket lagrum som skulle ligga till grund för prioriteringar. Coronakommissionen har redogjort för diskussionen i flera av sina betänkanden och landar i en annan bedömning än den Folkhälsomyndigheten och regionerna gjorde.<sup>232</sup> Värdefull tid hade vunnits om de här komplexa frågorna hade hanterats i en tidigare dialog mellan statliga aktörer och regionerna.

En återkommande kritik från regionerna är att Folkhälsomyndighetens ändringar av riktlinjer och vägledningar ofta har kommit utan förhandsinformation och att uppdaterade riktlinjer successivt utökade regionernas uppdrag. Detta har inneburit att det varit svårt att bedöma och planera för personal- och resursbehov både vad gäller smittspårning och provtagning. Kommissionen konstaterar att arbetet i regionerna hade underlättats om planerna för storskalig provtagning och smittspårning hade stakats ut tidigare och tydligare. Det är en bedömning som vi delar.

### **10.4.3 Effektiv samverkan efter överenskommelse SKR-staten**

Efter en trevande uppstart som präglades av osäkerhet och ineffektiv samverkan slöts den 11 juni en överenskommelse mellan staten och SKR.<sup>233</sup> I överenskommelsen löstes många av de svåra

---

Not. 231 Folkhälsomyndigheten, *Nationell strategi för att utöka provtagningen för covid-19*. Publicerad 2020-04-17.

Not. 232 SOU 2021:89, ss. 297 ff.

Not. 233 Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner, 2020. *Ökad nationell testning för covid-19, 2020. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*.

tvistefrågorna ut. Hanteringen av frågor om ansvar och roller, ersättningsprinciper, prioriteringar och lagtolkningar klargjordes och dokumenterades. Överenskommelsen blev en symbolisk slutpunkt för en tid av frustration hos alla parter. Den organisatoriska uppbyggnad som skett under våren fick under sommaren full utväxling i form av ökade provtagningsvolymer. Antalet provsvar ökade från drygt 60 000 när överenskommelsen gjordes, till cirka 80 000 personer fyra veckor senare. Uppbyggnaden fortsatte under hela hösten och vid årsskiftet 2020–2021 genomförde regionerna cirka 300 000 covid-test i veckan.

### Överenskommelse mellan SKR och staten om provtagning

Staten åtog sig att ta kostnaderna för PCR-provtagning och antikroppstest och regionerna åtog sig att utföra bred provtagning utifrån Folkhälsomyndighetens rekommendationer. En miljard avsattes för att stärka regionernas smittspårning. Överenskommelsen klargjorde också en rad frågor om hur staten skulle möjliggöra bred provtagning och hur regionerna skulle rapportera in data och lägesbilder till staten. En rad tilläggsöverenskommelser slöts senare, bland annat med anledning av nya rekommendationer från Folkhälsomyndigheten.

#### 10.4.4 Organisering av provtagning och smittspårning

Att det tog tid att bygga upp den efterfrågade kapaciteten för provtagning berodde inte bara på bristande samverkan mellan regioner och staten. En grundläggande orsak var att regionernas testkapacitet före pandemin inte var i närheten av det behov som uppstod under pandemin. Regionerna hade en kapacitet, och i vissa delar överkapacitet, som var anpassad efter säsongsinfluensa.

Men att genomföra provtagning i den skala som efterfrågats under covid-19-pandemin har krävt en helt annan logistik och en helt annan tillgång till utrustning och laboratoriekapacitet.

Regionernas och kommunernas pandemiplaner har inte varit träffsäkra i förhållande till de behov som uppstått under covid-19-pandemin, och det gäller även eskalering av provtagningskapacitet. Som framgår i kapitlet om krisberedskap och krishantering så har regionernas pandemiplanering varit starkt präglad av svininfluensan 2009–2010. Det innebär att de allra flesta regioner saknade en användbar planering för den mycket komplexa uppbyggnad av kapacitet för provtagning, analys och provsvar som krävdes under covid-19-pandemin. Mitt under pågående pandemi behövde en rad svåra frågor hanteras och lösas ut under uppbyggnadens gång. Det handlade om tillgång till provtagningsmaterial, personalfrånvaro vid laboratorier, ansvarsfördelningen mellan regioner och kommuner och IT-mässiga förutsättningar för informationsdelning mellan aktörer.

Att organisera storskalig provtagning har handlat om att få en komplex logistisk kedja med externa och interna aktörer att samspela. Region Stockholm har uppskattat att 15–20 aktörer behövde koordineras. Att etablera ett rationellt flöde mellan aktörerna i kedjan från informationsspridning, hantering av avvikelser, etablerande av provtagningsplatser, kommunikation gentemot allmänheten, till kommunikation av provsvar till vårdgivare och patient har varit utmanande. En viktig framgångsfaktor under uppbyggnaden var att samtliga regioner utsåg varsin provtagningsamordnare med övergripande ansvar för samordning.

Efter samråd med hälso- och sjukvårdsdirektörerna etablerade SKR ett nätverk för provtagningsamordnarna. Genom veckovisa gemensamma möten och via en gemensam kommunikationsyta utbytte samordnarna erfarenheter, utmaningar och lärdomar

relaterade till arbetet med provtagning. Nätverket var till stor nytta för regionerna som genom erfarenhetsutbyte och SKR:s perspektiv kunde förbereda sig inför eventuella förändringar på området. Mötena gav även viktig information till SKR vad gällde regionernas kapacitet för provtagning, smittspårning och analys. Detta har inte minst varit viktigt för SKR:s möjlighet att rapportera till staten hur provtagningen har framskridit och vilka utmaningar som funnits.

Ett viktigt syfte, men inte det enda, med provtagningen har varit att möjliggöra smittspårning och isolering av personer som fått positiva provsvar. Det var denna åtgärdskedja som WHO:s generalsekreterare efterfrågade när han uppmanade alla medlemsländer att testa brett. Smittspårning har varit ett regionalt ansvar som krävt omfattande insatser. Dessa insatser har finansierats av staten inom ramen för överenskommelser med SKR. Denna finansiering har varit oundgänglig för att kunna bygga upp så omfattande organisationer som smittspårningen krävt.

Folkhälsomyndighetens första vägledning om smittspårning kom först den 22 juli, då den första pandemivågen hade klingat av. Detta blev för många regioner startskottet för en mer målmedveten eskalering av smittspårningskapaciteten. Smittspårningen har organiserats på olika sätt i olika regioner, främst beroende på aktuell smittspridning. Det har varit en stor utmaning att bemanna smittspårningen eftersom belastningen varit så varierande över tid. Omfattningen har periodvis varit mycket stor för att sedan gå ner kraftigt. Samtidigt har startsträckan för ny personal varit relativt lång, det har tagit cirka tre veckor att lära upp en ny smittspårare. För att ha flexibilitet i bemanningen har det varit en fördel att använda flexibla anställningsformer.



En generell synpunkt från regionernas sida är att Folkhälsomyndighetens vägledning kom för sent. Smittspårningen hade kunnat byggas upp redan under den första pandemivågen om Folkhälsomyndigheten hade varit mer snabbfotad. Ett annat problem har varit att nationella strategier och riktlinjer för smittspårning (och provtagning) har ändrats för ofta och utan förhandsinformation till regionerna. Med tanke på svårigheterna att snabbt skala upp verksamheten har det fått konsekvensen att smittspårningen alltid legat steget efter smittspridningen. Sena och oförankrade besked från Folkhälsomyndigheten har gjort att regionerna själva behövt utveckla rutiner, riktlinjer och informationsmaterial. Detta har också bidragit till de regionala skillnader som bland annat Coronakommissionen kritiserar.<sup>234</sup>

## 10.5 Inköp och fördelning av läkemedel och skyddsutrustning

Tillgång till skyddsutrustning och läkemedel var centrala frågor under hela pandemin. Efterfrågan på båda varutyperna ökade kraftigt i hela världen och det uppstod snart global brist. Det fanns nationella lager men de räckte inte långt. Bristen på varor och utrustning var som mest påtaglig under våren 2020. Och det var också under den här perioden som det svenska samhällets bristande beredskap blev som mest tydlig. Det saknades nationell förmåga att inventera behov, beställa och köpa in livsviktiga varor i kris, lagren var för små och det saknades kapacitet att på kort tid producera tillräcklig mängd av varorna i Sverige.

---

Not. 234 Se Almgren, M. och Björk, J., 2021. *Kartläggning av skillnader i regionernas insatser för provtagning och smittspårning under coronapandemin*, ss. 59 ff.

### 10.5.1 Begränsad nationell förmåga att lösa bristsituationer

Den 13 mars 2020 lämnade de tre största regionerna en hemställan till regeringen där de efterlyste nationellt ledarskap för att säkerställa tillgång till skyddsutrustning och andra produkter med hög förbrukning under pandemin. Regionerna argumenterade för att central samordning behövdes för att undvika konkurrens mellan regioner och hamstring av utrustning. De tre regionerna föreslog att regeringen skulle uppdra åt Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att säkerställa god tillgång och en rättvis fördelning mellan regioner. Därutöver önskade de initiativ till nationell produktion av skyddsutrustning för att långsiktigt säkra kapaciteten.<sup>235</sup>

Tre dagar senare fick Socialstyrelsen regeringens uppdrag att säkerställa tillgången till skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel med stor åtgång på grund av pandemin. Socialstyrelsen skulle också verka för att få igång inhemsk materialproduktion. MSB skulle bistå Socialstyrelsen i uppdraget och så småningom beslutades att även Länsstyrelserna skulle bistå Socialstyrelsen. Socialstyrelsens uppdrag resulterade i inköp av skyddsutrustning som fördelades när behoven var som störst, i mars och april 2020. Men leveranserna motsvarade inte regionernas behov och Socialstyrelsens roll uppfattades som otydlig av SKR, regionerna och industrin. Riksrevisionen konstaterade att myndigheterna inte var tillräckligt förberedda för den samverkan som krävdes för att hantera pandemins konsekvenser.<sup>236</sup> Som en konsekvens tog regionerna och SKR initiativ till gemensamma uppköp.

---

Not. 235 Svenonius, I., Magnusson, J. m.fl., 2020. *Hemställan om nationella beslut för varuförsörjning i sjukvården*.

Not. 236 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning*; Wadendal, I., *Läkemedelsförsörjning får godkänt*, publicerad 2021-11-02.

## 10.5.2 Regiongemensamt samarbete med stöd av staten

De extraordinära bristsituationer som präglade våren 2020 har lett till en kraftsamling i regionerna för att samordna inköp och omfördelning av skyddsutrustning, medicinteknisk utrustning och läkemedel. Regiondirektörer och regionernas läkemedelsansvariga tjänstepersoner har med stöd av SKR tagit initiativ till omfattande regiongemensamma samarbeten inom dessa områden. Genom ett nära samarbete har regionerna kunnat göra större gemensamma inköp och fördela skyddsutrustning, läkemedel och andra varor mellan varandra.

Ett exempel är att Region Skåne för regionernas räkning hållit samman en gemensam order på motsvarande 900 000 andningsmasker av den typ som används vid intensivvård. Ett annat exempel är att en fylänsgrupp i början på april fick samtliga regioners mandat att köpa in läkemedel för nationella behov. En ny funktion som kallades ”nationellt kontrolltorn” skapades för att kartlägga behov och omfördela läkemedel mellan regioner. Socialstyrelsen ställde sig bakom initiativet och bidrog i arbetet.<sup>237</sup>

Regiongemensam samverkan för inköp och omfördelning skapade en trygghet för regionerna i de svåra bristsituationer som uppstod. Statliga myndigheter har på flera sätt varit stödjande i arbetet. Samtidigt har flera av regeringsuppdragen till statliga myndigheter bidragit till oklarheter om rollfördelningen mellan samhällsnivåer. Det regeringsuppdrag som gavs till Socialstyrelsen<sup>238</sup> om inköp av skyddsutrustning skapade inledningsvis förvirring, där vissa regioner och företag uppfattade att Socialstyrelsen skulle stå för alla

---

Not. 237 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Samverkan och förnyelse – en spaning över omställningen i hälso- och sjukvården under fem månader med corona.*

Not. 238 Regeringsbeslut S2020/02443/FS.

inköp av skyddsutrustning till Sverige. En motsvarande situation uppstod på läkemedelsområdet där läkemedelsföretagen uppfattade att Socialstyrelsen hade ensamt nationellt ansvar för inköp av läkemedel. Efterhand övergick arbetet i en mer stabil fas där det rådde tydlighet i uppgifts- och arbetsfördelningen.

Den regiongemensamma samordningen har varit helt avgörande för att klara bristsituationerna. Samordningsgrupperna har varit bemannade av tjänstepersoner med tydligt mandat att fatta nödvändiga beslut och ingå överenskommelser. Att samordningen drevs av regionerna själva med stöd av SKR har gett möjlighet att löpande fånga upp behov och förbättringsområden. Grupperna har stått i direkt kontakt med hälso- och sjukvårdsverksamheten och kunnat agera proaktivt.<sup>239</sup>

Samordningen har drivits av regionerna men varit beroende av ett lyhört samarbete med företag, distributörer och apoteksaktörer. Den nära dialogen med en lång rad statliga myndigheter har också varit en framgångsfaktor. Främst Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och MSB har bidragit starkt till att bristsituationerna efterhand kunde hanteras på ett effektivt sätt.

## 10.6 Breddvaccinering mot covid-19

Breddvaccineringen mot covid-19 är den största vaccinationskampanjen i Sveriges historia och får anses vara det enskilt viktigaste verktyget för att bekämpa pandemin. Utan den rekordsnabba utvecklingen av effektiva vaccin och den snabba organiseringen av breddvaccinering hade pandemins konsekvenser sett helt annorlunda ut.

---

Not. 239 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Regionernas inköpssamordning – en genomlysning av inköpssamordningen kring medicinteknik och skyddsutrustning som inleddes under covid-19-pandemin.*

Vaccineringen har involverat en mångfald av aktörer och kompetenser på regional, kommunal och statlig nivå, men även inom näringslivet och civilsamhället. När så många aktörer ska samverka om ett storskaligt projekt med stora inbyggda osäkerheter utsätts alla aktörer för stora utmaningar. Arbetet med planering och genomförande har ofta medfört stora beroenden mellan aktörer inom och mellan samhällsnivåer. För regionerna kan utmaningarna delas in i organisering, samverkan och kommunikation.

### 10.6.1 Organisering av vaccinering

En så omfattande vaccinering som genomfördes 2021 kräver noggrann planering och en organisation där roller och ansvar är tydligt definierade. I regionerna påbörjades detta planeringsarbete redan under sena våren 2020 då det stod klart att vi skulle få tillgång till effektiva vaccin och då regeringen beslutade om en vaccineringsstrategi.

Den mer konkreta organiseringen av vaccinationsarbetet accelererade efter att SKR och staten slöt en överenskommelse den 8 december 2020.<sup>240</sup> En vecka efter att det första vaccinet blivit tillgängligt påbörjades vaccineringen av de sköraste och mest riskutsatta individerna. Därefter har vaccinationsarbetet skalats upp i snabb takt.

Under pandemins initiala fas var regionernas största utmaning att så många viktiga ingångsvärden präglades av osäkerhet. När kommer vaccinet? Hur mycket får vi? Kan vi vänta oss nya besked från Folkhälsomyndigheten?

---

Not. 240 Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner, 2020. *Överenskommelse om genomförande av vaccinering covid-19, 2021.*

## Vaccinöverenskommelsen

Överenskommelsen mellan staten och SKR innebär att parterna skulle vidta åtgärder i syfte att åstadkomma en så hög vaccinationstäckning som möjligt och att staten ersatte regionerna bl.a. med ett schablonbelopp per given dos vaccin som gavs i enlighet med Folkhälsomyndighetens rekommendationer och prioritetsordning. Överenskommelsen kompletterades under 2021 med två ändringsöverenskommelser och en tilläggsöverenskommelse.

För att planera ett storskaligt vaccinationsprogram under så föränderliga förutsättningar har regionerna behövt bygga upp flexibla strukturer med ständig beredskap för nya förutsättningar och tvära kast. Planeringen har behövt involvera en rad funktioner och kompetenser som normalt sett inte samverkar så mycket med varandra, som till exempel bokning, distribution, IT-kompetens, smittskydd och kommunikation. Därutöver har representanter från vårdmottagningarna varit representerade. En framgångsfaktor har varit att arbeta med aktiva styrgrupper som snabbt kunnat ta in information om nya förutsättningar och utifrån det ta fram nya interna rutiner och handlingsplaner. För att snabbt kunna implementera nya direktiv har det krävts täta, ofta dagliga, avstämningar med alla roller i vaccinationskedjan.<sup>241</sup>

Det var en stor utmaning att få till logistiken och att distribuera vaccinet. Det första tillgängliga vaccinet krävde frysförvaring, var skakkänsligt, kom i stora förpackningar samtidigt som regelverket för distribution av läkemedel inte gav stöd för transporter av läkemedel mellan vårdenheter. Initialt skulle också kommunernas särskilda boenden och hemtjänst involveras, eftersom deras brukare ingick i den första prioriteringsgruppen.

---

Not. 241 Rånlund, A., Larsson, I, 2022. *Regionernas samordning av vaccinering och provtagning under covid-19 pandemin*, ss. 36 f.

Strax därefter uppstod en ny utmaning: att hantera de återkommande förseningarna av vaccinleveranser. Ständiga förseningar försvårade regionernas planering avsevärt och medförde också en rad utmaningar i kommunikationen med befolkningen. När rapporter om vaccinleveranser nådde allmänheten väcktes också hopp om att så småningom få bryta den sociala isoleringen, och kanske till och med få träffa nära anhöriga som tillhörde en riskgrupp. Efterfrågan på vaccin var enorm och mediabevakningen intensiv. Samtidigt ändrades beskeden om vaccinleveranser återkommande, ibland flera gånger i veckan. Med så täta ändringsbesked blev det också komplicerat för regionerna att styra vaccinationstiderna efter de aktuella prioriteringarna från Folkhälsomyndigheten. Det gällde att i största mån undvika att behöva avboka redan inbokade tider. Avbokningar skapade besvikelse hos invånarna och tog vårdens resurser i anspråk i onödan. Efterhand blev leveranserna mer stabila och regionerna kunde fokusera mer på att uppnå en hög vaccintäckning.

För att stödja samverkan mellan regionerna inrättade hälso- och sjukvårdsdirektörsnätverket under augusti 2020 ett nätverk för samtliga regioners vaccinsamordnare. Genom veckovisa gemensamma möten kunde vaccinsamordnarna utbyta erfarenheter. Därtill fanns en gemensam kommunikationsyta för möjlighet att ytterligare dela erfarenheter mellan regioner. Vaccinsamordnarna hade även löpande kontakt med Folkhälsomyndigheten.<sup>242</sup>

### **10.6.2 Kommunikation med invånarna**

Regionerna har haft ett stort behov av att kommunicera med invånarna om vaccinrelaterade frågor, och de flesta invånare har haft en stark önskan av att få sådan information. Under vintern 2021 var invånarnas efterfrågan på vaccin större än tillgången,

---

Not. 242 Rånlund, A., Larsson, I, 2022. *Regionernas samordning av vaccinering och provtagning under covid-19 pandemin*, s. 14.

och regionernas kommunikation fokuserade på prioriteringar och praktiska frågor. Invånarna behövde information om i vilken ordning invånargrupper skulle ges tillgång till vaccinet och hur vaccinationstider skulle bokas. Vid den här tiden fanns också en stor oro inom vissa grupper för att vaccinet skulle orsaka allvarliga biverkningar. Det florerade ren desinformation och olika konspirationsteorier om vaccinens innehåll och vaccineringsens syfte. Oro och falsk information försvårade regionernas uppdrag att verka för en hög vaccinationstäckning och föranledde en rad åtgärder.

En mycket effektiv kanal för att höja vaccinationsviljan har varit regionernas vårdinformationstjänst 1177. Genom det kända varumärket och invånarnas höga förtroende har medarbetare på 1177 haft unika förutsättningar att förmedla saklig information. I en tid då informationsläget var osäkert vände sig många invånare till de källor de uppfattade vara mest trovärdiga, och 1177 tillhörde definitivt en av dessa. Detta ledde till en massiv belastning på både telefon och webbplats, vilket nödvändiggjorde kraftiga kapacitetsökningar. (Vi resonerar mer utförligt om detta i kapitlet om digitalisering.)

I takt med att tillgången till vaccin ökade kunde regionerna använda en större del av sin uppbyggda kapacitet för att öka vaccinationstäckningen. Detta blev en ny fas i vaccineringsarbetet där den kommunikativa kompetensen blev helt central. Den första utmaningen har varit att överrösta det allmänna informationsbruset och nå fram med riktad information till de målgrupper som varit aktuella under pandemins olika skeden. Här har regionerna använt en mångfald av målgruppsanpassade kanaler. Många insatser har gjorts i nära samverkan med kommuner och civilsamhälle och anpassats efter lokala förutsättningar och målgruppers olika behov.



Regionerna har hanterat de kommunikationsmässiga utmaningarna genom att tillfälligt öka kommunikationsavdelningarnas resurser. Särskilt avdelade kommunikatörer har arbetat med att kontinuerligt hålla hemsidor uppdaterade, så att såväl media som allmänheten har kunnat ta del av den senaste informationen.<sup>243</sup>

### 10.6.3 Arbetet med att nå svårnådda grupper

Sedan breddvaccinationen påbörjades har samtliga regioner genomfört omfattande insatser för att nå den ovaccinerade delen av befolkningen. Regionerna har behövt använda en mångfald av kanaler för att nå ut till grupper som av olika anledningar kan ha svårare att komma till en vaccinationsmottagning, eller där vaccinationsviljan är lägre.

För att nå ut till utsatta områden har regionerna skapat mobila team som arbetar efter rullande scheman, vaccinatörerna har ofta varit flerspråkiga och kommunerna har bidragit med kulturtolkar på plats. Hälsoinformatörer har funnits på plats för att informera och svara på frågor. Regionerna har också haft en aktiv samverkan med asylboenden, trossamfund och kulturföreningar som samlar många människor. Att erbjuda vaccination i deras lokaler har varit ett effektivt sätt att nå ut till grupper som annars är svåra att nå.

Vaccinationer erbjuds i regionernas och kommunernas egna lokaler men också i lokaler som upplåts av andra aktörer, som fastighetsbolag, civilsamhället och arrangörer av evenemang. Samverkan med civilsamhällets aktörer har starkt bidragit till möjligheten att nå ut till svårnådda grupper. (Vi kommenterar civilsamhällets roll också i kapitlet om samverkan och kommunikation.)

---

Not. 243 Rånlund, A., Larsson, I, 2022. *Regionernas samordning av vaccinering och provtagning under covid-19 pandemin*, s. 14.

Regionerna har bemött spridning av desinformation genom att spela in filmer med vaccinsamordnare och sprida informationsmaterial genom kampanjer i skolor och olika sammanhang där många ovaccinerade invånare förväntas finnas. Regionerna har kommunicerat aktivt via webbplatsen 1177, sociala medier, radio, lokalpress och egna webbplatser.

#### **10.6.4 Bristande framförhållning undergrävd förtroendet**

I kapitlet om samverkan och kommunikation argumenterar vi för att all effektiv kommunikation kräver en viss framförhållning och att det blir problematiskt när alla målgrupper får samma budskap samtidigt. Detta problem har varit väldigt påtagligt under de mest intensiva faserna av vaccineringsarbetet. Regionerna, som ansvarat för planering och genomförande av verksamheten, har sällan fått information med tillräcklig framförhållning. Det har gett regionerna dåliga förutsättningar att kommunicera på ett förtroendeskapande sätt med invånarna.

Olika statliga aktörer, främst regeringen och Folkhälsomyndigheten, har spridit information via media, till exempel om när nya åldersgrupper skulle prioriteras för vaccinering. När informationen spridits via media har regionerna fått information i samma stund som den nått journalister och invånare. Strax därefter har telefonerna börjat ringa när både medier och invånare velat ha svar på hur och när de nya statliga beskederna skulle genomföras i den specifika regionen. Det har varit svårt att få fram intervjupersoner med kort varsel och svårt att ge tydliga och informativa svar när det saknats tid för eftertanke och interna överväganden.

Bristen på framförhållning har också bidragit till att regionerna framstått som långsamma och oförberedda. Från allmänhetens sida finns en förväntan om att det offentliga är samordnat och att

det finns förberedelser på plats när staten pekar ut en ny riktning. När så inte varit fallet och regionerna behöver en viss planerings- och genomförandetid, så framstår de som ineffektiva. Detta har skadat invånarnas förtroende för regionerna, som fått ägna mycket tid och kraft åt att förklara varför nya besked inte omedelbart träder i kraft, hur länge det dröjer och hur förändringen ska anpassas till den egna regionens förutsättningar.

Nya statliga besked har ofta satt igång en febril aktivitet bland regionernas kommunikatörer, men också alla de experter som varit involverade i planeringen av vaccinationsinsatsen. Regionala pressträffar har arrangerats med kort varsel, enskilda intervjuer har bokats och politiker har behövt förberedas av sina tjänstepersoner. Regionernas information till invånarna har huvudsakligen gått via traditionella medier (TV, radio, tidningar) men också via sociala medier och hälsoinformatörer.

## **10.7 Omställningen till nära vård har fått en skjuts framåt**

Med tanke på det fokus på akut och högspecialiserad sjukvård som varit under pandemin kunde man tänka sig att omställningen till en mer nära vård, där primärvården står i fokus, kommit i skymundan. Erfarenheterna pekar delvis i en annan riktning. Samtidigt som vissa utvecklingsarbeten har fått stå tillbaka så har vården kommit närmare patienterna. Bättre samverkan mellan huvudmän och nya digitala kontaktvägar har bidragit till en närmare vård.<sup>244</sup>

---

Not. 244 KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, ss. 45 f.

## Omställningen till nära vård

Omställningen till nära vård är ett långsiktigt reformarbete som syftar till en mer patientnära vård. Regeringens målbild är att hälso- och sjukvården ställs om så att primärvården blir navet i vården och samspelar med andra vårdnivåer och socialtjänsten. Vården ska i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar. Omställningen ska bidra till en mer effektiv användning av vårdens resurser. (Prop. 2019/20:164)

Som beskrivs i kapitlet om digitalisering så har vårdens omställning till stor del inneburit en övergång till mer digitala kontaktytor. I framför allt primärvården har regionerna på kort tid utvecklat nya digitala sätt för patienterna att komma i kontakt med vården. Antalet kontakter via videomöten har ökat kraftigt samtidigt som de fysiska besöken har minskat. En motsvarande utveckling har skett i den specialiserade vården i den mån detta varit möjligt utan att göra avkall på kvaliteten i den medicinska behandlingen. Denna utveckling har till stor del varit patientdriven.

När oron för smittspridning varit stor har patienternas efterfrågan på digitala möten ökat kraftigt. I takt med ökad vaccintäckning har en viss återgång till normala kontaktmönster skett men det finns inom regioner och kommuner en stor vilja att bibehålla de nya arbetsätt och digitala kontaktvägar som har utvecklats under pandemin. Detta har gett vården en skjuts i riktning mot den målbild som regeringen, regionerna och kommunerna kom överens om redan före pandemin. Patienterna har fått fler vägar in till vården.<sup>245</sup>

---

Not. 245 Eriksson, E., Alexandersson P. m.fl., 2022. *Covid-19-pandemins effekter på Nära vård: En intervjustudie med företrädare för kommuner och regioner.*

Samtidigt finns det grupper av patienter som har sämre förutsättningar att nyttja de digitala kontaktvägar som har utvecklats. Detta har påskyndat utvecklingen mot en mer uppsökande verksamhet där personal från flera vårdinriktningar samarbetar. Ett tydligt exempel på detta är utvecklingen av satsningar på så kallad mobil närvård, där ett team av vårdpersonal söker upp patienter i deras hem. Sådan uppsökande verksamhet organiseras på olika sätt i olika delar av landet, men det är vanligt att teamen bemannas av personal från både specialistvård, primärvård och kommunal hälso- och sjukvård.<sup>246</sup>

Sådan uppsökande verksamhet har använts i flera sammanhang under pandemin, inte minst för att nå ut till invånarna i samband med vaccinering och provtagning. Kommuner och regioner beskriver övervägande positiva erfarenheter av detta arbetssätt. När vården besöker patienten istället för tvärtom stärks patientens ställning, vilket ligger i linje med nära vård-reformens målbild. Det finns indikationer på att arbetssättet är mer resurseffektivt eftersom den dyra slutenvården kan begränsas.<sup>247</sup>

Mycket tyder på att kommuner och regioner som redan före pandemin hade kommit långt i omställningen mot en nära vård har haft lättare att hantera pandemins konsekvenser. Kommuner och regioner som redan hunnit utveckla lösningar som mobila team, hemmonitorering och digitala vårdbesök har varit bättre rustade för den omställning som pandemin har krävt.<sup>248</sup>

---

Not. 246 Socialstyrelsen, 2021. *Uppföljning av omställningen till en mer nära vård 2020. Utvecklingen i regioner och kommuner samt förslag till indikatorer.*

Not. 247 Rånlund, A., Larsson, I., 2022. *Regionernas samordning av vaccinering och provtagning under covid-19 pandemin.* Torkelsson, A., *Mobila team på frammarsch efter corona*, publicerad 2022-05-25.

Not. 248 Se t.ex. Brorström, B., Johansson, B., m.fl., 2021. *Godkänt, men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin*, ss. 34 f.

## 10.8 Bemanningen har varit en ständig utmaning

Bemanningen har genomgående varit en av de stora knäckfrågorna under pandemin. Utmaningen att bemanna verksamheterna har varit gemensam för många verksamheter inom kommuner och regioner, och det gäller inte minst hälso- och sjukvården. I kapitlet om att vara arbetsgivare under pandemin visar vi bland annat att kommuner och regioner har kommit långt genom att nyttja möjligheterna som befintliga kollektivavtal ger, men att det inte hade gått utan det särskilda krisavtal (KLA) som förhandlades fram före pandemin och omförhandlades under pandemin. Vi understryker vikten av ett närvarande ledarskap och resonerar om den balansakt som arbetsgivare behövt genomgå för att bemanna kritiska verksamheter och samtidigt värna en god arbetsmiljö för personalen. Nedan lyfter vi fram några erfarenheter som mer specifikt berör hälso- och sjukvården under pandemin.

Att med reducerad personalstyrka hantera ett ökat patientinflöde och patienter med större medicinska behov har krävt särskilda åtgärder. En vanlig åtgärd har varit att omfördela personal inom sjukhusen, men klinikerna har också rekryterat personal från primärvården, via bemanningsföretag och från den privata vården. Dessa åtgärder har varit helt nödvändiga för att få ihop bemanningen men har också medfört stora utmaningar.

Den generella personalsituationen i hälso- och sjukvården var (och är) pressad. När personal har omplacerats är det därför oundvikligt att den utlånande instansen fått ett ännu mer pressat bemanningsläge och i vissa fall behövt be om förstärkning från en tredje instans. Strävan att allokera personalresurser till de mest kritiska verksamheterna har på så vis skapat dominoeffekter som har krävt mycket tid och energi av både chefer och medarbetare. Hanteringen av de komplexa bemanningsfrågorna har därför underlättats när ledningen på region- respektive sjukhusnivå har

hanterat bemanningsfrågan som en hälso- och sjukvårdsgemensam angelägenhet, istället för att ensidigt fokusera på IVA och infektionssjukvården.

För den chef som ombetts låna ut personal har det varit utmanande att identifiera medarbetare lämpliga för omplacering. Chefen har behövt inventera personalens kompetens men också informera sig om vilka som själva tillhörde riskgrupp, hade familjemedlemmar i riskgrupp eller i övrigt hade en familjesituation som försvårade en stor omställning i arbetet. Dessutom behövde medarbetarnas personliga inställning till en omplacering inhämtas och beaktas. Om regionen hade aktiverat krislägesavtalet fanns möjlighet att beordra omplaceringar, men det valet hade givetvis ett socialt pris för personalen. Trots stor vilja att hjälpa till har det inte sällan varit svårt att hitta lämpliga personer för omplacering.<sup>249</sup>

Den chef och de arbetsgrupper som har tagit emot personal har också haft stora utmaningar. Att i ett pressat arbetsläge välkomna, introducera och snabbutbilda personal från andra avdelningar har varit krävande. Särskilt krävande har det varit om den nya personalen har beordrats till omplacering. Mycket av lärandet har behövt ske i arbetet, vilket har ställt höga krav på den erfarna personalen.<sup>250</sup>

Flera regioner har lånat in personal från privata vårdgivare, ibland på frivillig basis och ibland genom att aktivera en katastrofklausul i avtalet mellan regionen och den privata vårdgivaren (LOV-avtal). SKR har tagit fram branschöverenskommelser som har underlättat sådan inlåning. Privatanställd personal har till exempel gått in och förstärkt covid-vården eller avlastat genom att ta över en del av

---

Not. 249 KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 66 f.

Not. 250 Se t.ex. Brorström, B., Johansson, B., m.fl., 2021. *Godkänt, men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin*, s. 41.

den planerade offentligdrivna vården. Privata vårdgivare har också haft en helt central roll i samband med vaccinering och provtagning i framför allt storstadsregionerna.

Samarbetet mellan regionerna och de privata vårdgivarna har varit en komplicerad process på flera plan. Svårigheterna har främst gällt arbetsrättsliga aspekter och villkoren för ekonomisk ersättning, men även hur den privatanställda personalen har tagits emot på regionsjukhusen. Ibland har de avtalsmässiga villkoren kommit på plats långt efter att själva personalövergången har skett.<sup>251</sup>

Under den första pandemivågen fanns det generellt, både inom offentlig och privatdriven vård, en stor vilja att bistå varandra med personalresurser så att den mest kritiska verksamheten kunde klara sin bemanning. Men under pandemins gång tycks inställningen från alla parter ha blivit mindre välvillig.<sup>252</sup> En trolig förklaring är alla de svåra utmaningar som är förknippade med omplaceringar av personal – några av dessa har vi berört i detta kapitel. En annan trolig förklaring är att personal som slitit hårt under en eller flera pandemivågor helt enkelt inte orkat genom hela pandemin. Det har uppstått en förändringströtthet hos hårt belastad personal, och det finns tecken på att medarbetare lämnade covid-vården efter första pandemivågen, antingen genom intern förflyttning eller avslutad anställning.<sup>253</sup>

---

Not. 251 KPMG, *Region Stockholms hantering av covid-19 – oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, ss. 275 ff.; Grant Thornton, 2021. *Den privatdrivna sjukvårdens erfarenheter av pandemin – en oberoende studie på uppdrag av vårdföretagarna*.

Not. 252 Grant Thornton, 2021. *Den privatdrivna sjukvårdens erfarenheter av pandemin – en oberoende studie på uppdrag av vårdföretagarna*, s. 27; Å. Hallgårde, 2021. *Utvärdering av infektionsvårdens förmåga att hantera covid-19 pandemin*, ss. 16 f.

Not. 253 Hallgårde, Å., 2021. *Utvärdering av infektionsvårdens förmåga att hantera covid-19-pandemin*, s. 6.



Eftersom pandemin har varit så utdragen så har det lärande som skett till viss del redan hunnit omsättas i förbättringsarbete. Det framgår av regionernas utvärderingar att saker har förbättrats över tid. Stödfunktioner som HR och kommunikation har förstärkts, samverkan med fackliga organisationer har förbättrats, rutiner för äskande av personalbehov, matchning, mottagande, upplärning osv. har utvecklats. Flera regioner menar också att relationen till privata aktörer har utvecklats, bland annat genom att villkoren för utlån har förtydligats.

## 10.9 Vilka lärdomar kan vi dra?

Som har framgått i detta kapitel har hälso- och sjukvården haft en lång rad stora utmaningar att hantera under pandemin. Här lyfter vi fram några viktiga lärdomar utifrån regionernas erfarenheter.

### 10.9.1 Ersättningsfrågan handlar inte bara om pengar

En enkel men viktig lärdom är att staten bör följa den så kallade *finansieringsprincipen*. När staten lägger nya uppgifter på kommuner och regioner så ska de finansieras. Principen är just en princip, inte en lag eller förordning, men den är så intuitivt rimlig att den inte mött något allvarligt ifrågasättande sedan den etablerades som norm i början av 1990-talet. Men trots att riksdag, regering och SKR uttryckligen ställt sig bakom principen så slirar staten återkommande i dess tillämpning.<sup>254</sup> När det inte är kris kan detta få en rad negativa konsekvenser på olika plan, till exempel skattehöjningar eller oönskade undanträngningseffekter i verksamheterna. När det är en allvarlig hälsokris kan konsekvenserna bli direkt hälsofarliga. Vi ska förklara hur vi menar.

---

Not. 254 Se Riksrevisionen, 2018. *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*

Om staten lägger en ny och kostsam uppgift på en region utan att skjuta till finansiella medel så lämpar staten samtidigt över ett svårt övervägande på regionen. Med vilken finansiering ska uppgiften utföras? Det finns flera alternativ och inget av dem är särskilt tilltalande. Om uppgiften ska utföras så som staten önskat så behöver regionen antingen höja regionskatten eller sänka ambitionsnivån i annan verksamhet. Att den nya uppgiften ska tränga undan annan välfärdsverksamhet eller att skatten ska höjas är sällan statens avsikt, så det är inga bra alternativ. Alternativet att utföra uppgiften med låg ambitionsnivå eller inte alls är av naturliga skäl inte heller så bra. Detta svåra övervägande gäller oavsett vilken verksamhet som ska byggas upp.

Saken blir extra komplicerad när regeringens styrning gäller sjukvården, som regleras av en lag som anger principer för hur patienter ska prioriteras. En av dessa är behovsprincipen, som säger att patienter med större vårdbehov ska ges företräde till vårdens resurser. Så vad händer då om staten säger att provtagning av friska individer ska ske utan statlig finansiering? Jo, förutom att regionerna inte får betalt för sitt jobb så hamnar de i en svår situation i förhållande till gällande lagstiftning. Ska friska personer provtas på bekostnad av ”riktiga” patienter, alltså personer som faktiskt har en sjukdom? Ska en rekommendation från en myndighet väga tyngre än en lagstadgad prioriteringsgrund?

När SKR och regionerna uppmärksammar finansieringsprincipen handlar det inte bara om att få ekonomin att gå ihop, det handlar också om att få verksamheten att hänga ihop och att kunna ta ansvar inför regioninvånarna. Det var bra att staten finansierade provtagningen och smittspårningen. En lärdom inför nästa kris är att regeringens beslut om kostnadsansvar bör komma tidigare i processen. I kris kan tid som passerar översättas i förlorade chanser att bekämpa krisen. Därför behöver regeringen skyndsamt klargöra hur den ser på finansieringen.

### **10.9.2 Överenskommelser mellan staten och SKR har skapat tydlighet**

I kapitlet om samverkan och kommunikation konstaterar vi att samverkan mellan samhällsnivåer är utmanande och att den ömsesidiga tilliten behöver stärkas. Om en statsminister säger i TV att staten ska ta alla kostnader så litar inte kommuner och regioner på att definitionen av ”alla kostnader” överensstämmer med deras. När en ny komplex verksamhet ska startas upp är det heller inte bara ersättningsfrågan som behöver redas ut. Det finns ofta en långa rad andra frågor om verksamhetens inriktning, tidsramar, prioriteringar, återrapportering med mera, som också behöver klargöras. Detta görs lämpligen i en dokumenterad överenskommelse mellan staten och SKR.

Att provtagningen accelererade ytterligare efter att överenskommelsen tecknades har att göra med alla de aspekter som behövde klargöras. Dokumentet skapade helt enkelt tydlighet och frigjorde kraft att fokusera på uppgiften istället för på diskussionen. Breddvaccineringen är ett gott exempel på hur en tidig överenskommelse kan bana väg för effektiv samverkan mellan staten och kommuner/regioner.

### **10.9.3 Tidig dialog mellan berörda parter har skapat samsyn**

När nya storskaliga och kostsamma verksamheter ska byggas upp på kort tid så kommer det att finnas frågor som de involverade aktörerna inte är överens om. Det vore naivt att tro något annat. Så inför nästa kris ska vi kanske undvika den mindre intressanta frågan om hur vi kan eliminera oenighet, och istället ställa den mer intressanta frågan om hur olika synsätt kan hanteras i konstruktiv samverkan.

När vi försöker besvara den frågan bör ingången vara att följa ansvarsprincipen, det vill säga att låta de parter som berörs föra en tidig dialog med varandra. Dialogen bör föras med en tydlig målsättning om att komma överens, och denna överenskommelse bör dokumenteras. Ungefär så fungerade samverkan inför regionernas breddvaccinering mot covid-19. Inför uppbyggnaden av provtagning för covid-19-smitta hölls däremot regionerna utanför den inledande dialogen och då behövde en rad frågor lösas ut i ett senare skede. Då fördröjdes också processen.

#### **10.9.4 Frivillig regionsamverkan med stöd av staten – ett framgångsrecept**

En viktig lärdom är att effektiv nationell samordning kan ske utan mer omfattande eller detaljerad statlig styrning. Regionernas stärkta samverkan och samordning på hälso- och sjukvårdsområdet har visat att det är möjligt. Inom ramen för lokalt självstyre har regionerna organiserat en mycket effektiv samordning av kritiska uppgifter i en pandemi då kapaciteten i hela riket behövde nyttjas.

I krissituationer är det av särskild vikt att staten agerar med stor tydlighet när den avser att styra och stödja inom verksamheter där kommuner och regioner ansvarar för genomförandet.<sup>255</sup> Vi har tagit upp flera exempel på hur regeringen delat ut regeringsuppdrag som skapat förvirring om vem som ansvarar för vad i samordningen. I dessa fall har regionerna skapat egna samverkansstrukturer som varit mer effektiva. Staten har då klivit tillbaka och på ett konstruktivt sätt gett stöd till de regionala initiativen. Det är bra att staten har varit följsam i den bemärkelsen, men en lärdom för regeringen kan vara att mer kritiskt överväga vilken samhällsaktör som är bäst lämpad att samordna en viss verksamhet innan regeringsuppdrag

---

Not. 255 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Självstyre och samverkan. Så har regionerna samverkat under pandemin – tre exempel.*

delas ut. Inte sällan är de aktörer som står närmast verksamheten och har naturliga nätverk uppbyggda bäst lämpade att stå för samordningen.

När ansvarsprincipen följs blir det naturligen så att staten och regioner/kommuner kompletterar varandra på ett effektivt sätt eftersom båda samhällsnivåerna gör det de är bäst på. Kommuner och regioner har samordnat sina verksamheter och staten har stöttat. Socialstyrelsen har till exempel bidragit med analysförmåga i IVA-samordningsnätverket och gett regionerna ett certifikat som varit avgörande för att kunna gå ut på världsmarknaden och upphandla läkemedel.

## Äldreomsorg och övrig socialtjänst

Under pandemin upprepade både regeringen och Folkhälsomyndigheten budskapet att vi skulle skydda de grupper av människor som var extra sårbara för allvarlig sjukdom på grund av covid-19. Flera av dessa riskgrupper återfanns inom socialtjänstens verksamheter. Den största riskgruppen bodde på kommunernas äldreboenden, så kallade *särskilda boenden* (Säbo). Att skydda de sköraste har visat sig vara lättare sagt än gjort och i backspegeln kan vi konstatera att smittan ganska tidigt tog sig in på våra äldreboenden. Resultatet har blivit att många äldre har drabbats av allvarlig sjukdom och död. Pandemins framfart har lämnat mycket lidande efter sig, och det är i hög grad de sköraste äldre och deras anhöriga som har drabbats.

I detta kapitel ska vi lyfta fram de främsta utmaningarna med att bedriva äldreomsorg och övrig socialtjänst under pandemin. Vårt fokus kommer att riktas mot den generella utmaningen att bedriva en så kvalitativ verksamhet som möjligt och samtidigt hålla smittan borta. Ett genomgående tema kommer att vara hanteringen av den motsättning som ofta funnits mellan dessa två värden. Åtgärder för att hålla smittan borta har inte sällan gått ut över livskvaliteten för brukare inom socialtjänsten.

Efter en kort påminnelse om målbilden inleder vi kapitlet med att beskriva hur äldreomsorgen och övriga socialtjänsten har ställt om sin verksamhet i syfte att nå målbilden. Därefter gör vi fördjupande nedslag i några av de särskilda utmaningar som har behövt hanteras under omställningen. Vi problematiserar några aspekter av statens styrning och avslutar med att lyfta fram och resonera om några lärdomar. En kort summering av lärdomar ges i rutan nedan.

### Lärdomar

- › Det är en utmaning för kommunerna att hitta en bra balans mellan hälso- och sjukvård och socialt innehåll inom äldreomsorgen. Det sociala innehållet har målmedvetet stärkts och gett de äldre en högre livskvalitet under de sista åren i livet. De som bor i särskilda boenden är samtidigt mycket sjuka och har rätt till ett helhetsomhändertagande som inkluderar hälso- och sjukvård. Under pandemin har hälso- och sjukvården i äldreomsorgen brustit på många håll. För att stärka det medicinska innehållet behöver kommuner och regioner lyckas med den svåra uppgiften att rekrytera rätt kompetens.
- › Ett nära samarbete mellan beslutfattare och annan personal i kommun och region har varit en framgångsfaktor som bidragit till goda relationer och att tillit skapats, något som bör vidareutvecklas och vårdas.
- › När staten inför hårda restriktioner, som ett besöksförbud i äldreomsorgen, kan det uppstå värdekonflikter som behöver hanteras av verksamhetsnära personal. Då uppstår också ett behov av skyndsamt vägledning från statliga myndigheter. Under pandemin har sådan vägledning kommit för sent.

- Äldreomsorgens personal fick sen tillgång till skyddsutrustning och motstridiga besked om hur den skulle användas. Detta har bidragit till stor oro bland personalen som har förstärkts av den begränsade kapaciteten för provtagning. Begränsad tillgång till skyddsutrustning och provtagning har i sin tur försvårat bemanningen av avdelningar med covid-sjuka äldre.
- Det är utmanande att stärka kunskapen om hygienrutiner under pågående pandemi. Goda hygienrutiner är avgörande för att undvika smittspridning i både normalläge och kris. De stora insatser som kommunerna genomförde har gett resultat men nivån är fortfarande inte tillfredsställande.
- Under en intensiv pandemisk fas är det svårt att upprätthålla en palliativ vård på samma nivå som i normalläge. Ökat behov av palliativ vård, besöks- och reserestriktioner, personalbrist och läkare på distans utgör svåra utmaningar. Det är en god inriktning att så långt som möjligt bedriva den palliativa vården i särskilda boenden, där den bästa palliativa kompetensen finns.
- Individ- och familjeomsorgen har förmåga att på kort tid ställa om sin verksamhet till digitala kontakter och möten utomhus. En sådan omställning behöver ske varsamt och med stor medvetenhet om risker för ett sämre omhändertagande. Så har överlag skett under pandemin.
- I kris behöver statens regelstyrning vara lyhörd mot verksamheternas förändrade behov. Under pandemin har äldreomsorgen och den övriga socialtjänsten behövt göra prioriteringar och verksamhetsförändringar som har stridit mot befintlig lagstiftning. Det har funnits behov av tillfälliga lagändringar så att det lämpliga inte hamnar i konflikt med det lagliga.



- Statens tillsyn i kris kan fylla en viktig roll men behöver utformas så att den skapar lärande och inte utgör en onödig belastning för den verksamhet som granskas. Under pandemin har IVO:s tillsyn inte varit lyhörd för att granskade verksamheter befunnit sig i kris.

## 11.1 Målbilden: skydda de äldre

Folkhälsomyndigheten betonade betydelsen av att skydda äldre och andra med förhöjd risk att drabbas särskilt svårt av sjukdomen. Hur detta skydd har utformats har varierat under pandemins gång. Inledningsvis rekommenderade Folkhälsomyndigheten generella försiktighetsåtgärder som att säkerställa efterlevnaden av basala hygienrutiner och att personal och besökande med symptom på covid-19 inte kom nära de äldre. Efterhand blev skyddsåtgärderna mer ingripande genom provtagning, besöksförbud och kohortvård. Efterhand fick personalen också bättre tillgång till verktyg för att minska smittspridning, som provtagning, skyddsutrustning och vaccin.

## 11.2 Omställningen

Här beskriver vi den omställning som gjorts inom socialtjänstens olika verksamheter. Den stora omställningen gjordes under pandemins inledande skede våren 2020.

### 11.2.1 Omställningen i äldreomsorgen

I de områden i Sverige där samhällssmittan var som störst tog sig viruset också in i äldreomsorgen. Kunskapen om att även personer utan symtom kunde föra smittan vidare var inte etablerad hos Folkhälsomyndigheten och i äldreomsorgen.<sup>256</sup> Smittan tog sig in på särskilda boenden innan besöksrestriktioner kommit på plats. Följderna blev snabbt allvarliga. Eftersom hög ålder och underliggande sjukdom är en stark riskmarkör för allvarlig covid-infektion steg antalet sjukhusinläggningar och avlidna snabbt. För att hantera den nya situationen tvingades äldreomsorgen att göra en genomgripande omställning av både arbetssätt och tankesätt.

### 11.2.2 Övergång till kohortvård

I särskilda boenden har det varit utmanande att följa Folkhälsomyndighetens rekommendation att hålla isär insjuknade och friska brukare och låta särskild personal arbeta med respektive grupp – så kallad *kohortvård*. Kohortvård har ställt stora krav på schemaläggning, lokalutnyttjande och bemanning. Trots svårigheterna så har en stor majoritet av särskilda boenden i huvudsak lyckats avskilja friska från smittade brukare.<sup>257</sup>

Att isolera smittade personer i särskilda boenden har varit personalkrävande eftersom personalen inte kunnat användas lika flexibelt som i normalläge. På mindre boenden har det kunnat uppstå situationer där en smittad person har behövt isoleras från övriga. Då har en undersköterska behövt avdelas för denna brukare och inte kunnat bidra på avdelningen med osmittade brukare. Det har heller inte alltid varit lätt att hitta tillräckligt med personal som varit villig att arbeta med brukare som smittats. Det gällde framför allt i den initiala fasen då det rådde brist på skyddsutrustning.

---

Not. 256 Se SOU 2022:10, ss. 432 ff.

Not. 257 Fackförbundet Kommunal, 2020. *Pandemi på äldreboenden. En rapport om den svenska äldreomsorgen innan och under coronapandemin.*

Det har funnits en särskild problematik i att begränsa rörligheten för personer med långt gången demens. Det har inte varit möjligt att förklara syftet med rörelsebegränsningar för dessa personer och för att låsa avdelningar utan samtycke har det saknats lagstöd. Ett vanligt, men personalkrävande, sätt att hantera problemet har varit att låta särskilt avdelad personal omhänderta personer med covid-19 och demens. Ett annat sätt har varit att tillfälligt göra om ett våningsplan i särskilt boende, eller ett korttidsboende, för vård och omsorg om äldre med covid-19 och kognitiv nedsättning.<sup>258</sup> Lösningarna var varierat beroende på verksamhetens förutsättningar.

Inom hemtjänsten har kommunerna planerat om verksamheten så att de äldre får träffa ett mindre antal personal än i vanliga fall. Nyköpings kommun var tidigt ute med att etablera specialteam där särskilt utsedd personal tog över ansvaret för alla brukare med covid-19-smitta. Detta är en modell som fått spridning till fler kommuner.<sup>259</sup> Att på detta sätt avdela personalen har varit schemamässigt utmanande men bidragit till mindre smittorisk och större personalkontinuitet.<sup>260</sup>

### Mer kvalificerad vård i äldreomsorgen

Kommunerna har strävat efter att omhänderta covid-smittade och misstänkt covid-smittade omsorgsmottagare i deras hem, oavsett om de bott i ett särskilt boende (Säbo) eller i det egna hemmet (ordinärt boende). Att flytta en skör äldre person från sin invanda hemmiljö till en ofta hårt belastad sjukhusavdelning kan utgöra en

---

Not. 258 Se t.ex. Stålö, J., Ruzicka-Nilsson, J., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorg. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 61.

Not. 259 Nyköpings kommun, 2020. *Genomlysning av Nyköpings kommuns hantering av coronapandemin. Under perioden 1 mars–31 augusti 2020*, s. 12.

Not. 260 Se t.ex. *Nordmalings kommun, Årsredovisning 2020*, s. 70; *Orust kommun, 2022. Årsredovisning 2021*, s. 16.

svår påfrestning för den äldre. Med den inriktningen har verksamheten också behövt ställa om för att kunna möta behoven hos en mer vårdbehövande brukargrupp.

För att kunna möta upp de äldres ökade vårdbehov har särskilda boenden behövt ställa om för att kunna erbjuda mer kvalificerad vård. Boendemiljön har förändrats för att underlätta hygienrutiner, mer avancerad skyddsutrustning har introducerats, kohortvård har införts och den medicinska kompetensen har stärkts. Övergången till mer kvalificerad vård har försvårats av att regionernas läkare behövt genomföra många konsultationer på distans. Ett särskilt tungt ansvar har lagts på sjuksköterskorna som fått hantera svåra etiska situationer, inte minst i samband med vård i livets slutskede (palliativ vård).

Omställningen har i många fall bidragit till att nivån på den medicinska vården i särskilda boenden har höjts. Detta har till stor del skett tack vare ansvarstagande sjuksköterskor som i nära samverkan med ansvarig läkare från regionen har stärkt vårdkompetensen bland personalen. Flera av de uppgifter som sjuksköterskor ansvarat för i normalläge har ökat i både omfattning och betydelse under pandemin. Uppgifter som att stödja personalen i att efterleva hygienrutiner, använda skyddsutrustning, följa rutiner för kohortvård och hålla kontakten med anhöriga har av naturliga skäl fått en annan dignitet.<sup>261</sup>

---

Not. 261 Se t.ex. Stålo, J., Ruzicka-Nilsson, J. m.fl., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorg. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin.*

## Mer läkarbedömningar på distans

För att undvika smittspridning har medicinska bedömningar som krävt läkarkompetens i större utsträckning än vanligt hanterats på distans, i enlighet med Socialstyrelsens kunskapsstöd<sup>262</sup>, men fördelning mellan tid på plats och tid på distans varierar stort mellan regionerna. Det innebär att vissa kommuner har haft kontinuerlig tillgång till läkare på plats medan andra varit mer beroende av distanslösningar, som telefon eller videosamtal.

Erfarenheterna av läkarkontakt på distans varierar stort. En ofrånkomlig konsekvens har varit att ett större ansvar lagts på sjuksköterskor och medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS). Sjuksköterskor och MAS har upplevt situationen olika beroende på vilket stöd de har fått i den egna organisationen och hur samverkan med primärvårdens läkare har fungerat. Vissa menar att kontakterna har ökat och att samverkan har stärkts under pandemin. Att ett begränsat antal kontakter på plats har ersatts av mer frekventa kontakter digitalt har då upplevts stärka närheten och tillgängligheten. Andra sjuksköterskor och MAS har istället känt sig utlämnade och ensamma i situationer då ett medicinskt ställningstagande har krävts. Särskilt betungande har detta varit då läkaren rekommenderat övergång till palliativ vård på grunder som sjuksköterskan eller MAS uppfattat som otillräckliga.<sup>263</sup>

Bristande läkarmedverkan i den kommunala vården och omsorgen har utgjort en långdragen utmaning, och denna utmaning kvarstår efter pandemin.<sup>264</sup> Men den omställning som pandemin fram-

---

Not. 262 Se Socialstyrelsens kunskapsstöd: *Arbetsätt i kommunal hälso- och sjukvård vid covid-19*, publicerat den 7 april 2020. Dokumentet uppdaterades flera gånger under 2020.

Not. 263 Boström, A.M., Hammar, L.M. m.fl., 2020. *Vårdkvaliteten inom den kommunala hälso- och sjukvården under pandemin: Medicinskt ansvariga sjuksköterskors och sjuksköterskors perspektiv*.

Not. 264 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Fakta om äldreomsorgen. I ljuset av coronapandemin*, s. 10 f.

tvingade har faktiskt ökat läkarnas medverkan vid medicinska bedömningar i jämförelse med tiden före pandemin. Under pandemin har i stort sett alla brukare fått en medicinsk vårdplan. Före pandemin fanns sådana planer för ungefär hälften av brukarna. Den ökade kontakten mellan framför allt sjuksköterskor och läkare har också bidragit till en ökad informationsöverföring mellan kommunernas särskilda boenden och regionernas medicinska kompetens.<sup>265</sup>

### **Besöksförbudet krävde snabba förändringar i arbetssätt**

I slutet på mars 2020 hade vissa kommuner redan starkt avrått anhöriga och andra från att besöka särskilda boenden. Men det var oklart om det fanns juridiskt stöd för regelrätta besöksförbud eftersom särskilda boenden inte var klassade som institutionsboenden. SKR begärde därför att regeringen beslutade om en förordning om besöksförbud. Regeringen fattade ett sådant beslut den 30 mars 2020 och dagen därpå trädde förordningen i kraft.<sup>266</sup>

Besöksförbudet fick långtgående konsekvenser för brukarna, deras anhöriga och personalen. Att inte få ta emot besök från anhöriga har för många omsorgstagare inneburit en drastisk försämring av livskvaliteten. Anhöriga har blivit upprörda när personalen inte har beviljat undantag från förbudet. Detta har i sin tur utgjort en belastning för personalen som fått den otacksamma uppgiften att förklara varför fysiska besök inte kunnat genomföras. Samtidigt har verksamheterna, med stöd av förordningen, beviljat dispenser i särskilt ömmande fall och när smittoriskerna kunnat begränsas. Enhetschef, ansvarig läkare och boendepersonal har tillsammans

---

Not. 265 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Samverkan och förnyelse*, s. 42 f.

Not. 266 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19*; Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

försökt hitta lösningar i sådana fall. Dispenserna har varit nödvändiga för att kunna ge anhöriga en chans till ett sista farväl av äldre i livets slutskede. De har i vissa fall också varit nödvändiga för att undvika allvarlig psykisk ohälsa hos omsorgstagare.<sup>267</sup>

Det krävdes nya arbetsätt för att skapa en fungerande social tillvaro även utan besök från anhöriga. Omställningen har både handlat om att skapa säkra fysiska mötesplatser och om att öka nyttjandet av digitala verktyg för distansmöten. Fysiska möten på distans har möjliggjorts inomhus, till exempel genom en plexiglasskiva mellan omsorgstagare och anhörig. Men många möten har kunnat genomföras som promenadmöten utomhus. Kommunerna har på olika sätt underlättat olika typer av utomhusmöten, till exempel genom att installera större uppvärmda tält eller inreda utegårdar för att skapa en mer hemlik utomhusmiljö. För att möjliggöra videosamtal har den digitala kapaciteten utökats vid särskilda boenden. Datorer och surfplattor har köpts in och medarbetare har fått utbildning i att använda verktygen. Utöver att underlätta för möten mellan omsorgstagare och anhöriga har många särskilda boenden också utvecklat formerna för sociala aktiviteter.

### **Brist på skyddsutrustning och kapacitet för provtagning**

Äldreomsorgen är och ska vara en människonära verksamhet. Att stödja omsorgstagare med vardagliga sysslor som måltider, påklädning, toalettbesök och annat förutsätter fysisk närhet. Personalen hade före pandemin ingen vana att arbeta i annan skyddsutrustning än plasthandskar, förkläde och ibland munskydd. Att ge nära stöd och omsorg till äldre iklädd heltäckande skyddskläder, visir och munskydd har varit en stor omställning för både personal och brukare. Skyddsutrustningen har blivit en stark visuell påminnelse om risken för smitta, vilket har främjat försiktighet men också

---

Not. 267 Socialstyrelsen, 2020. *Analys av det tillfälliga förbudet mot besök inom särskilda boendeformer för äldre.*

skapat oro. Munskydd och visir har skapat en distans mellan personal och omsorgstagare som har försvårat en nära omsorgs- verksamhet.<sup>268</sup>

Flertalet kommuner har inrättat egna material- och logistik- funktioner för att i den mån det varit möjligt köpa in och fördela utrustning till verksamheterna, inte sällan i samverkan med när- liggande kommuner. Även det lokala näringslivet har bidragit med viktiga tillskott. Nya inköpskanaler har identifierats och personalen har ibland tillverkat egna förkläden och visir. Ansträngningarna har i de flesta fall resulterat i en acceptabel tillgång till utrustning, om än inte alltid av den kvalitet som myndigheterna rekomen- derade. Men oron för att inte tillräckligt kunna skydda sig själv och omsorgstagarna från smitta har ständigt funnits där.<sup>269</sup>

Det fanns inom äldreomsorgen en frustration över att den utrust- ning som gjordes tillgänglig främst kanaliserades till hälso- och sjukvården. Att sjukvården prioriterades blev tydligt när regionens personal kom till äldreboenden iklädda full skyddsutrustning medan den kommunala personalen hade förkläden, tvål och handsprit till sitt förfogande. Skillnaden i tillgången till skydds- utrustning förstärkte känslan av att äldreomsorgen inte var en prioriterad verksamhet under pandemin.<sup>270</sup>

---

Not. 268 Boström, A.M., Hammar, L.M. m.fl., 2020. *Vårdkvaliteten inom den kommunala hälso- och sjukvården under pandemin: Medicinskt ansvariga sjuksköterskors och sjuksköterskors perspektiv*, s. 5.

Not. 269 Se t.ex. KPMG, 2021. *Kramfors kommun – Lärande utvärdering Covid-19*, s. 17; KPMG, 2021. *Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen. Rapport Östhammars kommun*, s. 16 f.

Not. 270 Kommunal, 2021. *Pandemi på äldreboendet – en rapport om den svenska äldreomsorgen innan och under coronapandemin*, s. 12.



Personalen i äldreomsorgen hade i pandemins inledningsskede mycket begränsad kunskap om hur den nya typen av skyddsutrustning skulle användas. Det har varit en utmaning för första linjens chefer att säkerställa en korrekt användning, framför allt inom hemtjänsten där merparten av personalen arbetar ensamma. Hemtjänstpersonalen har inte haft samma möjlighet till stöd från kollegor och sjuksköterskor som personalen vid särskilda boenden.

Hemtjänstverksamheterna har använt en mångfald av metoder för att säkerställa en korrekt användning av skyddsutrustning. Personalen har uppmanats att ta del av utbildningar från Socialstyrelsen, regionen och äldreförvaltningen. Skriftlig information har spridits via mejl och i gemensamma utrymmen och de närmaste cheferna har gett muntlig information vid arbetsträffar. Flera kommuner har också spridit filmer och bilder för att nå fram till personal med bristande kunskaper i svenska. En lärdom har varit att arbeta brett och inte förlita sig på en enskild kommunikationskanal. Olika personer tar till sig information på olika sätt.<sup>271</sup>

Oron för bristfällig skyddsutrustning parades med bristfälliga möjligheter att provta personal och brukare. Provtagningen kom igång sent i äldreomsorgen. Detta har försvårat för verksamheten att vidta effektiva åtgärder för att begränsa smittan. Utan kunskap om vilka brukare som varit smittade har det varit svårt att bedriva effektiv kohortvård och använda skyddsutrustningen när den som mest behövts. Situationen har också gått ut över bemanningen såväl i särskilda boenden som i hemtjänsten. Personal med lindriga symtom har behövt stanna hemma, trots att de kanske inte varit smittade med covid-19.<sup>272</sup>

---

Not. 271 Se t.ex. Ruzicka-Nilsson, J., Hovlin, K., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorg. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 94 ff.; Socialstyrelsen, 2021. *Vård och omsorg för äldre. Lägesrapport 2021*, s. 66.

Not. 272 Se *Vårdföretagarna*, 2020. *Äldreomsorgen – den svaga länken i Sveriges coronastrategi?*

Provtagning i äldreomsorgens verksamheter har varit lägre prioriterad än i hälso- och sjukvården. I mitten på mars rekommenderade Folkhälsomyndigheten regionerna att provta personal i äldreomsorgen men vid detta tillfälle var kapaciteten starkt begränsad och provtagning skedde inte systematiskt. Först i slutet på maj kom Folkhälsomyndighetens strategi för bred provtagning i särskilda boenden. I enskilda regioner kom systematisk provtagning igång ännu senare på grund av begränsad testkapacitet.

Att bred provtagning av brukare och personal i äldreomsorgen inte prioriterades högre under våren 2020 kan delvis spegla den allmänna bilden att endast personer med symtom var smittförande. I efterhand har flera bedömare konstaterat att bred provtagning inom äldreomsorgen kunde ha prioriterats högre utifrån den begränsade testkapacitet som fanns tillgänglig.<sup>273</sup>

### **Att stärka hygienrutiner har varit utmanande**

Att stärka efterlevnaden av basala hygienrutiner är viktigt i normalläge och har varit ett av de viktigaste verktygen för att hindra smittspridning under pandemin. Personalen i äldreomsorgen var van vid att hantera säsongsinfluensa och andra smittor, men covid-19 krävde strängare hygienrutiner. Det har krävts enorma insatser för att få 200 000 medarbetare att sätta sig in i nya vårdformer och rutiner. Verksamheterna har gjort stora ansträngningar genom utbildningar, medvetandehöjning och informationsmaterial. Redan i juni 2020 beräknades drygt 140 000 medarbetare i kommuner och regioner ha deltagit i Socialstyrelsens webbutbildning om hygienrutiner.<sup>274</sup>

---

Not. 273 Se t.ex. Ruzicka-Nilsson, J., Hovlin, K., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorg. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 94 ff.; *Vårdföretagarna, 2020. Äldreomsorgen - den svaga länken i Sveriges coronastrategi?*; Szebehely, M., 2020. *Internationella erfarenheter av covid-19 i äldreboenden*, s. 43 f., SOU 2020:80, s. 267.

Not. 274 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Samverkan och förnyelse*, s. 41.

De brister som länge funnits inom äldreomsorgen har varit försvårande. Sjuksköterskor och MAS har haft en viktig roll i att stärka hygienrutinerna, men den generella sjuksköterskebristen har i kombination med förhöjd sjukfrånvaro gjort uppgiften svår. Antalet sjuksköterskor har varit alltför begränsat i förhållande till antalet omsorgspersonal som behövt handledning. Att en stor andel av omsorgspersonalen är utbildad och har begränsade kunskaper i svenska språket har varit andra försvårande omständigheter. Framför allt i storstadskommunerna har bristande språkkunskaper kraftigt försvårat förutsättningarna att nå fram med information om nya rutiner.<sup>275</sup>

Trots stora ansträngningar har det varit en utmaning för verksamheterna att nå en hög efterlevnad av korrekta hygienrutiner. Efterlevnaden har enligt Socialstyrelsen stärkts under 2020 men nivån har i många kommuner inte varit på en tillfredsställande nivå. Det finns stora också stora skillnader mellan kommuner. Det finns kommuner som har uppnått en hundraprocentig efterlevnad medan vissa kommuner är på en nivå under 20 procent.<sup>276</sup> Att stärka hygienrutinerna bör vara ett prioriterat utvecklingsområde för kommunerna.

### **11.2.3 Omställningen i övriga socialtjänsten**

Under den mest intensiva fasen i pandemins första våg behövde socialtjänsten både begränsa smittspridningen och genomföra verksamhet i en situation med stor personalbrist till följd av sjukfrånvaro. På vissa håll var så många som varannan medarbetare

---

Not. 275 Boström, A.M., Hammar, L.M. m.fl., 2020. *Vårdkvaliteten inom den kommunala hälso- och sjukvården under pandemin: Medicinskt ansvariga sjuksköterskors och sjuksköterskors perspektiv*, s. 5 f.

Not. 276 Socialstyrelsen, 2021. *Vård och omsorg för äldre. Lägesrapport 2021*, ss. 63 ff.

frånvarande. I en sådan situation blev det helt nödvändigt att göra en omställning. Målet för omställningen var att säkerställa att brukare och klienter med de största behoven fick stöd.

Socialtjänstens verksamhet bygger i normalläge mycket på fysiska kontakter, så verksamheten behövde ställas om för att minska risken för smittspridning. Precis som för äldreomsorgen har det handlat om att övergå till kontakter utomhus eller digitalt. Omställning till det digitala innefattade också en intern övergång till mer digitala arbetsätt och att möjliggöra för socialtjänstens utredare att arbeta hemifrån. Det senare har syftat både till att minska smittspridning och till att minska risken för personalbortfall på grund av egen sjukdom.

**Utsatta grupper har blivit än mer utsatta under pandemin**  
Bilden av hur utsatta grupper har påverkats av pandemin är splittrad men mycket tyder på att risker för utsatthet har förstärkts. Den ekonomiska utsattheten har ökat på grund av varsel och uppsägningar och den sociala distanseringen har försämrat måendet för grupper som redan tidigare led av ensamhet. Oro och isolering i hemmet har ökat risken för att kvinnor och barn utsätts för våld, hedersrelaterat våld och sexuellt våld. Isoleringen gör det lättare för våldsutövande partners eller familjemedlemmar att utöva kontroll, och betydligt svårare för utsatta kvinnor och barn att söka hjälp. För barn som redan lever i en utsatt hemmiljö ökar risken för våld och övergrepp. När barn stannar hemma från skolan och förlorar en trygg miljö dagtid kan situationen förvärras ytterligare. I vilken utsträckning våldet mot kvinnor har ökat under pandemin är svårt att säga, det har länge saknats lagstöd för att föra individbaserad statistik på kvinnofridsområdet. Detta är en stor brist vilket SKR har framfört till regeringen.<sup>277</sup>

---

Not. 277 BRIS, 2021. *Årsrapport 2020. Första året med pandemin - om barns mående och utsatthet*; Socialstyrelsen, 2021. *Effekter av covid-19 på anmälningar gällande barn till socialtjänsten*; Jämställdhetsmyndigheten, 2021. *Covid-19 och våldsutsatthet*.

## Ändrade arbetssätt inom individ- och familjeomsorgen

Socialtjänsten har på kort tid ställt om för att minska smittspridningen och hitta nya former för att vara ett stöd för barn och unga under pandemin. Omställningen har framför allt inneburit en betydande övergång från fysiska möten till andra mötesformer. Vissa möten har kunnat ordnas utomhus, andra har hållits på telefon. Men den stora omställningen har handlat om att hitta digitala lösningar för att ersätta det fysiska mötet. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsyn har visat att det funnits utmaningar med bemanning och en ovana att använda digitala verktyg, men att verksamheterna uppvisat en stark förmåga att ställa om och anpassa sig till situationen.<sup>278</sup>

För socialtjänstpersonalen har det inte alltid varit lätt att avgöra vilken mötesform som varit mest lämplig för olika typer av möten. Omställningen har gått snabbt och det har initialt saknats stöd i form av teknisk utrustning, kunskapsunderlag och rättsliga förutsättningar. Arbetssätten har fått utvecklas succesivt genom erfarenhetsutbyte mellan kollegor. Precis som i andra verksamheter har det varit en utmaning att jobba med utvecklingsarbete när det varit oklart hur länge pandemin och restriktionerna skulle pågå. Det har funnits en ständig förhoppning om en snar återgång till det normala.

För vissa brukare har övergången till nya mötesformer varit positiv och inneburit ökad tillgänglighet, för andra har den varit problematisk. För lärare, elevhälsa, socialarbetare och hälso- och sjukvårdspersonal är det svårare att bedöma hälsoläge och livssituation när det inte är möjligt att fysiskt träffa barnet eller hans eller hennes familj och nätverk. Vissa besök inom barn- och ungdomspsykiatri (BUP) har minskat tillfälligt medan antalet

---

Not. 278 Inspektionen för vård och omsorg (IVO), 2020. *Hög förmåga hos socialtjänsten att ställa om under pågående pandemi.*

utredningar tycks ha utförts i samma utsträckning som tidigare. Myndigheten för vård och omsorgsanalys har konstaterat att inflödet av ärenden till socialtjänsten har varit mindre än befarat och att verksamheten har kunnat upprätthållas på ett bra sätt, trots pandemi.<sup>279</sup>

En orsak till ökad isolering och ensamhet är att samhället har tvingats dra sig tillbaka under pandemin. Tillgången till kommunala verksamheter som simhallar och bibliotek har begränsats och civilsamhällets organisationer har också tvingats minska på aktiviteter som är utsatta för smittorisk. Många kommuner har varit extra vaksamma på barns och ungas situation under pandemin och har ökat sitt uppsökande arbete. Ett sätt att minska isoleringen för barn har varit att arrangera särskilda sociala aktiviteter under skolloven.

Barnombudsmannen (BO) menar att socialtjänstens omställning till digitala kontakter övervägande har mottagits positivt av barn och ungdomar. Det finns samtidigt risker med det nya arbetssättet. BO uttrycker till exempel oro för att framför allt mindre barn inte fått sin rätt till delaktighet fullt ut tillgodosedd när kontakten med socialtjänsten har skett på telefon eller via videomöten. BO konstaterar samtidigt att socialtjänsten främst har använt de kontaktvägarna med äldre barn och ungdomar. Det finns också tecken på att övergången till digitala möten har bidragit till färre hembesök vilket kan ha gått ut över kvaliteten i utredningarna. Sammantaget menar BO att socialtjänsten har klarat sitt uppdrag väl utifrån omständigheterna, men att vi behöver vara uppmärksamma på ett mörkertal av behov som inte har kommit fram.<sup>280</sup>

---

Not. 279 Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2021. *Under rådande omständigheter. Konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg*, ss. 25 ff.

Not. 280 Barnombudsmannen (BO), 2021. *Covid-19-pandemins konsekvenser för barn*.

## Ändrade arbetssätt för personer med funktionshinder

Under början av pandemin gick det inte ut någon myndighetsinformation riktad specifikt till omsorgsmottagare, anhöriga och personal inom funktionshindersomsorgen. Det var inte lätt för personer med funktionshinder att veta om de tillhörde en riskgrupp eller inte och många isolerade sig för säkerhets skull. Det har senare visat sig att många, men inte alla i denna heterogena grupp, har haft en förhöjd risk att infekteras och drabbas allvarligt av covid-19. För att förbättra gruppens tillgång till information inleddes i april 2020 ett samarbete mellan SKR, Socialstyrelsen, FUB (Riksförbundet FUB arbetar för att personer med intellektuell funktionsnedsättning och deras anhöriga ska kunna leva ett gott liv.) och Autism- och Aspergerförbundet. Samarbetet resulterade bland annat i ett riktat stödmaterial för såväl personal som brukare inom verksamheterna.

Regeringen har inte beslutat om besöksförbud i LSS-bostäder<sup>281</sup> eller på socialpsykiatriska boenden. Vissa kommuner införde ändå besöksstopp i dessa boendeformer för att skydda de boende från smitta, men har fått kritik för det från IVO. Många kommuner begränsade också tillgången till gemensamma utrymmen, speciellt på LSS-boenden där omsorgstagare kunde ha svårt att förstå instruktioner om att inte vara nära varandra.

En tredjedel av kommunerna stängde ner sina dagliga verksamheter. Många kommuner ställde också om sina dagliga verksamheter, exempelvis genom verksamheter i anslutning till hemmet, utomhus eller digitalt. Detta för att minska smittspridning och för att kunna ge stöd med ordinarie personal i så stor utsträckning som möjligt. Nedstängda dagliga verksamheter har för många omsorgstagare inneburit att det som skapat struktur och mening i vardagen försvunnit.

---

Not. 281 En LSS-bostad är ett boende som är anpassat för personer med fysiska eller intellektuella funktionshinder. I bostaden får de boende stöd utifrån Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Kommunerna har på olika sätt kompenserat för de negativa konsekvenser som olika verksamhetsbegränsningar har inneburit för omsorgsmottagarnas livskvalitet. En vanlig åtgärd har varit att försöka ersätta den fysiska gemenskapen med sociala möten i digitala forum. Precis som på äldreboenden har videomötesverktygen utgjort en viktig länk mellan omsorgstagare och anhöriga. LSS-boenden har investerat i smarta telefoner, plattor och datorer och annan teknisk utrustning för att möjliggöra kontakter med anhöriga och att ta del av digitala sociala aktiviteter och underhållning. Men – som vi konstaterar i kapitlet om digitalisering – här finns utrymme för viss kommunal självkritik. Många boenden hade kunnat göra mer för att minska det digitala utanförskapet hos omsorgstagare i LSS-boenden.

Precis som i sjukvården så har socialtjänsten tvingats göra svåra avvägningar och prioriteringar under pandemin. Socialtjänsten får inte prioritera mellan ärenden ens i kris (vi återkommer till det) men under pandemin har personalresurserna helt enkelt inte räckt till för att fullt ut upprätthålla verksamheten. Under 2020 rapporterade kommunerna in 8 725 icke verkställda beslut enligt LSS till IVO. Den vanligaste orsaken till sådan rapportering var att verkställighet av daglig verksamhet dröjde mer än tre månader.

Det har varit utmanande för kommunerna att ge stöd åt personer med personlig assistans. Uppgiften har komplicerats av att ansvaret för personlig assistans är delat mellan kommunerna och staten. I de fall Försäkringskassan tagit beslut om insatser som utförts av andra utförare än kommunen var det inledningsvis svårt för kommunerna att säkerställa tillgång till skyddsutrustning för personalen. Det har också varit komplicerat att hantera sjukfrånvaro när den enskilde har valt att få assistansen av en privat utförare. Ansvaret för sjuklöner inom personlig assistans har skiftat under pandemin, vilket skapat osäkerheter och medfört merarbete för såväl utförare som kommuner. Det rimliga är att varje utförare bär ansvaret för sina egna sjuklöner.



## 11.3 Gemensamma utmaningar för äldreomsorg och övrig socialtjänst

### 11.3.1 Personalbrist och hög personalomsättning

Kompetensförsörjningen är sedan länge en stor utmaning för den välfärdsverksamhet som bedrivs av kommuner och regioner. Bemanningssituationen var pressad redan före pandemin och har utmanats ytterligare på grund av pandemins konsekvenser. Personalfrånvaron har ökat kraftigt på grund av egen sjukdom, kravet på att stanna hemma vid minsta symtom och behovet av att vårda egna barn med sjukdom eller symtom. Det har också funnits signaler om att medarbetare har sjukskrivit sig på grund av oro för smitta. Ökad personalfrånvaro i kombination med ökat personalbehov har periodvis skapat en ytterst kritisk bemanningssituation. Inom äldreomsorgen har framför allt kohortvården krävt en utökad bemanning. Arbetssättet är personalintensivt eftersom personalen inte får röra sig mellan grupper av omsorgstagare.

Även socialtjänsten har haft behov av att förstärka bemanningen, främst på grund av ett ökat antal ansökningar om ekonomiskt bistånd. Socialtjänsten har dessutom haft ökade problem med den långsiktiga kompetensförsörjningen. En orsak är att det har varit svårare att rekrytera personal under pandemin. Men det stora problemet har varit att frigöra resurser för att introducera nya socialsekreterare. Skälen till detta är att en stor andel av den ordinarie personalen under perioder varit frånvarande och att en stor del av arbetet har skett digitalt. Särskilt inom den sociala barn- och ungdomsvården beskrivs att nya socialsekreterare behöver omfattande stöd och handledning från kollegor för att bli trygga i de svåra bedömningar som ofta krävs. Att få till detta har varit utmanande under pandemin.<sup>282</sup>

---

Not. 282 Se Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2021. *Under rådande omständigheter. Konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg.*

Många kommuner har, ofta med framgång, mött utmaningen genom att överbemanna verksamheterna. Strategin har grundats i en växande insikt om att personalstyrkan har varit ovanligt instabil under pandemin. Personalen är den helt centrala resursen i verksamheterna och det har behövts marginal för att undvika ständiga akututryckningar. Men att överbemanna har inte varit någon lätt uppgift och alla vägar har behövt prövas. Förvaltningarna har tagit in extrapersonal för längre perioder, anlitat bemanningsföretag och uppmuntrat frivilliga överflyttningar mellan verksamheter.

### **11.3.2 Svåra avvägningar och prioriteringar har utmanat ledarskapet**

Både äldreomsorgen och övriga delar av socialtjänsten har behövt väga viktiga värden mot varandra på ett betydligt skarpare sätt än i normalläge. Nya och återkommande värdekonflikter har skapat utmaningar framför allt för personalen och de verksamhetsnära cheferna.

För äldreomsorgen har besöksbegränsningar i särskilda boenden skapat svåra avvägningar i förhållande till de anhörigas och omsorgstagarnas ömsesidiga behov av att mötas fysiskt. För personalen har det varit en svår uppgift att starkt begränsa möjligheten att mötas när det fått så uppenbart negativa konsekvenser för de äldres livskvalitet. Omsorgsmottagarna tillbringar sina sista år i livet på särskilt boende och det är inte självklart för alla att risken för allvarlig sjukdom ska väga tyngre än en tillvaro utan besök. Personalen vid särskilda boenden har fått en svår uppgift i att förklara skälen till besöksbegränsningar, både gentemot omsorgstagare och anhöriga. Förståelsen hos anhöriga har varierat och det har förekommit

turbulenta situationer där omsorgspersonal har fått ta emot glåpord och hot, eller att anhöriga har trängt sig in på boenden för att komma till en anhörigs lägenhet.<sup>283</sup>

Att det funnits möjlighet att bevilja dispens<sup>284</sup> från begränsningen har både underlättat och försvårat för personalen. Det har varit tillfredsställande att kunna möjliggöra möten, till exempel för ett sista farväl när en omsorgsmottagare tydligt befunnit sig i livets slutskede, men det har inte varit lätt att dra en skarp gräns för när dispenser ska beviljas. Socialstyrelsens allmänna råd om hur besöksförbudet skulle hanteras gav visst stöd men i de enskilda fallen uppstod ofta svåra avvägningar. När är till exempel en omsorgstagares oro tillräckligt stark för att ett besök ska tillåtas?

Även i den övriga socialtjänsten har verksamhetsnära chefer behövt göra en rad svåra avvägningar mellan värden som är svåra att rangordna. En sådan värdekonflikt har stått mellan att å ena sidan skydda personal och brukare från smitta och å andra sidan säkerställa god kvalitet i den brukarnära verksamheten. Även om övergången till distansmöten har frigjort tid för personal och stärkt tillgängligheten för brukare, så är det uppenbart att distansmötet inte alltid varit det bästa för utredningens kvalitet. Både personal och brukare har upplevt att den personliga närheten ibland gått förlorad i videomötesformen. Det har varit svårare att avläsa kroppsspråk och ibland har krånglande teknik tagit fokus från samtalets innehåll. Det har ibland stått klart att ett fysiskt möte vore att föredra samtidigt som detta lika uppenbart skapat en stor smittorisk. Till denna värdekonflikt ska adderas den osäkerhet som funnits rörande

---

Not. 283 Se t.ex. Ruzicka-Nilsson, J., Hovlin, K., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorgen. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 57 ff.

Not. 284 Socialstyrelsen, 2020. *Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av förordningen om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19*.

juridiska aspekter. Det har inte alltid varit lätt att avgöra om videomöten via den teknik man haft tillgänglig har varit förenliga med dataskyddslagstiftningen.

Inom socialtjänstens utredande verksamheter har verksamhetscheferna ofta saknat stöd från fysiskt närvarande kollegor när många arbetat hemifrån för att motverka smittspridning. Socialtjänstens chefer hade varit betjänta av ett tydligare stöd från statliga myndigheter, i form av kunskap och vägledning om prioriteringar och juridiska bedömningar.

## **11.4 Specifika utmaningar för äldreomsorg och övrig socialtjänst**

Här nedan för vi ett par fördjupande resonemang om några särskilda utmaningar under pandemin. Det handlar dels om hur verksamheten har påverkats av den allmänt negativa bilden av äldreomsorgen, dels om rättsliga hinder för att göra prioriteringar i kris.

### **11.4.1 Den allmänna bilden av äldreomsorgen har påverkat verksamheten**

Personalen vid särskilda boenden har besvärats av att det under perioder har målats upp en väldigt negativ bild av äldreomsorgen under pandemin. Det var naturligt att medier rapporterade om det som hände i äldreomsorgen när många blev sjuka och dog. Men denna rapportering skapade en onyanserat negativ bild av verksamheten och det antyddes eller sades rakt ut att verksamheten var misskött.<sup>285</sup>

---

Not. 285 Höörs kommun, 2021. *Bokslut 2020 covid-19*.

Den uttryckta eller förtäckta kritiken har för många känts orättvis. Och kontrasten mot hur hälso- och sjukvårdens personal framställdes som hjältar har för många varit provocerande. Detta har givetvis påverkat arbetsmotivationen negativt och blivit ett problem för verksamheten. Det finns i utvärderingarna exempel på att medarbetare har avslutat sina anställningar för att de inte orkat med att arbeta i en verksamhet som framställs i så mörk dager.<sup>286</sup>

Den allmänna bilden kan ha fått fler verksamhetsmässiga konsekvenser. Inflyttningen till särskilt boende har minskat under pandemin och det är färre som sökt och beviljats hemtjänstinsatser. Eftersom det verkar ha funnits en rädsla för att skriva in sina anhöriga på särskilda boenden, finns det risk för att grupper av äldre hållits kvar i hemmet och gått miste om en adekvat vård.<sup>287</sup>

Kommuner och regioner har skäl att fundera på hur de i samverkan kan förmedla en saklig och nyanserad bild av den äldreomsorg som bedrivs i särskilda boenden. Att den allmänna bilden av äldreomsorgen blivit missvisande är inte bara tråkigt utan också skadligt för verksamheten, framför allt om den består över längre tid.

#### **11.4.2 Den palliativa vården har satts på prov**

Pandemin har drabbat sköra äldre hårt och många dödsfall har skett inom den kommunala äldreomsorgen. Döden berör och upp-  
rör och vården i livets slutskede (palliativ vård) blev under våren 2020 föremål för en intensiv medial uppmärksamhet.

---

Not. 286 Stålo, J., Ruzicka-Nilsson, J. m.fl., 2021. *Fördjupad analys av äldreomsorg. Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 138.

Not. 287 Socialstyrelsen, 2021. *Fortfarande färre äldre än innan pandemin som får hemtjänst för första gången*; KPMG, *Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, s. 361 ff.

Behovet av palliativ vård har ökat samtidigt som världens resurser varit pressade av annan covid-vård. Risken för smittspridning och bristen på skyddsutrustning har gjort det svårare att ordna fysiska möten mellan patient, läkare och anhöriga. Trots svårigheterna har kommunerna klarat av att ge en god palliativ vård sett till hela den hittillsvarande pandemiperioden. Men under pandemins första intensiva månader fick covid-19-patienter sämre vård än jämförbara patienter fick före pandemin.

### Palliativ vård

Palliativ vård är aktiv livshjälp i livets slutskede. Vården syftar till att förebygga och lindra lidande genom tidig upptäckt, noggrann analys och behandling av smärta och andra fysiska, psykosociala och andliga problem. Palliativ vård kan ges parallellt med livsförlängande vård, men kan också ges som enda vårdform i livets slutskede.

Sett till helåret 2020 för hela riket så visar Socialstyrelsens uppföljning att den palliativa vården under 2020 har varit på ungefär samma nivå som under 2018 och 2019. Pandemin har inte haft någon tydlig effekt på det urval av indikatorer som följdes upp. Det visar att kommunerna sett till hela året klarat att bedriva samma palliativa vård under pandemi som i normalläge. Men det betyder inte att den palliativa vård som bedrivits alltid varit tillfredsställande. De regionala skillnaderna är stora och samtliga regioner ligger långt från Socialstyrelsens nationella målnivåer. Den palliativa vården är inte jämlik och det finns ett stort fortsatt utvecklingsbehov. Uppföljningar visar också att den palliativa vården hade problem under pandemins inledande fas.<sup>288</sup>

---

Not. 288 Socialstyrelsen, 2021. *Covid-19-pandemins påverkan på följsamheten till Nationella riktlinjer*, ss. 80 ff.

Under de första månaderna av våren 2020 fick covid-19-patienter sämre palliativ vård än jämförbara patienter fick året innan. De som avled med covid-19 fick i lägre utsträckning smärtskattningar och munhälsobedömningar, en mindre andel fick ett så kallat brytpunktssamtal<sup>289</sup> och en större andel dog utan att ha en människa vid sin sida.

Andnöd i livets slutskede har varit betydligt vanligare hos covid-patienter på sjukhus än på särskilda boenden. En förklaring kan vara att de som dött i särskilda boenden varit så sköra att den akuta andnödssfasen inte hunnit inträda. En annan förklaring kan vara att de som fått akut andnöd har omflyttats till sjukhus, där det funnits rätt utrustning och kompetens att ge syrgasbehandling. Av de patienter i särskilt boende som trots allt vårdats för andnöd har nästan alla fått en fullständig lindring av ångest och smärta. Symtomlindringen tycks ha varit mer effektiv i särskilda boenden än på sjukhus.<sup>290</sup>

Att många patienter under pandemin har dött ensamma är ett misslyckande. Under våren 2020 har en tredjedel av covid-patienterna vid särskilda boenden avslutat livet utan att ha en annan människa nära och på sjukhusen har andelen varit ännu högre (43 procent). Vid särskilda boenden är det oftast någon från omvårdnadspersonalen som varit närvarande vid dödstillfället, medan anhöriga har haft större möjlighet att närvara när dödsfallet skett på sjukhus. Att få ta ett sista farväl är viktigt inte minst för de anhöriga. Det är tragiskt att så många berövades den möjligheten under pandemins första fas. Situationen förbättrades successivt under 2020 då

---

Not. 289 Samtal mellan ansvarig läkare och patient om ställningstagande att övergå till vård i livets slutskede, där innehållet i den fortsatta vården diskuteras utifrån patientens tillstånd, behov och önskemål.

Not. 290 Strang, P., Bergström, J. m.fl., 2020. *Symptom relief is possible in elderly dying COVID-19 patients: a national registry study.*

anhöriga fick allt bättre möjligheter att närvara oavsett om dödsfallet skett på sjukhus eller en kommunal enhet.<sup>291</sup>

Orsaken till de nedslående siffrorna är dels de besöksrestriktioner som rådde för att minska risken för smittspridningen. Därtill har de reserestriktioner som många länder infört försvårat för släktingar utomlands att närvara som anhöriga vid dödsfall som skett i Sverige. Det råder ingen tvekan om att kommunerna haft ambitionen att undvika att brukare dör i ensamhet, om det inte varit ett uttryckligt önskemål från den enskilde. Att så ändå har skett beror delvis på att förloppet för covid-patienter ibland varit svårbedömt och hastigt, men också på att bemanningsproblem har försvårat möjligheten till konstant övervakning.<sup>292</sup>

Jämförande studier av hur den palliativa vården har utförts visar att den palliativa vården generellt sett har varit bättre i särskilda boenden än på sjukhus. De som har dött i särskilt boende har i större utsträckning fått brytpunktssamtal, smärtlindring, och har mer sällan fått olämpliga läkemedel eller haft ångest. Det har dessutom funnits ett värde för patienten att få vårdas i hemmiljö av välbekant personal och att slippa en sjukhustransport i livets slutskede.<sup>293</sup>

---

Not. 291 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Fakta om äldreomsorgen – I ljuset av coronapandemin*, s. 63; Se också: Strang, P., Bergström, J. m.fl., 2020. *Dying from COVID-19: Loneliness, end-of-life discussions, and support for patients and their families in nursing homes and hospitals. A national register study.*

Not. 292 Se t.ex. Goll-Rasmussen Nilsen, S., 2021. *Länsgemensam rapport: IVO:s tillsyn gällande medicinsk vård och behandling på SÄBO under covid-19 pandemin*, s. 9.

Not. 293 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Palliativ vård i SÄBO. En värdig tid i livets slut*, ss. 19 ff.



### 11.4.3 Socialtjänstens yttersta ansvar har utmanats

Socialtjänstens yttersta ansvar lagstodgades i 1980 års socialtjänstlag och utgör fortfarande en av socialtjänstlagens hörnstenar. Det yttersta ansvaret innebär att kommuner ska garantera att ingen faller mellan stolarna när de är i behov av hjälp och stöd som inte omhändertas av samhällets övriga socialförsäkringssystem. Men tanken är inte att kommuner genom det yttersta ansvaret ska ta över verksamhet som en annan huvudman ansvarar för. Samtidigt upplever kommuner att det yttersta ansvaret ofta får just den praktiska konsekvensen. När andra huvudmän av olika skäl gör prioriteringar så spillar det som prioriterats bort ofta över på kommunerna. För kommunerna, och inte minst socialtjänsten, har detta medfört en ökad belastning i en tid då verksamheten redan är hårt pressad av hög personalfrånvaro och stora omställningsbehov.

I SKR:s olika nätverk uttrycktes under pandemins första månader en stark oro för att det yttersta ansvaret skulle kräva en kraftig förstärkning av socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd (tidigare ”socialbidrag”). Ekonomiskt bistånd måste betalas ut i tid för att inte försätta människor i ett ekonomiskt nödläge. Att genomföra en sådan förstärkning mitt under pandemin framstod som en närmast omöjlig uppgift.

Det fanns flera skäl till oro. När prognoserna om kraftigt ökad arbetslöshet skrevs upp förväntades ekonomiskt bistånd, med viss eftersläpning, också öka dramatiskt. SKR bedömde till exempel att biståndsutbetalningarna skulle öka med 30 procent under perioden 2018–2021. Ett annat skäl till oro gällde de statliga myndigheternas förmåga att klara sina uppdrag. Skulle Försäkringskassan mäktas med att betala ut sjukpenning i rimlig tid? Hur såg a-kassornas kapacitet ut? När människor förlorar jobbet och inte får ut ersättning från socialförsäkringssystemet så tvingas de söka sig till socialtjänsten.

Ett tredje skäl till oro var reformeringen av Arbetsförmedlingen. Myndighetens minskade närvaro i kommunerna har skapat stora samverkansproblem.<sup>294</sup> Under pandemin har det varit av största vikt att ha etablerade och välfungerande samverkansstrukturer för att kunna stödja de individer som förlorar sitt arbete och sin försörjning. I avsaknad av sådan samverkan riskerar fler individer att hamna i lång arbetslöshet. Här befarade kommunerna att personer som inte kvalificerat sig för a-kassa skulle behöva leva på ekonomiskt bistånd under längre tid, med risk för långvarig social och ekonomisk marginalisering. För kommunerna skulle detta leda till kostnadsökningar och en hård belastning på socialtjänsten, mitt under pågående pandemi.

Med anledning av dessa scenarier riktade SKR ett flertal hemställningar med förslag som syftade till att förstärka a-kassan, stärka myndigheternas kapacitet, skapa nya arbetsmarknadspolitiska vägar för arbetslösa utan rätt till a-kassa, fler feriearbeten för ungdomar och stärkt vuxenutbildning. Flera av förslagen hörsammades av regeringen.<sup>295</sup> Tillsammans med en mycket offensiv ekonomisk politik från regeringens sida blev ökningen av ekonomiskt bistånd betydligt mindre än befarat. Men det blev ändå en ökad inströmning av ärenden och en redan hårt belastad socialtjänst fick ställa om för att klara utredningar och utbetalningar. För att klara detta har digitalisering varit en viktig strategi. Genom att utveckla funktioner för e-ansökningstjänster och digitala svarsbesked har tid sparats och medarbetare som arbetat hemifrån med lätta symtom har kunnat bidra.

---

Not. 294 Se Myndigheten för vård och omsorgsanalys, 2021. *Under rådande omständigheter*, s. 116.

Not. 295 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Fler åtgärder behövs för personer med svagare förankring på arbetsmarknaden*.

## **11.5 Statens insatser för äldreomsorg och socialtjänst**

### **11.5.1 Statens regelstyrning har inte varit tillräckligt lyhörd**

Under pandemin har det blivit tydligt att många bestämmelser som berör äldreomsorg och socialtjänst har begränsat möjligheten att skydda utsatta grupper från smitta. Det har också visat sig att många bestämmelser har förhindrat kommuner att anpassa verksamheterna efter krissituationen. Precis som i andra verksamheter, inte minst sjukvården, har den pressade bemanningssituationen i många fall krävt svåra prioriteringar och anpassningar.

**Nödvändiga regeländringar för äldreomsorgen har uteblivit**

Personer som bor på särskilt boende med demensinriktning uppvisar en stor variation i funktion, både kognitivt och fysiskt. Personer med låg kognitiv funktion i kombination med hög fysisk funktion är rörliga och accepterar inte avgränsningar. När personer med dessa förutsättningar bär på covid-19-viruset uppstår stor risk för medboende och personal. Det kan också föreligga risk för smittspridning till allmänheten om de boende lämnar byggnaden. Den kognitiva funktionsnedsättningen gör det svårt eller omöjligt att förklara syftet med begränsningsåtgärder och att inhämta samtycke.

Ett behov som många kommuner identifierade var att kunna införa tillfälliga begränsningsåtgärder för personer som bor på vård- och omsorgsboende med demenssjukdom, för att undvika fysiska kontakter mellan smittade och friska äldre med demenssjukdom. Sådana åtgärder kan exempelvis handla om att tillfälligt låsa dörrar till lägenheter och kohortavdelningar när boende vistas där tillsammans med personal. Detta är inte möjligt enligt lag och

trots SKR:s hemställan till regeringen i april 2020 gjordes inga tillfälliga förändringar i smittskyddslagen.<sup>296</sup>

### Nödvändiga regeländringar för socialtjänstens verksamheter har uteblivit

Som framgår i kapitlet om arbetsgivarrollen under pandemin, så har flera centrala välfärdsfunktioner drabbats av allvarliga bemanningsproblem under pandemins olika vågor. Det säger sig självt att prioriteringar måste göras när upp till halva personalstyrkan är frånvarande. I hälso- och sjukvården har personalen kunnat tillämpa de prioriteringsgrunder som regleras i hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Men när socialtjänstens resurser inte har räckt till har verksamheten saknat lagstöd för att prioritera de brukare som har störst behov. Detta har skapat märkliga konsekvenser inom äldreomsorgen där insatser enligt HSL och socialtjänstlagen ofta är sammanflätade och utförs av samma personal vid samma tillfälle. Utifrån HSL får de största behoven prioriteras, men inte utifrån SOL.

Lagstiftaren har förutsett att det under vissa extraordinära omständigheter är nödvändigt att möjliggöra undantag från socialtjänstlagen. Enligt 16 kap. 9 § i socialtjänstlagen får regeringen meddela särskilda föreskrifter om socialtjänsten i det fall att riket är i krig eller krigsfara. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för den fredstida kris som pandemin har utgjort.

Situationen har ändå inneburit att personalen tvingats göra nödvändiga prioriteringar. Ärenden som handlar om omfattande omvårdnadsbehov och risk för liv och hälsa har till exempel prioriterats på bekostnad av hjälp med inköp och utevistelse. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har konstaterat att prioriteringar har varit

---

Not. 296 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan - föreskrift om begränsningsåtgärder inom särskilda boenden för äldre.*

nödvändiga och allt tyder på att de gjorts med omdöme.<sup>297</sup> Men prioriteringar har inte kunnat ske under ordnade, kontrollerade och lagenliga former.

SKR har under pandemin tagit emot många synpunkter från socialchefer som signalerat det akuta behovet av rättsliga åtgärder. I mars 2020 gjorde SKR sin första hemställan till regeringen att komplettera socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) med en paragraf som möjliggör prioriteringar i kris.<sup>298</sup> En sådan komplettering skulle motsvara den paragraf som redan finns i hälso- och sjukvårdslagen.<sup>299</sup> Trots att SKR vid upprepade tillfällen<sup>300</sup> har påtalat behovet av ändrad lagstiftning har man inte fått gehör från regeringen. Om inga rättsliga ändringar görs riskerar därför socialtjänstens medarbetare att ställas inför samma etiska dilemman vid en kommande kris.

### **11.5.2 Statens kunskapsstöd var otydligt och kom sent**

Pandemin har ställt kommuners och regioners verksamheter inför oförutsedda och ovana situationer. Det har medfört att personalen i kommuner och regioner har upplevt ett annat behov av vägledning och stöd än i normalläge. Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och IVO har med anledning av pandemin förmedlat vad som följer

---

Not. 297 Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2021. *Under rådande omständigheter. Konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg*, s. 36.

Not. 298 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19*.

Not. 299 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 3 kap, 1§, andra stycket.

Not. 300 Föreningen Sveriges Socialchefer skickade den 15 april en skrivelse till ansvarigt statsråd med vädjan om tillfällig lagstiftning. Kort därefter gjorde SKR sin första hemställan till regeringen i april samma år, med ett konkret förslag till utformning av tillfällig lagstiftning. Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om införande av en lag om kommuners prioriteringar under covid-19-pandemin*.

av gällande regelverk. Men personalen har saknat stöd och vägledning om hur de ska agera när verkligheten presenterar en situation bortom föreskrifterna.

Med anledning av detta har SKR under våren 2020 hemställt till regeringen att ge myndigheterna särskilda instruktioner att ge stöd som är anpassat till de behov som finns i en extraordinär situation. I tider av kris kan personalen ställas inför nya typer av vägval och då behöver myndigheterna kunna ge stöd som inte uteslutande utgår från befintlig lagstiftning.<sup>301</sup>

Statliga myndigheters riktlinjer om hur och när skyddsutrustning ska användas har varit otydliga och delvis motstridiga. Det har skapat oro bland äldreomsorgens personal som haft svårt att undvika nära kontakter med sina brukare. Det har till exempel varit oklart om det har räckt med att använda visir eller om detta måste kombineras med munskydd. Mot bakgrund av bristen på skyddsutrustning har det varit svårt för personalen att veta om de själva och brukarna har varit tillräckligt skyddade från smitta. I pandemins inledande skede hade personalen också behövt kompletterande råd om riskbedömningar när korrekt skyddsutrustning inte funnits tillgänglig. Mer utförliga resonemang om frågor relaterade till skyddsutrustning finns i kapitlet om statlig styrning respektive krisberedskap och krishantering.

Äldreomsorgens personal har saknat kunskapsstöd från Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen under pandemins inledande fas då osäkerheten och oron var som störst. I april månad 2020 gav Socialstyrelsen ut ett flertal kunskapsstöd som gav vägledning om symtomlindring i livets slutskede, arbetssätt i kommunal hälso- och sjukvård vid covid-19 och arbetssätt i särskilt boende för personer

---

Not. 301 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19.*

med covid-19 och demens. Kunskapsstöden var efterlängtade och användbara men hade behövts tidigare. Först i början på maj månad kom Folkhälsomyndighetens vägledning om de viktigaste åtgärderna för att hindra smitta att spridas från personal till de äldre vid särskilda boenden. De åtgärder som rekommenderades hade då redan införts i många verksamheter, som förstärkta hygienrutiner och kohortvård.<sup>302</sup>

För att snabbt nå ut med kunskapsbaserad information och främja en jämlik vård kunde Socialstyrelsen haft en roll att skapa fler nationella webbutbildningar för vikarierande personal i omsorgerna. Av de cirka 200 000 personer som arbetar i äldreomsorgen har de flesta kort utbildning. Många arbetar på timbasis och har svaga kunskaper i svenska språket.

### **11.5.3 Myndighetsbesked om skyddsutrustning var motstridiga**

Under våren 2020 då bristen på skyddsutrustning var som störst hade Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket svårt att komma med ett samstämmt budskap om vilka krav som skulle ställas på användningen av skyddsutrustning. Folkhälsomyndighetens rekommendation var att munskydd och visir skulle användas i vissa situationer, efter en riskbedömning. I övriga situationer skulle det räcka med antingen visir *eller* munskydd och skyddsglasögon. Arbetsmiljöverket krävde i sina inspektioner av arbetsplatser att både munskydd och visir skulle användas i *allt* patientnära arbete. SKR påtalade redan i mars 2020 att de motstridiga budskapen utgjorde ett problem.<sup>303</sup>

---

Not. 302 Se t.ex. Vårdföretagarna, 2020. *Äldreomsorgen – den svaga länken i Sveriges coronastrategi?*

Not. 303 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Faktaunderlag till utfrågning om pandemin i Konstitutionsutskottet den 25 mars 2020.*

Grundorsaken till de motstridiga budskapen var att Folkhälso-myndighetens rekommendationer baserades på aktuellt kunskaps-läge, smittspridning och behovet av att skydda patienter och personal, medan Arbetsmiljöverkets inspektioner utgick från arbetsmiljö-lagens krav på att förebygga risk för personalen på arbetsplatserna. Arbetsmiljöverket ansåg inte att de kunde göra avsteg från arbets-miljölagen vid inspektion i fredstida kris. Kommuner och regioner utgick från Folkhälso-myndighetens rekommendationer, som för-medlades vidare till verksamheterna via regionala vårdhygieniska enheter.

Resultatet blev att de tillsynsbeslut som Arbetsmiljöverket fattade under pandemin utgick från högre krav jämfört med Folkhälso-myndighetens rekommendationer. När Arbetsmiljöverket i början på april 2020 beslutade om skyddsstopp vid äldreboendet Serafen i Stockholm uppstod oro och förvirring om vad som egentligen gällde.<sup>304</sup> I april 2020 genomfördes en samverkanskonferens där Socialstyrelsen, Folkhälso-myndigheten och Arbetsmiljöverket resonerade om de motstridiga budskapen. Under konferensen enades myndigheterna om ett gemensamt uttalande att Folkhälso-myndighetens rekommendationer skulle gälla. Arbetsmiljöverkets enskilda tillsynsbeslut om skyddsutrustning skulle således inte ses som generellt normerande.<sup>305</sup>

#### **11.5.4 Statens tillsyn av äldreomsorgen var inte lyhörd**

Som har framgått i det här kapitlet har äldreomsorgens personal behövt hantera pandemins mest tragiska konsekvenser på nära håll. Med sin egen hälsa som insats har vårdbiträden, undersköter-

---

Not. 304 Se t.ex. Algehed, J. m.fl., 2021. *Utvärdering av Mölndals stads hantering av Covid-19-pandemin*, ss. 29 ff.

Not. 305 Folkhälso-myndigheten, *Skydd mot smitta inom vård och omsorg*, publicerad 2020-04-11.



skor och sjuksköterskor gjort sitt yttersta för att skydda de äldre från smitta och samtidigt ge dem så hög livskvalitet som möjligt under den sista tiden i livet. De har fått bevittna mycket lidande och död och ofta upplevt svagt stöd eller till och med klander från media, myndighetsföreträdare och allmänhet. Som har framgått ovan har de verksamhetsmässiga utmaningarna varit många. Tyvärr måste den tillsyn som IVO genomförde under pandemin adderas till dessa utmaningar.<sup>306</sup>

I mitten av april 2020 stod det klart hur hårt drabbad äldreomsorgen blivit av pandemins konsekvenser. Vid den tidpunkten var det oklart om de dystra kurvorna skulle fortsätta i samma riktning. I detta läge gav regeringen IVO i uppdrag att göra en stor inspektion av äldreomsorgen.

I IVO:s regeringsuppdrag framgår att tillsynen under pandemin inte fick öka kommunernas arbetsbörda. Ändå har IVO utformat en ny mer datadriven tillsynsmetodik som förutsätter stora mängder material. Konsekvensen för landets kommuner har blivit att de behövt lägga mycket tid på att ta fram dokumentation. Datainsamlingen kulminerade sommaren och hösten 2021 då IVO begärde in totalt 60 000 journaler från kommunerna.

Administrationn blev för många kommuner överväldigande under en period då de samtidigt skulle hantera en tredje smittspridningsvåg och en utmanande bemanningsplanering för sommarmånaderna. I en kommun begärdes 767 journaler ut från särskilda boenden. Materialet motsvarade 230 000 A4-sidor. Flera kommuner har behövt förstärkningsrekrytera för att kunna hantera den administrativa bördan. Ofta är det hårt ansträngda sjuksköterskor som har behövt hålla ihop redovisningen till IVO.

---

Not. 306 Se t.ex. Rånlund, A., Larsson, I., 2022. *Regionernas samordning av vaccinerings och provtagning under covid-19 pandemin*, s. 44.

Resultatet av tillsynsinsatserna har fått hård kritik från flera kommuner, som menar att IVO snarare har granskat dokumentationen än verksamheten. Kommunerna känner inte igen sig i hur IVO har beskrivit deras verksamhet och de tycker att slutsatserna har varit illa underbyggda.<sup>307</sup> (Se kapitlet om statlig styrning för ett mer principiellt resonemang om tillsyn i kris.)

## 11.6 Vilka lärdomar kan vi dra?

Som har framgått i detta kapitel har äldreomsorgen och socialtjänsten haft en lång rad stora utmaningar att hantera under pandemin. Här lyfter vi fram några viktiga lärdomar utifrån kommunernas erfarenheter.

### 11.6.1 Äldreomsorgen prioriterades inte tillräckligt högt i pandemins inledande skede

Vi har inte lyckats skydda de äldre – det står klart när vi betraktar pandemins konsekvenser. De tragiska konsekvenserna för de äldre och deras anhöriga förklaras av många faktorer, inte minst den höga samhällsspridningen och den äldre gruppens ökade mottaglighet för viruset. De flesta jämförbara länder har haft ungefär samma dödlighet bland de äldre i förhållande till smittspridningen i landet. Det är därför svårt att kalla det svenska skyddet av de äldre för ett misslyckande, men det är heller inte vår uppgift att döma i den frågan. Vår uppgift är att dra lärdomar.

Under våren 2020 då äldreomsorgen drabbades som värst låg myndigheternas och medias fokus på hälso- och sjukvården.

---

Not. 307 Granestränd, C., *Ivo får kritik för svagt underlag – igen*, publicerad 2021-02-05-05; Knape, A., *Ivo lägger enorm börda på kommunerna*, publicerad 2021-12-04.

Kunskapen fanns om att de äldre var utsatta för stor risk och att de allra sköraste fanns på kommunernas särskilda boenden. Ändå riktades uppmärksamheten och resurserna till hälso- och sjukvården och inte minst intensivvården. Vi hade behövt hålla två fokus samtidigt: att både stärka den livräddande verksamheten i hälso- och sjukvården och samtidigt stärka den verksamhet som försökte skydda de sköraste äldre.

Trots mantrat att skydda de äldre var det länge oklart vilken strategi staten hade för att förverkliga detta skydd. Det var klokt att balansera smittbegränsande insatser mot värdet för de äldre att få röra sig fritt och träffa sina anhöriga. Men verksamheten hade behövt tidigare och tydligare kunskapsstöd och rekommendationer om provtagning, användning av skyddsutrustning, hantering av besöksförbudet och stärkning av hygienrutiner.

Det var för äldreomsorgens personal och SKR tydligt att de statliga myndigheterna, framför allt i pandemins inledande skede, hade begränsad kunskap om äldreomsorgens förutsättningar. Detta förstärkte äldreomsorgens intryck av att vara nedprioriterad i förhållande till sjukvården. Myndigheternas kunskap om verksamheten utvecklades successivt, inte minst tack vare medverkan i de nätverk som SKR samordnade för socialchefer, medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) och medicinskt ansvariga för rehabilitering (MAR).

### **11.6.2 Äldreomsorgens omställning har krävt kulturförändring**

Det var genuint svårt för verksamheterna inom äldreomsorgen att skydda de äldre. Äldreomsorgen är ingen sluten verksamhet och absolut inget sjukhus. På ett särskilt boende har brukarna sina egna lägenheter och lever som vanliga hyresgäster, med den skillnaden att de har tillgång till gemensamma ytor och personalens

nära stöd och omsorg. Nästan alla de åtgärder som kunnat införas eller förstärkas på ett relativt smärtfritt sätt inom sjukhusvården har stridit mot den grundideologi som präglar äldreomsorgen. Verksamhetens strävan att skapa en hemlik miljö där de äldre kan röra sig fritt och mötas i gemensamma lokaler rimmar illa med pandemibekämpande åtgärder som strikta städ- och hygienregler, stängda avdelningar, skyddsutrustning och samtal bakom plexiglasskivor. Utöver att ställa om sina arbetssätt har äldreomsorgen också behövt arbeta med sin organisationskultur.

Efter ett initialt fokus på sjukhusens intensivvård och övrig akutsjukvård flyttades den mediala uppmärksamheten till äldreomsorgen, och inte minst de särskilda boenden där dödstalen steg snabbt. Mycket fokus riktades mot hur personalen klarade av att hantera sjukvårdsaspekterna av äldreomsorgen och ansatsen var ofta kritisk. I det kollektiva medvetandet glömdes det bort att äldreomsorgen har gått igenom en mycket medveten utveckling, som startade med den så kallade ÄDEL-reformen och som inneburit en politisk strävan bort från äldreomsorg som en sjukvårdsinrättning. I den fortsatta utvecklingen av äldreomsorgen krävs en god balans mellan det sociala och det medicinska innehållet.

### **11.6.3 Statens styrning har inte anpassats efter förhållanden i kris**

Under de extraordinära förhållanden som äldreomsorgen och socialtjänsten befunnit sig i, framför allt med tanke på bemanningssituationen, har det krävts drastiska beslut och prioriteringar. Äldreomsorgen har, precis som sjukvården, varit utsatt för pandemins dubbla effekter: dels den förhöjda hälsorisk som viruset utgjort för personer i riskgrupp, dels den effekt statens restriktioner haft på bemanningssituationen. Detta har föranlett en stor omställning av verksamheten. Men till skillnad från hälso- och

sjukvården har omställningen behövt göras med oförminskade krav på att upprätthålla den ordinarie verksamheten. Staten har inte varit beredd att ändra i socialtjänstlagen för att möjliggöra prioriteringar mellan de verksamheter och de omsorgsmottagare som haft de största behoven. Allt har varit lika viktigt. Detta är inte rimligt och vi hoppas att regeringen drar lärdom av detta inför nästa kris.

Att inte kunna prioritera har också skapat en rad besvärliga situationer för socialtjänsten, som enligt lag har det yttersta ansvaret för att ingen individ faller mellan stolarna i välfärdssystemet. När en statlig eller regional aktör prioriterar bort en verksamhet, eller missköter den, så landar konsekvensen inte sällan i knät på socialtjänsten. Och socialtjänsten får inte prioritera, inte ens när det råder en extraordinär krissituation.

Det är svårt att förstå hur IVO resonerade när de mitt i sommaren och mitt under brinnande pandemi valde att utforma sina inspektioner på ett sätt som krävde stora resurser av äldreomsorgen. Som myndigheten själv konstaterat fanns det redan kunskap om äldreomsorgens långdragna problem. Det var inte svårt att räkna ut att flera av dessa brister hade förvärrats under pandemin. Det behöver inte vara fel att utöva tillsyn i kris men den behöver genomföras med metoder som inte belastar en redan krisdrabbad verksamhet. Och den behöver utformas med viss eftertanke så att den ger goda förutsättningar för lärande och verksamhetsutveckling. IVO:s tillsyn fallerade på båda punkterna.

## 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<sup>308</sup> från den 18 mars 2020. Senare under pandemin bedrevs undervisningen periodvis på plats och på distans, så även inom grundskolan, främst på högstadiet.

Detta kapitel inleds med att kort sammanfatta några av de viktigaste lärdomarna och ge en översikt av föreskrifter och rekommendationer som utfärdades på statlig nivå. Därefter beskrivs den omställning

---

Not. 308 I denna text används uttrycket *undervisning på distans* som ett samlingsbegrepp för fjärrundervisning, distansundervisning och de kombinationsformer som förekom under pandemin, dvs. en vidare och mindre precis definition än 1 kap 3 § skollagen.

som ägde rum på grund av restriktioner och undervisning på distans, de utmaningar som skolväsendet därmed ställdes inför samt statens styrning och stöd. Vidare beskrivs de mer långsiktiga konsekvenserna av pandemin när det gäller kunskaper, sociala färdigheter, hälsa och välbefinnande, samt utvecklingen av nya arbetsformer och digitala färdigheter. Kapitlet avslutas med en utförligare diskussion om vilka lärdomar vi kan dra.

### Lärdomar

- Krisen har synliggjort att skolan är en samhällsbärande verksamhet som behöver upprätthållas med hög prioritet under en kris. Huvudmän och skolledning har tillsammans med lärare, förskollärare och övrig personal visat förmåga att ta ansvar för att skolverksamheten ska fungera och gjort avgörande insatser för att begränsa pandemins påverkan på elevers lärande och välbefinnande.
- Pandemihanteringen inom skolväsendet har stärkts av god samverkan mellan samtliga nivåer inom skolväsendet.
- Statliga föreskrifter och rekommendationer bör även under en kris föregås av en beredningsprocess med den kommunala sektorn samtidigt som statliga myndigheter behöver koordinera sina styrsignaler.
- Krishanteringen har blivit mer effektiv när den statliga styrningen har medgett ett utrymme för flexibilitet och anpassningar utifrån varierande lokala förutsättningar.
- Kommunerna och staten behöver noga följa utvecklingen för att kunna vidta de åtgärder som krävs för att motverka att pandemin leder till bestående kunskapsstapp och negativ påverkan på elevers hälsa och välbefinnande. Staten bör särskilt analysera hur elevers möjligheter till arbete och vidare studier har påverkats, och vid behov föreslå åtgärder.

- Pandemin har förstärkt befintliga utmaningar i skolväsendet när det gäller likvärdighet och skolans kompensatoriska uppdrag. Varje enskild kommun behöver därför arbeta aktivt för att skapa en mer likvärdig utbildning.
- Det är angeläget att ta tillvara den pedagogiska förnyelse och ökade kollegiala samverkan som utvecklats under pandemin.
- Möjligheterna till en bredare användning av fjärr- och distansundervisning som komplement till och i genomtänkt samspel med närundervisningen behöver stärkas.

## 12.1 Nationella föreskrifter och rekommendationer

För att minska smittspridningen vid covid-19 beslutade regeringen den 13 mars 2020 om en förordning som möjliggjorde att skolor kunde övergå till fjärr- och distansundervisning.<sup>309</sup> I förordningen anges i vilka fall huvudmannen får besluta om att helt eller delvis stänga skolor och övergå till fjärr- och distansundervisning. I författningskommentarerna till förordningen anges vilka elevgrupper som ändå kan komma till skolan.<sup>310</sup> Det gäller elever som behöver vara närvarande i lokalerna för att genomföra vissa praktiska moment eller genomgå prov, elever i gymnasieskolan som läser introduktionsprogram eller som går sista året på ett nationellt program, elever som har behov av särskilt stöd i utbildningen som bara kan ges i lokalerna eller som av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av att delta i utbildningen i lokalerna.

---

Not. 309 Förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

Not. 310 Fm 2020:4.



Efter beslut av regeringen den 16 juli 2020 tillkom möjligheten enligt samma förordning att stänga skolor för att minska trängsel i kollektivtrafiken.<sup>311</sup> Efter beslut den 8 januari 2021 blev det möjligt att även kunna stänga grundskolans högstadium för att minska trängsel i kollektivtrafiken, samt i skolans lokaler.<sup>312</sup>

De nationella och regionala rekommendationerna om när skolor skulle övergå till fjärr- och distansundervisning har varierat under pandemin.<sup>313</sup>

- Från 18 mars 2020 var gymnasieskolorna och komvux rekommenderade att bedriva all undervisning på distans. Rekommendationen hävdes den 15 juni 2020
- Inför höstterminen 2020 öppnades gymnasieskolorna och komvux för ordinarie närundervisning, men med möjlighet till undervisning på distans.
- Från 7 december 2020 till och med den 24 januari 2021 rekommenderades att bedriva undervisningen på distans för att minska trängseln i samhället och i kollektivtrafiken.
- Från den 25 januari 2021 kunde gymnasieskolorna och komvux gradvis övergå till närundervisning.
- Den 2 april 2021 hävdes rekommendationen om undervisning på distans och skolorna skulle därmed återgå till närundervisning.

För grundskolans högstadium har det inte funnits några nationella rekommendationer om fjärr- eller distansundervisning.

---

Not. 311 Fm 2020:9.

Not. 312 Fm 2021:1.

Not. 313 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, Bilaga 1.

## 12.2 Omställningen innebar utmaningar

Dessa föreskrifter och rekommendationer innebar en dramatisk omställning av svenskt skolväsende och innebar en rad svåra avvägningar mellan att motverka smittspridning och att begränsa pandemins påverkan på elevers lärande och välbefinnande. För förskolan och grundskolan handlade det inledningsvis om att bedriva verksamheten på ett smittsäkert sätt. Inom gymnasieskolan och komvux förändrades förutsättningarna genom den snabba övergången till undervisning på distans.

### 12.2.1 Omfattande åtgärder för att smittsäkra verksamheten

För förskolan och grundskolan innebar folkhälsomyndighetens rekommendationer att verksamheten skulle fortsätta att bedrivas på plats. Samtidigt skulle en rad åtgärder vidtas för att smittsäkra skolverksamheten.

Vid förskolorna skärptes kraven på att barnen skulle stanna hemma vid sjukdomssymtom. Föräldrar hämtade och lämnade sina barn utanför förskolans lokaler och övriga kontakter med föräldrar skedde digitalt. En större del av verksamheten ägde rum utomhus och måltidsrutiner ändrades. Betydelsen av god handhygien inskärptes och tillämpades mer strikt. Samtidigt var de rekommendationer som utfärdades i flera avseenden svåra att tolka och tillämpa vilket skapade stor frustration och oro, inte minst när det gällde användning av skyddsutrustning. Det visade sig i praktiken vara svårt att hålla avstånd i en verksamhet för små barn liksom att använda munskydd eller visir.

Även inom grundskolan vidtogs olika smittskyddsåtgärder liksom senare även inom övriga skolformer när dessa återgick till närundervisning. Det var givetvis viktigt att identifiera riskgrupper

bland såväl elever som personal. Det har dock upplevts som en utmaning att utforma smittskyddsåtgärder och anpassa skolmiljön i enlighet med restriktionerna. Det har exempelvis varit svårt för elever och personal att hålla avstånd i skolans lokaler, att dela undervisningsgrupper och att hålla olika elevgrupper skilda från varandra under raster och i skolmatsalen. Man har försökt minska trängseln, till exempel genom att sprida lunchrasterna, att förlägga måltiderna till elevernas klassrum. Pandemin innebar för övrigt förändringar i måltidsmiljö, livsmedelsutbud och arbets sätt. Initialt uppstod oklarheter om vilka rekommendationer som gällde skolans måltidsverksamhet.<sup>314</sup> Man har avstått från större samlingar och aktiviteter med många personer i samma lokal, som provskrivning i en aula, föräldramöten eller öppet hus och har i ökad utsträckning bedrivit undervisning utomhus. Vidare förstärktes städningen, ventilationen sågs över och vikten av handhygien framhölls med skärpa.

Restriktionerna påverkade möjligheterna att genomföra vissa undervisningsmoment och fick därmed inverkan på undervisningens kvalitet. Det kunde handla om moment som simundervisning, inomhusidrott, körsång, laborationer, studiebesök och prao. Även språkundervisning, där det är vanligt att elever från olika klasser och skolor blandas, påverkades. Ofta har undervisningstimmar och aktiviteter som syftar till samarbete behövt ställas in eller ändras som fadderverksamhet, grupparbeten, temadagar och klassresor.<sup>315</sup> Därutöver har den tid som lärarna behövt lägga på att leva upp till restriktionerna, som att vädra klassrum, undvika trängsel i klassrummen samt torka av bänkar och redskap, tagit tid från undervisningen.

---

Not. 314 Livsmedelsverket, 2021. *Covid-19-pandemin och offentliga måltidsverksamheter i vård, skola och omsorg.*

Not. 315 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 43.

## 12.2.2 Ökad frånvaro bland elever och personal

En av de största utmaningarna under pandemin var den ökade frånvaron bland såväl elever som personal till följd av rekommendationerna att stanna hemma vid symtom som kunde bero på covid-19, liksom om familjekarantän senare under pandemin.

I förskolan ökade frånvaron bland vissa barngrupper. Förutom frånvaro på grund av symtom har det även handlat om att vårdnadshavare hållit barn hemma på grund av oro för smitta. Det har även varit vanligare med längre frånvaro på förskolor med en hög andel barn som har utländsk bakgrund.<sup>316</sup>

I grundskolan var frånvaron utbredd och därför inte utmärkande för någon särskild målgrupp. Samtidigt bedöms vissa grupper vara något överrepresenterade. Det har hängt samman med oro för smitta eller riskgruppstillhörighet bland såväl elever som föräldrar. Elever som innan haft en hög frånvaro har i vissa fall en fortsatt hög frånvaro under pandemin. Frånvaron var något större bland barn och elever i utsatta områden eller med en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.<sup>317</sup>

I gymnasieskolan ökade frånvaron i början av pandemin, särskilt bland nyanlända elever och svenskfödda elever med en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund. Frånvaron ökade även bland elever som hade svårt att använda digitala verktyg eller få studiero och motivation i hemmet. Senare ökade frånvaron bland elever på introduktionsprogram, samtidigt som närvaron ökade bland elever med långvarig frånvaro och elever med psykisk ohälsa.<sup>318</sup>

---

Not. 316 Skolverket, 2021. *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, Delredovisning 3 - Förskolan och Delredovisning 4 - Förskolan*; Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för förskolan*.

Not. 317 Skolverket, 2020. *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet. Delredovisning augusti 2020*.

Not. 318 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, slutredovisning*, s. 36 f.

Inom komvux minskade närvaron och studieaktiviteten inom framför allt svenska för invandrare (sfi) och komvux som särskild utbildning. Det var särskilt de studiesvaga eleverna som hade förändrade frånvaromönster även om det funnits variationer.<sup>319</sup>

Den ökade frånvaron innebar ett generellt ökat behov av repetition och stöd när frånvarande elever kom tillbaka till skolan. Samtidigt finns lärare som upplever att de ofta mindre barn- och elevgrupperna under pandemin gav större möjligheter för planering och reflektion och till stöd för de elever som var närvarande.<sup>320</sup>

Rekommendationerna i samband med pandemin ledde även till ökad personalfrånvaro och därmed tyngre arbetsbörda för den personal som var på plats eftersom möjligheterna att täcka upp frånvaron med vikarier var begränsade. Det innebar att lärare vikarierat för frånvarande kollegor och därmed haft fler lektioner eller undervisat större elevgrupper och dessutom fått avsätta tid för att stötta vikarier. Det har bidragit till att de fått mindre tid till förberedelser av den egna undervisningen. Under dessa förhållanden var det ofrånkomligt att det uppstod brister i kontinuiteten och det var svårare för personalen att ge tillräckligt stöd åt varje elev.<sup>321</sup>

### 12.2.3 Övergången till distansundervisning

För gymnasieskolan och komvux innebar övergången till undervisning på distans en snabb och dramatisk förändring. Här tog huvudmän och skolpersonal ett stort ansvar och gjorde avgörande insatser för att upprätthålla undervisningen och att anpassa denna till de förutsättningar som rådde under pandemin.

---

Not. 319 Ibid.

Not. 320 Ibid, s. 42 f.

Not. 321 Ibid.

Samtidigt visar de utvärderingar som gjorts att det har varit en svår utmaning att bedriva undervisning på distans med samma undervisningskvalitet som vid närundervisning, särskilt inom skolformer och på skolor där erfarenheten var begränsad av denna undervisningsform eller där undervisning på distans pågått under längre perioder.<sup>322</sup> Det har varit svårare att få eleverna delaktiga och engagerade på lektionerna. Den interaktion som normalt uppstår i ett klassrum har varit svår att få till stånd och den sammantagna bilden är att eleverna ställer färre frågor, att det är svårt att få i gång diskussioner och att det blir mer ensamarbete. Det har även upplevts som utmanande att genomföra uppgifter med tillräckligt djup och komplexitet.

Svårigheter att skapa variation i undervisningen har lett till sämre studiemotivation och studiefokus. Det blir också svårare för läraren att uppmärksamma och tillgodose elevernas behov av stöd och stimulans.<sup>323</sup> Många elever har beskrivit att de haft svårare att få lärarens uppmärksamhet, att förstå de förklaringar som ges och att de kan fastna på uppgifter utan att komma vidare. För vissa elever har dock distansundervisningen varit positiv och skapat en lugnare studiesituation. Det gäller inte minst barn med problematisk skolfrånvaro, så kallade *hemmasittare*, som tidigare upplevt att undervisningen inte varit tillräckligt anpassad för deras behov.<sup>324</sup>

---

Not. 322 Skolinspektionen, 2021. *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*.

Not. 323 Skolverket, 2022. *Kunskapstapp och betyg i gymnasieskolan under pandemin*.

Not. 324 Riksförbundet Attention, 2020. *Rutinerna slås sönder och plötsligt står vi helt utan stöd – En undersökning om hur Covid-19 påverkar situationen för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och deras anhöriga*, s. 10.

Skolorna har i stor utsträckning följt den ursprungliga planeringen och elevernas ordinarie schema. Eleverna har över tid fått den garanterade undervisningstiden och oftast fått ta del av samtliga moment. Dock har den teoretiska undervisningen dominerat i ämnen där man vanligen varvar praktiska och teoretiska moment. Laborationer har varit svåra att genomföra och möjligheterna att befästa elevernas kunskaper genom färdighetsträning i autentiska situationer försämrats. Det har också varit svårt att ge eleverna vid yrkesförberedande program samt yrkesutbildningar vid komvux tillgång till praktik och arbetsplatsförlagt lärande (apl). Det har varit särskilt påtagligt vid program för samhällssektorer som varit mer påverkade av pandemin, som vård och omsorg respektive besöksnäringen. Lösningen har varit att så långt möjligt förlägga den arbetsplatsförlagda utbildningen till skolans lokaler.

Tillgången till adekvata tekniska lösningar och kompetens för att använda dem har varierat stort både mellan och inom skolor. De skolor som låg långt fram i användandet av tekniken lyckades bättre med genomförandet av undervisning på distans och med att skapa varierade och bättre lektioner.<sup>325</sup> Det har också funnits stora skillnader i elevers tekniska vana och tillgång till fungerande teknik, vilket har påverkat möjligheterna att ge elever inom framför allt sfi undervisning på distans anpassat efter deras behov.<sup>326</sup>

Trots dessa svårigheter och de kvalitetsproblem som konstaterats har ett digitalt språng ägt rum. De pedagogiska utmaningarna har på många skolor bidragit till ökad kollegial samverkan och en öppnare diskussion om undervisningen samtidigt som nya, framgångsrika arbetssätt har utvecklats.<sup>327</sup> Det har till exempel

---

Not. 325 Skolinspektionen, 2021. *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*.

Not. 326 Skolverket, 2022. *Kunskapstappet inom svenska för invandrare*.

Not. 327 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, Slutredovisning*.

varit viktigt att skapa tydlighet och struktur för eleverna och att minska deras oro och stress. Bland annat har lärare beskrivit hur man försökt ange hur mycket tid varje uppgift är tänkt att ta och att anpassa utformning och instruktioner till inlämningsuppgifter. Detta för att eleverna ska få en tydligare uppfattning om vad som förväntas av dem. Många skolor har gjort det möjligt att spela in lektioner och göra dem tillgängliga genom skolans lärplattform så att eleverna kunnat repetera eller ta igen missade lektioner.

### Bedömning och betygsättning

Distansundervisningen har även inneburit utmaningar när det gäller bedömning och betygsättning.<sup>328</sup> Det har varit svårare för lärarna att skapa situationer som ger tillförlitliga underlag för bedömning och att ge eleverna förutsättningar att visa vad de kan. Ibland har lärare haft svårt att bedöma om det verkligen varit eleverna själva som gjort de uppgifter som de utfört på distans eller om de använt otillåtna hjälpmedel. Dessutom ställdes de nationella proven in, vilket innebar sämre möjligheter att bedöma elevernas kunskapsnivå. Sammantaget har betygssättningen under pandemin varit utmanande och man kan befara att betygen inte givit en rättvis bild av elevernas kunskaper.

### Kompensatoriska åtgärder

Åtgärder har genomförts för att kompensera elever med sämre förutsättningar eller för uteblivna moment. Generellt har den fysiska studiemiljön i hemmet, distansundervisningens former och den minskade möjligheten att träffa lärare och klasskamrater inneburit sämre studiemotivation och studiefokus. Detta är särskilt påtagligt för de elever vars hemförhållanden inneburit bristande studiero, dålig tillgång till teknisk utrustning eller avsaknad av vuxenstöd. Samtidigt har skolorna ofta haft en generös hållning

---

Not. 328 Skolverket, 2020. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 75.



och låtit elever som av olika skäl haft svårt att tillgodogöra sig distansundervisning få komma till skolan för att få sin undervisning där. När skolan uppmärksammat enskilda elevers behov av särskilda insatser har man sökt tillgodose dessa, till exempel genom lovskola, läxhjälp eller extra undervisning för elever med hög frånvaro.

## 12.3 Statlig styrning

Under pandemin har ändrade lagar och förordningar inneburit krav på snabba och omfattande förändringar av skolverksamheten. Även om flertalet av dessa förändringar stämts av med SKR och andra berörda aktörer har framförhållningen varit alldeles för kort och skapat en synnerligen svår situation inom verksamheterna. Utöver föreskrifter och rekommendationer om distansundervisning har olika rekommendationer riktats till skolhuvudmännen och dessa har inte alltid varit koordinerade. Rekommendationerna har därför framstått som otydliga och skapat osäkerhet hos skolhuvudmännen. Detta gäller framför allt Folkhälsomyndighetens och Arbetsmiljöverkets rekommendationer rörande skyddsutrustning, smittspårning och screening.

Det har samtidigt funnits en förståelse på alla nivåer för behovet av ett snabbt agerande och en vilja till samverkan för att utveckla fungerande lösningar. Under hela pandemin genomfördes regelbundna avstämningar mellan Utbildningsdepartementet, skolmyndigheterna och SKR, Friskolornas riksförbund samt Idéburna skolors riksförbund, vilket bidrog till att åtskilliga oklarheter och problem kunde redas ut. En iakttagelse från medarbetare vid SKR är att man som företrädare för *hela* den kommunala sektorn har kunnat förmedla ett bredare perspektiv till de statliga sektorsmyndigheterna, till exempel genom att skapa förståelse för betydelsen av att involvera socialtjänsten.

Vidare har skolmyndigheterna tagit fram olika typer av stöd och utbildningsmaterial för att underlätta distansutbildningen och inspektionen anpassats efter förhållandena under pandemin. Därutöver tillfördes kommunerna särskilda medel för att bättre kunna hantera sitt uppdrag. Ett allmänt intryck är således att det fanns en lyhördhet för skolornas utmaningar och en beredskap från statens sida att på olika sätt underlätta situationen.

## 12.4 Långsiktiga konsekvenser av pandemin

### 12.4.1 Kunskapstapp

Avgångsbetygen inom gymnasieskolan har förbättrats under pandemin för både elever på högskoleförberedande program och yrkesprogram. Även andelen elever som tar examen inom tre år har ökat. Betygen för elever i årskurs 9 förbättrades något liksom andelen behöriga till gymnasieskolan. Detta bör dock inte tas till intäkt för att elevernas kunskaper förbättrats. Det finns tvärtom en ganska tydlig uppfattning bland skolans huvudmän och hos lärarna att pandemin medfört ett visst kunskapstapp och att många elever inte erhållit de kunskaper eller färdigheter som de annars skulle ha fått. Det är distansundervisningen, den tidvis höga frånvaron bland elever och lärare samt lärarnas höga arbetsbelastning som anses ha bidragit till detta.

I grundskolan bedöms kunskapstappet vara störst i de högre årskurserna och något större i moderna språk, modersmål, matematik och svenska.<sup>329</sup> Kunskapstappet bedöms vara större bland elever med hög frånvaro, elever i behov av extra anpassningar och

---

Not. 329 Skolverket, 2022. *Kunskapstappet i grundskolan under covid-19-pandemin*; Skolverket, 2021. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Delredovisning 4 - Grundskolan.*

särskilt stöd, samt nyanlända elever. Många skolor har genomfört insatser för att motverka ett kunskapstapp. Det handlar till exempel om lovskola, läxhjälp och extra undervisning för elever med hög frånvaro.

I gymnasieskolan bedömer skolledare och lärare kunskapstappet som störst i matematik och moderna språk, samt yrkesämnena och ämnena med andra praktiska och/eller laborativa inslag.<sup>330</sup> De elevgrupper som är mest påverkade av kunskapstappet är de elever som även under normala omständigheter har svårt att tillägna sig kunskaper. Skolorna har genomfört särskilda insatser för att motverka det kunskapstapp som uppstått. Det har i huvudsak handlat om extra eller kompletterande undervisning för de elever som haft behov av extra anpassningar och särskilt stöd samt lovskola.

Inom komvux bedöms ett visst kunskapstapp ha skett inom de flesta verksamheterna och särskilt inom de delar av yrkeskurserna som på grund av pandemin inte kunde förläggas till arbetsplatser. Störst och mest utbrett bedöms tappet vara inom sfi och särskilt inom studievägar för elever med ingen eller kort studiebakgrund.<sup>331</sup> Elevernas vana att studera på distans, teknisk utrustning i hemmet, digital kompetens, studiemiljön i hemmet och begränsade möjligheter att få prata svenska har bidragit till en långsammare kunskapsutveckling, framför allt när det gäller att utveckla muntliga färdigheter. När rekommendationerna lättade har skolorna försökt att på olika sätt motverka ett kunskapstapp, till exempel genom närundervisning i mindre grupper samtidigt som kurser förlängts. Ändå har en stor andel elever avbrutit sin kurs eller avslutat den utan godkänt betyg.

---

Not. 330 Skolverket, 2022. *Kunskapstapp och betyg i gymnasieskolan under covid-19-pandemin*.

Not. 331 Skolverket, 2021. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, Delredovisning 4 – Komvux*; Skolverket, 2022. *Kunskapstappet inom svenska för invandrare*.

### 12.4.2 Sociala färdigheter

Utöver den påverkan som pandemin medfört för elevernas kunskapsutveckling har det även uppstått en negativ påverkan på vissa elevers sociala färdigheter. Lärare och rektorer i förskoleklass och på lågstadiet beskriver elever som mindre mogna än normalt och att de saknar vissa sociala färdigheter som de brukar få med sig från förskolan. Fler elever än tidigare har svårt med hur man betar sig i grupp, visar hänsyn och väntar på sin tur. Det är vanligare med konflikter och man har svårare att samarbeta med varandra. Dessutom kan ett nedprioriterat värdegrundsarbete under pandemin ha bidragit till att eleverna inte är lika rustade socialt.<sup>332</sup>

Även bland gymnasieelever beskriver lärare en liknande bild av att det finns en ovana att arbeta i grupp, att vissa elever tycks vilja undvika grupparbeten, att de saknar social kompetens och har sämre disciplin än tidigare.<sup>333</sup>

### 12.4.3 Hälsa och välbefinnande

Pandemin tycks framför allt ha påverkat högstadie-, gymnasie- och komvuxelevers välbefinnande negativt, både fysiskt och psykiskt, även om konsekvensernas omfattning och allvar varierat kraftigt för olika individer.<sup>334</sup> Det har funnits en påtaglig oro hos vissa elever för att de själva eller deras familj skulle bli allvarligt sjuka och dö eller att de skulle smitta någon i sin närhet. Därutöver har distansundervisningen påverkat många elevers hälsa och välbefinnande negativt. Många elever har upplevt stress och oro kopplat till lärande och prestation och ett tyngre eget ansvar för sina studier.

---

Not. 332 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s 58, ss. 82 ff.

Not. 333 Skolverket, 2022. *Pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 58.

Not. 334 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i grundskolan*.

Stressen och oron tycks ha ett samband med hur länge undervisningen bedrivits på distans liksom om elevernas hemsituation inneburit möjlighet till studiero, stöd hemifrån eller tillgång till ett socialt nätverk. Samtidigt har vissa elever mått och presterat bättre när undervisningen bedrivits på distans.

Det har varit tydligt att det inneburit ett stort avbräck för eleverna att inte längre ha tillgång till skolmiljön som en viktig social arena som ger vardagen en tydlig struktur. Detta har för många elever inneburit ökad ensamhet och vissa elever har tenderat att förskjuta dygnsrytmen, fått sämre kostvanor, blivit stillasittande och fått svårt att hålla fast vid tidigare rutiner för skolarbete och fysisk aktivitet. Restriktionerna har också medfört att elevernas sociala kontakter utanför skolan minskat och att de inte träffat kompisar, släkt och vänner lika ofta som före pandemin. Man bör dessutom komma ihåg att ett stort antal av barnens och ungdomarnas fritidsaktiviteter ställdes in eller begränsades. Fritidsgårdar, badhus och idrottsanläggningar var i stor utsträckning stängda och kultur- och nöjesutbudet var minimalt.

Pandemin försvårade elevhälsans möjligheter att fullfölja sitt arbete framför allt inom gymnasieskolan. Hälsofrämjande och förebyggande insatser samt insatser och utredningar fick stå tillbaka. I grundskolan försvårades elevhälsoarbetet av frånvaro bland personal och elever, medan det i gymnasieskolan främst försvårades av att undervisning och viss elevhälsoverksamhet bedrevs på distans. Trots att elevhälsopersonal och skolläda gjord stora ansträngningar för att få elevhälsoarbetet att fungera har elevers möjligheter att få sina stödbehov tillgodosedda påverkats negativt.<sup>335</sup>

---

Not. 335 Skolverket, 2022. *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i grundskolan.*

#### 12.4.4 Sämre likvärdighet

Den beskrivning som ges i detta kapitel av hur pandemin påverkade den svenska skolan är generell och döljer därmed att denna påverkan uppvisar stora skillnader. Det handlade både om skillnader i smittspridningen i olika delar av landet och om skillnader i verksamhetens förutsättningar att möta de förändringar som pandemin innebar. Det innebar bland annat varierande möjligheter att skaffa vikarier för frånvarande personal och att skapa en rimlig arbetsbelastning med tid att planera och genomföra en god undervisning. Det har också funnits skillnader när det gäller tillgång till tekniska lösningar och kompetens att nyttja dem.

Framför allt har enskilda elevers skilda förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen accentuerats under pandemin. När många elevers studiemiljö periodvis flyttades från klassrummet till hemmet fick hemförhållandena ännu större betydelse än tidigare. Vissa elever hade tillgång till en egen avskild arbetsplats med goda tekniska förutsättningar och kunde få stöd från föräldrar eller äldre syskon. Andra saknade dessa förutsättningar, vilket medförde att deras studier påverkades negativt i form av bristande studiero och sämre tillgång till stöd och fungerande teknik. Även barn i förskolan och elever i grundskolans lägre årskurser med sämre studieförutsättningar drabbades oftare av återkommande frånvaro. Föräldrarnas möjligheter att stödja eleverna i sina självstudier fick då en ökad betydelse för deras utveckling. På samtliga stadier och årskurser bedöms elever med bristande kunskaper i svenska och från socioekonomiskt utsatta områden har påverkats i särskilt hög grad.

Samtidigt har det under pandemin varit svårare än normalt att arbeta med det kompensatoriska uppdrag som skolan har, dvs att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Ökad arbetsbelastning för lärare och elevhälsa och hög frånvaro bland både personal och elever försvårade möjligheterna att följa upp elevernas stödbehov och genomföra

stödinsatser. Inom framför allt gymnasieskolan bidrog de långa perioderna av undervisning på distans till ytterligare svårigheter att upptäcka elevernas behov och att erbjuda stöd och stimulans. Därmed drabbades särskilt barn och elever med stödbehov, mindre gynnsamma socioekonomiska hemförhållanden eller med bristande kunskaper i svenska.

När skolan uppmärksammat enskilda elevers behov av särskilda insatser har man sökt tillgodose dessa, till exempel genom lovskola, läxhjälp och extra undervisning för elever med hög frånvaro (jfr beskrivningen av kunskapstapp ovan). Men även om skolorna genomfört denna typ av åtgärder finns tydliga tecken på att likvärdigheten i skolan har minskat under pandemin.

#### **12.4.5 Förbättrad krisberedskap**

En tydlig konsekvens av pandemin är att det idag finns en betydligt bättre krisberedskap än tidigare. Det finns en medvetenhet om att kriser och yttre omständigheter kan komma att ställa nya krav på verksamheten. Det finns också en berättigad stolthet över att man på kort tid lyckats ställa om en stor och betydelsefull samhällssektor. Inte utan negativa konsekvenser, men som helhet med ett gott resultat.

### **12.5 Vilka lärdomar kan vi dra?**

Pandemin har synliggjort att förskola och skola har en viktig, samhällsbärande funktion. Vi bör beakta att drygt 500 000 barn är inskrivna i förskolan och att det går cirka 1 100 000 elever i grundskolan, cirka 360 000 elever i gymnasieskolan samt fler än 400 000 elever på komvux. Därutöver arbetar drygt 300 000 personer i skolan varav nästan 70 procent som lärare. Det har varit av stor betydelse att skolverksamheten kunnat upprätthållas

under pandemin och att man under exceptionella förhållanden kunnat erbjuda skolundervisning i nästan normal omfattning. Den svenska strategin att hålla förskolor och grundskolor öppna måste betraktas som riktig. Det har sannolikt haft betydelse för detta vägval att Folkhälsomyndigheten ansvarar för både smittskydd och folkhälsa och därmed kunnat anlägga ett helhetsperspektiv på barns, elevers och föräldrars situation under pandemin.

Det har samtidigt krävts stora insatser och en stark fokusering från huvudmän, skolledningar och personal. Vidare har pandemi-hanteringen inom skolväsendet underlättats av god samverkan mellan nationella myndigheter och företrädare för kommunerna och friskolorna. Det har funnits en positiv vilja från myndigheternas sida att förtydliga regler och rekommendationer, skapa förutsättningar för flexibla och ändamålsenliga lösningar, begränsa administrativt krävande uppgifter och att erbjuda pedagogiskt och ekonomiskt stöd.

Det har dock varit ett problem att råd och rekommendationer stundtals varit svåra att tolka eller tillämpa och att olika myndigheter givit motsägelsefulla besked. Här har berörda myndigheter ansvar för att samverka för att koordinera sina styrsignaler. Därutöver skulle en mer omsorgsfull beredningsprocess kunnat bidra till att man "gjort rätt" från början. Det hade sannolikt inneburit ökad tydlighet och realism och därmed sparat tid och kraft vid genomförandet.

Behovet av ökad tydlighet får dock inte användas som argument för att begränsa det lokala handlingsutrymmet i kommuner och på skolor. En viktig framgångsfaktor har varit att det inom fastlagda ramar funnits möjligheter att anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna. Det finns dessutom anledning att överväga ett större utrymme för flexibilitet och anpassningar under en nationell kris med hänsyn till att krisens omfattning och förutsättningarna för krishantering kan variera inom landet.



Det kan i efterhand ifrågasättas om övergången i hela landet till distansundervisning vid gymnasieskolor och komvux verkligen var motiverad med hänsyn till den varierande smittspridningen. Man kan också ifrågasätta om det var rätt att låta ambitionen att undvika trängsel i kollektivtrafiken väga tyngre än elevers möjligheter till närundervisning eller om detta i så fall skulle gälla i hela landet. Ett större utrymme för väl avvägda, lokala lösningar skulle sannolikt bidra till ett effektivare och mer ändamålsenligt genomförande av nationella målsättningar och att negativa effekter av restriktioner minskar. Den stärkta rollen för det regionala smittskyddet längre fram under pandemin är ett bra exempel.

Trots de insatser och den omställning som gjorts är det uppenbart att förskolans och skolans uppdrag allvarligt försvårats på grund av pandemin. Viktiga delar av skolverksamheten har inte kunnat genomföras på ett fullgott sätt på grund av förhållanden som ligger utom skolans och kommunens påverkansmöjligheter. Det har handlat om hög personal- och elevfrånvaro till följd av att man följt Folkhälsomyndighetens rekommendationer att stanna hemma om man haft symtom. Dessutom har vissa verksamheter inte kunnat ta emot elever för arbetsförlagd undervisning på grund av pandemin. Här har skolan tagit ett stort ansvar för att hitta lösningar för att verksamheten ska fungera även under en kris och strävat efter att så långt möjligt genomföra dessa moment under andra former. Betydande insatser har också gjorts för att utföra skolans kompensatoriska uppdrag genom att erbjuda berörda elever stöd och anpassa undervisningen utifrån deras behov.

Den snabba omställningen till undervisning på distans har inte varit smärtfri. Samtidigt har den inneburit ett digitalt språng och ökat både lärares och elevers förmåga att använda digitala verktyg i undervisningen. Det är angeläget att ta vara på den pedagogiska förnyelse och ökade kollegiala samverkan som ägt rum. Det står klart att förutsättningarna har stärkts för en bredare användning

av fjärr- och distansundervisning, som komplement till och i genomtänkt samspel med närundervisningen. Därför får inte negativa erfarenheter av en fullskalig och långvarig undervisning på distans under pandemin legitimera återgången till dagens överdrivna restriktioner för denna undervisningsform. Dessa framstår som uttryck för bristande tilltro och respekt för huvudmän och lärarprofession. Detta är desto allvarligare eftersom en klokt utformad undervisning på distans skulle kunna bidra till att ge fler elever tillgång till behöriga lärare och därmed stärka likvärdigheten i den svenska skolan. Här bör i stället de omfattande erfarenheter som vunnits under pandemin av distansundervisningens möjligheter och begränsningar ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete.

Med stor sannolikhet har pandemin inneburit ett kunskapsstapp inom vissa ämnen och för vissa elever och haft en negativ påverkan på elevers sociala färdigheter samt deras hälsa och välbefinnande. Här behöver kommunerna följa utvecklingen och ha beredskap för att genomföra ytterligare kompensatoriska åtgärder. Det gäller såväl kunskaper och sociala färdigheter som hälsa och välbefinnande. Eftersom det tycks vara elever med sämre förutsättningar som påverkats mest kommer arbetet för att skapa en mer likvärdig utbildning även i fortsättningen att vara en viktig uppgift för varje enskild kommun och kräva aktiva insatser framöver.

Ett särskilt problem gäller de elever som hunnit lämna gymnasieskolan respektive komvux, inte minst elever vid yrkesprogram respektive yrkeskurser där arbetsplatsförlagd utbildning förlagts till skolans lokaler. Här bör skolmyndigheterna följa upp om eventuellt bristande yrkeskunskaper påverkat elevernas möjligheter att få och utföra jobb inom den samhällssektor som de utbildats för och vid behov föreslå åtgärder.

## Kultur, fritid och idrott

500 – 50 – 8. Den sifferserien har satt sin prägel på kultur, idrotts- och fritidslivet i Sverige under pandemin, med efterverkningar som kommer att bestå flera år framåt. När taket för antalet tillåtna deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar sänktes stegvis, från 500 till 50 till 8, så uppstod efterhand nya oroväckande sifferserier för antalet inställda evenemang, kulturverksamheter och idrottsaktiviteter. Att begränsa antalet personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har fått drastiska konsekvenser för verksamheter inom kultur och idrott.

I det här kapitlet ska vi fokusera på hur kommuners och regioners roll inom områdena kultur och idrott har påverkats av de statliga restriktionerna. Vi beskriver vilka konsekvenser restriktionerna har fått, den omställning som har skett och de utmaningar den har medfört. Vi visar hur kommuner och regioner har stöttat kultur- och idrottssektorn under omställningen och hur samverkan har fungerat mellan aktörer på olika samhällsnivåer. Vi kommenterar också hur de statliga stöden till sektorn har utformats, hur de har nått ut och vilka effekter de har fått. Vi avslutar kapitlet med ett resonemang om ett par lärdomar. En summering av lärdomar ges i rutan på nästa sida.

## Lärdomar

- Statens och kommunernas smittskyddsåtgärder har sammantaget fått stora konsekvenser för en hel sektor uppbyggd runt fysiska besök och upplevelser. När biljett-intäkter, entréavgifter och kringförsäljning försvann så rycktes också helt centrala intäktskällor undan och ett stort antal aktörer 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 otrygg livssituation där föreningslivet utgjort en stabil punkt i tillvaron. Att verksamheter som särskilt riktade sig till barn och unga fick mindre långtgående restriktioner var ett riktigt vägval.
- För att möjliggöra fortsatt digital utveckling behöver sektorn arbeta med kompetensuppbyggnad, fungerande betalningsmodeller och upphovsrättsliga lösningar. Utbyggnaden av bred tillgång till mobilt och fast internet är en förutsättning för digital inkludering.
- Kulturen och idrotten har framgångsrikt ställt om sina verksamheter till digitala format och mer uppsökande verksamhet. De nya arbetssätten var outhärliga i kris men har också potential att utveckla verksamheterna i normala tider. Det är en utmaning för sektorn att återuppta de traditionella formaten och samtidigt hålla i de nya arbetssätten. Här behöver kommuner, regioner och staten ge stöd.
- Kommuner och regioner har stöttat kultur- och idrottsaktörer utifrån lokala och regionala förutsättningar. Stöden har utgjort viktiga komplement till statens stödpaket.
- Många små och stora problem har behövt lösas i samverkan mellan aktörer på olika nivåer. Hur samverkan har fungerat varierar stort inom landet. Det finns mycket att vinna på att utveckla samverkan mellan kommuner och civilsamhället och mellan kommuner och regioner.

- De tillfälliga statliga förstärkningar som getts inom ramen för kultursamverkansmodellen har varit jämförelsevis träffsäkra och bidragit till samverkan mellan aktörer inom regionerna. De generella och branschspecifika stöden har inte tillräckligt väl beaktat villkoren för de yrkesverksamma på kulturarbetsmarknaden.
- De statliga stöden till idrottsrörelsen har starkt bidragit till föreningslivets överlevnad under pandemin. Stöden har på ett effektivt sätt ersatt de uteblivna intäkterna under pandemin. Men de har inte nått upp till politikens ambition att verka för ökad jämlikhet och jämställdhet inom idrotten.

## 13.1 Målbilden: ställ om och skala ner

Under pandemin har den dominerande målbilden för sektorn varit att begränsa dess inverkan på allmän smittspridning. Det har funnits en stark oro för att smittan skulle spridas snabbt i samband med evenemang som samlar människor på platser där det är svårt att hålla social distans. Statens riktade insatser för att begränsa smittspridningen i sektorn har därför främst syftat till att öka den sociala distanseringen. Ett av verktygen har varit att sätta ett tak för antalet deltagare vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta tak sänktes i tre steg under det första pandemiåret 2020.<sup>336</sup>

---

Not. 336 Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar; Ändring, SFS 2020:162; Ändring, SFS 2020:1000.

### **Regeringsbeslut om deltagartak vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar**

- Beslut om deltagartak på 500 personer, trädde i kraft den 12 mars 2020
- Beslut om deltagartak på 50 personer, trädde i kraft den 29 mars 2020
- Beslut om deltagartak på 8 personer, trädde i kraft den 24 november 2020
- Deltagartaket höjdes gradvis från och med den 1 juli 2021

Varje gång deltagartaket sänktes uppstod nya konsekvenser för utövare och deltagare i kultur- och idrottsverksamheter. Vid sidan om sänkningar av deltagartaket har staten infört en lång rad regleringar, och undantag från dessa, som alla fått stor påverkan på kultur- fritids- och idrottsverksamheterna. Det har periodvis funnits kritik mot att reglerna inte tog hänsyn till verksamheternas skilda förutsättningar vad gäller lokaler, logistik och möjligheten att göra anpassningar för att skapa en smittsäker miljö.

Trots insikten om att restriktionerna skulle innebära stora konsekvenser för arrangörer, utövare och deltagare, har Folkhälsomyndigheten bedömt att de varit nödvändiga för att minska smittspridningen.<sup>337</sup> I gengäld har staten vidtagit en rad åtgärder för att dämpa de negativa konsekvenserna. Några av dessa kommenteras längre fram i detta kapitel.

---

Not. 337 Se t.ex. Folkhälsomyndigheten, 2020. *Hemställan om föreskrifter för att begränsa samhällsspridning av covid-19.*

## 13.2 Kultursektorn har drabbats hårt av restriktioner

Under pandemin minskade aktiviteten och utbudet på kulturområdet kraftigt, dels som en effekt av restriktioner, dels som en effekt av befolkningens oro för smittspridning och sjukdom. När det första deltagartaket trädde i kraft den 12 mars 2020<sup>338</sup> var det främst de stora kulturevenemangen som påverkades: musikfestivaler, större scenkonstsalonger och dansföreställningar. Men många större evenemang gick ändå att genomföra efter anpassningar av miljöerna på live-arenor, i teatersalonger och pausutrymmen. Ett större problem var att publiken stannade hemma och intäkterna föll. Deltagartaket fick en bred normerande effekt på kulturkonsumtionen som minskade drastiskt. Restriktionerna och den allmänna oron för att sprida smitta och själv drabbas av sjukdom gjorde att många slutade att gå på bio, teater och konserter även då dessa verksamheter kunde bedrivas på ett smittsäkert sätt.<sup>339</sup>

Inställda evenemang och begränsat öppethållande skapade stora ekonomiska svårigheter för kulturinstitutioner och kulturskapare. De kulturverksamheter som har en hög grad av egenfinansiering, till exempel genom entréavgifter och kringförsäljning, har blivit värst ekonomiskt drabbade.<sup>340</sup> När besökarna har uteblivit har också intäkterna minskat och många verksamheter har hamnat i en akut ekonomisk kris. Privata aktörer, ideella verksamheter och frilansande kulturutövare med stort beroende av egenfinansiering har fått allvarliga ekonomiska problem. Offentliga aktörer har generellt klarat sig bättre.<sup>341</sup>

---

Not. 338 Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Not. 339 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet.*

Not. 340 Se t.ex. Gotlands museum, 2021. *Årsberättelse 2020.*

Not. 341 Statistiska centralbyrån (SCB), *Pandemåret kostade näringar inom kultur, nöje och fritid 13 miljarder*, pressmeddelande, publicerat 2021-02-25.

Den ekonomiska nedgång eller kris som har drabbat många kulturverksamheter har lett till att mycket kompetens försvunnit från sektorn. Detta förklaras dels av ökad arbetslöshet på grund av nedlagd eller reducerad verksamhet, dels av en rörelse från kulturen till branscher som efterfrågat personalförstärkning under pandemin. Andra branscher har fått värdefull förstärkning av personal med logistisk, teknisk och konstnärlig kompetens. Men för kultursektorn innebär de stora personalövergångarna en kompetensförlust som blir kännbar för lång tid framöver.<sup>342</sup>

### 13.2.1 Omställningen inom kulturen

Efter det första beslutet om ett deltagartak (500 personer) gick många evenemang fortfarande att genomföra efter anpassningar av miljöerna. När nästa deltagartak (50 personer) kom den 29 mars hade vissa kulturverksamheter redan stängt ner på grund av fallande efterfrågan. För stora delar av kultursektorn innebar deltagartaket på 50 personer att verksamheternas förutsättningar ändrades i grunden. Hela branscher tvingades tänka nytt och ställa om. Omställningen har ofta handlat om övergång till digitala format, uppsökande verksamhet och att underlätta för människor att ta del av kulturaktiviteter utomhus.

Digital omställning har pågått under längre tid i delar av kultursektorn. Att människor kan ta del av film, musik och litteratur via digitala format har gjort dessa kulturformer tillgängliga även under pandemin. Men pandemin har tvingat fram ett digitalt språng även för de offentligt stödda verksamheter som till stor del utgått från fysiska möten. Den digitala omställningen har sett väsentligt olika ut i olika branscher och inte sällan förändrat förutsättningarna för både arbetsgivare, kulturutövare och kulturkonsumenter.

---

Not. 342 SOU 2021:77, ss. 57 ff; Se också Stålo, J. och Rånlund, A., 2021. Slutrapport - Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin, s. 40.



Omställningen till digitala format har pågått under hela pandemin men varit särskilt intensiv under sena hösten 2020 då den andra pandemivågen kom.<sup>343</sup>

*Biblioteken* har förstärkt sitt digitala arbete genom att satsa mer på e-medier, filmströmningstjänster och digitala bokcirkelar. Nyttjandet av sådana tjänster har ökat markant under pandemin. Biblioteks-föreningen bedömer att de digitala tjänsterna endast delvis har kompenserat för försämrad fysisk tillgänglighet.<sup>344</sup> *Kulturskolorna* ställde snabbt om till distansundervisning under våren 2020. Digitala verktyg har kunnat användas även inom verksamheter som bygger på fysisk interaktion. Flera kulturskolor menar att digitaliseringen har bidragit till utvecklade arbetssätt som kommer att vara till gagn också efter pandemin.<sup>345</sup> Många *muséer* har flyttat över fler publika delar av sina verksamheter till internet, till exempel genom digitala visningar av utställningar, vandringar i kulturmiljöer eller inspelade föreläsningar. Enligt branschföreningen Sveriges muséer har efterfrågan på digital museiproduktion varit enorm.<sup>346</sup>

---

Not. 343 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet - delredovisning 2021-04-15*, s. 32.

Not. 344 Biblioteksföreningen, 2021. *Biblioteken och pandemin. Post- och telestyrelsen, 2021. Digital omställning till följd av covid-19*, s. 25 f.

Not. 345 Kulturskolerådet, 2021. *Återstart för kulturskolan efter pandemin - resultat från en enkätstudie om kulturskolornas behov*.

Not. 346 Riksantikvarieämbetet, 2021. *Coronapandemins påverkan på museisektorn - återsrapportering av ett regeringsuppdrag*, s. 15 f.; Sveriges muséer, 2023. 9 av 10 tillbaka - och fortsatt digital boom. 155 muséer om besöken 2022.

*Folkhögskolor och studieförbund* har ställt om cirklar, kurser och kulturutbud till digital folkbildning på distans, men har också behövt ställa in stora delar av verksamheten. Omställningen har bidragit till att personal under vissa perioder varit korttidspermitterade och utan arbetsuppgifter.<sup>347</sup> Dessa personalresurser hade möjligen kunnat nyttjas mer aktivt för att stärka upp verksamheter med personalbrist.

En kompletterande strategi för omställning har för många verksamheter varit att flytta delar av verksamheten utomhus. Muséer har till exempel satsat på skulpturparker och kulturmiljövandringar och regionala *teatrar* har genomfört föreställningar utomhus, ofta riktade till skolor och äldreboenden.<sup>348</sup> Att göra inne till ute har ofta kombinerats med en sådan mer uppsökande verksamhet. När människorna inte har kommit till kulturens lokaler har kulturen tagit sig till människorna. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att mycket uppsökande verksamhet riktad till skolor och äldreomsorg har ställts in eller skjutits upp under pandemin.<sup>349</sup>

### 13.2.2 Kommuners och regioners stöd till kulturen

För kommuner och regioner har det varit viktigt att främja invånarnas tillgång till kultur, trots de omständigheter som rått under pandemin. Stödet har syftat till att underlätta omställningen, vägleda till statliga stöd och komplettera med kommunala och regionala ekonomiska stöd.

---

Not. 347 Folkbildningsrådet, 2021. *Folkbildning i coronatider – sammanfattning och analys av åtta delstudier 2020*.

Not. 348 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *Ett år med pandemin – konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*; Länsteatrarna i Sverige, 2021. *Årsbokslut 2020*, s. 14 f; Svensk scenkonst, 2020. *Omstart för scenkonsten. Erfarenheter, idéer och tankar utifrån coronavåren 2020*.

Not. 349 Ibid.

Under våren 2020 fokuserade många kommuner och regioner på insatser som syftade till att underlätta den initiala omställningen mot reducerad eller inställd verksamhet. Det kunde handla om att skjuta upp kraven på redovisning, skynda på handläggningen av bidragsansökningar och att häva återbetalningskrav för inställda arrangemang.<sup>350</sup>

Under senvåren och tidig höst 2020 när det stod klart att pandemin skulle bli långvarig gick både kommuner och regioner in med större ekonomiska stimulansstöd. Stödet har ofta riktats till grupper som inte nåtts av de statliga stöden, inte minst de fria professionella kulturutövarna. Ett sätt har varit att öka eller tidigarelägga inköp av offentlig konst från konstnärer i regionen. Regionerna har också gett särskilda projektstöd till specifika grupper och olika former av återstartsstöd till länets kulturinstitutioner, som muséer, biografier och teatrar.<sup>351</sup>

### 13.2.3 Statligt stöd till kulturen

Under pandemin har staten riktat ekonomiska stöd till kultursektorn via sina myndigheter. En mindre del av dessa har gått till regionerna i kultursamverkansmodellen, och fördelats vidare till kulturaktörer. Staten har också beslutat om ett stort antal näringslivsstöd som bland annat kulturföretagare har kunnat ta del av.

Statligt stöd inom ramen för kultursamverkansmodellen har kommit runt flera av de problem som inte sällan uppstår när staten ska styra och stödja regioners och kommuners verksamheter

---

Not. 350 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 101 ff.

Not. 351 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet. Delredovisning 2021-04-15*, ss. 37 ff.; Se t.ex. Region Gotland, *Ytterligare pandemistöd till kultur- och fritidsområdet*, publicerad 2021-11-26.

genom bidrag. Samverkansmodellen har funnits sedan 2011 och har vunnit stor acceptans hos staten, regionerna, kommunerna och civilsamhället. Modellen har bidragit till god uppfyllelse av de nationella kulturpolitiska målen samtidigt som den har skapat utrymme för regionala variationer och prioriteringar. När prioriteringar sker närmare verksamheten får aktörer i regionen starkare incitament att samverka med varandra.<sup>352</sup>

Regeringen har beslutat om ett stort antal generella stöd för att undvika massuppsägningar på den svenska arbetsmarknaden. Dessa har kompletterats med ett antal riktade branschspecifika bidrag. Delar av den kommunala och regionala kulturverksamheten, till exempel folkhögskolorna, har kunnat tillgodogöra sig generella statliga stöd som reducerade arbetsgivaravgifter och korttidspermitteringar. Men stöden har varit utformade på sätt som gjort att stora delar av de verksamma inom kultursektorn inte kunnat ta del av dem. Varken de mindre företagen eller de fria konstnärerna nåddes effektivt av statens stöd. Ett skäl är att de yrkesverksamma på kulturens område arbetar under förutsättningar som på flera sätt avviker från de förutsättningar som de generella stöden utgått från.

Många företagare inom kultursektorn har enskilda firmor och är sällan organiserade som aktiebolag. De har därför inte kunnat ta del av det mest omfattande arbetsmarknadsstödet, det så kallade *permitteringsstödet*<sup>353</sup>. När Konstnärernas riksorganisation (KRO) gick ut med en enkät till sina medlemmar uppgav knappt två procent att de hade kunnat nyttja möjligheten till korttidsarbete.<sup>354</sup>

---

Not. 352 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen*.

Not. 353 Lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete; lag (2020:375) om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete; lag (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall.

Not. 354 Konstnärernas riksorganisation, 2021. *Stödstrukturerna för kultur missgynnar bild- och formkonstnärerna*.

Hel- eller delägda kommunala bolag i kultursektorn har heller inte varit stödberättigade, trots att de var lika påverkade av pandemin som liknande bolag med annan huvudman. Efter hemställan från SKR ändrades villkoren, så att även kommunala bolag kunde få stöd.<sup>355</sup>

Många egenföretagare i kultursektorn är så kallade *kombinatörer*, vilket innebär att de kombinerar inkomst från anställning med inkomst från företagande. På grund av den låga omsättningen har många kulturföretagare gått miste om stöd som kräver en viss omsättning, som *omsättningsstödet* och *omställningsstödet*. De företag som tvingades stänga ner helt på grund av deltagartak hade heller inga intäkter och var inte berättigade till de lånegarantier och möjligheter till uppskjutna inbetalningar av skatt som beräknades utifrån intäktsminskningar.<sup>356</sup>

### 13.2.4 Särskilda utmaningar för kultursektorn

#### Att ta betalt för digitalt innehåll

När restriktionerna begränsade möjligheterna att ta del av kultur i kulturinstitutionernas lokaler ökade både tillgången till och efterfrågan på digital kultur. Kulturaktörerna mötte upp efterfrågan genom att göra både befintligt och nyproducerat material digitalt tillgängligt. Men det har saknats plattformar för att ta betalt för det digitala innehållet och det finns en rad olösta frågor om hur kulturskaparnas upphovsrätt ska tolkas vid digital kommunikation.<sup>357</sup>

---

Not. 355 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om att lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete snarast ändras*.

Not. 356 Se remissvar från KLYS, 2020. *KLYS synpunkter på promemorian om omsättningsstöd till enskilda näringsidkare*, och Konstnärsnämnden, 2021. *Coronapandemins konsekvenser för konstnärers villkor – Återrapportering av regeringsuppdrag 2021-06-30*, s. 24 ff.

Not. 357 SOU 2021:77, s. 19.

Här har pandemin synliggjort ett strukturellt problem. Det är svårt för kulturaktörer att möta publikens efterfrågan på kultur i digitala format. Det behövs bland annat stärkt kompetens på flera områden och fungerande finansieringsmodeller för en fortsatt och utvecklad digital kulturproduktion. Samtidigt är det mycket som tyder på att tillgängliggörande av och konsumtion av kultur i digitalt format är här för att stanna, parallellt med en utveckling av möjligheten att ta del av kultur på plats.<sup>358</sup>

Det finns flera skäl för det offentliga att bejaka denna utveckling. Genom digitalisering kan man främja en bättre tillgång till kultur i hela landet och för grupper som av olika skäl inte besöker kulturinstitutioner fysiskt. Ett annat skäl är att digital tillgänglighet säkerställer ett bevarande av samlingar som riskerar att förstöras vid en naturkatastrof, brand eller liknande. Ytterligare ett skäl är att skapa beredskap för en kris som förhindrar kulturupplevelser genom fysiska besök. Kulturen är viktig i kris och när fysiska besök inte är möjliga kan valet stå mellan kultur i digitalt format och ingen kultur alls. För att kulturaktörerna ska kunna fortsätta utveckla och utforska hur kulturen kan kommuniceras och skapas i digitalt format krävs en hållbar betalningsmodell som kan användas både i normalläge och i kris.

Utmaningarna vi pekat på här är väl kända men också komplexa. Det är viktigt att branschen inte tvingas lösa detta på egen hand, utan får ett samordnat och effektivt stöd av det offentliga så att kunskap och utformning av avtal och aktiviteter i relation till lagstiftningen kan utvecklas.<sup>359</sup>

---

Not. 358 Konstnärdsnämnden, 2021. *Digitaliseringens konsekvenser för digitaliseringens villkor. Återrapportering av regeringsuppdrag 2021-05-31*; Konstnärdsnämnden, 2021. *Coronapandemins konsekvenser för konstnärers villkor*.

Not. 359 SOU 2021:77, ss. 134 ff.; DS 2021:30.

### Att hantera det digitala utanförskapet

Kulturverksamheternas omställning under pandemin har troligtvis bidragit till två motstående konsekvenser: att kulturen å ena sidan har nått en ny publik men å andra sidan tappat delar av sin befintliga publik. När kulturverksamheterna på ganska kort tid stängde ner sina lokaler och byggde upp den digitala kommunikationen är det sannolikt så att kulturen har nått nya grupper som av olika anledningar inte haft som vana att besöka kulturens lokaler. Att det digitala innehållet ofta varit gratis har sänkt den tröskel som biljettkostnaden kan utgöra.

Samtidigt vet vi att relativt stora grupper i samhället inte ingår i den digitala gemenskapen. Det finns fortfarande stora vita fläckar i bredbandsuppbbyggnaden och det finns grupper i befolkningen som har svag digital förmåga och/eller bristande tillgång till digital utrustning. När en verksamhet på kort tid övergår från fysisk till digitalt format så måste den förhålla sig till risken att vissa grupper blir exkluderade. Personer med hög ålder, funktionshinder och/eller social utsatthet har sannolikt haft svårare att ta del av digitalt kulturinnehåll under pandemin.<sup>360</sup>

Att den digitala omställningen har samsats med en omställning till ett mer uppsökande arbetssätt har delvis kompenserat för digitalt utanförskap. En lärdom inför kommande kriser är att en snabb digitalisering i kris behöver kompletteras med riktade icke-digitala insatser till grupper som kan förmodas bli exkluderade vid digital kommunikation.

---

Not. 360 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet, Delredovisning*, s. 23, 43 f., 50.

### Att hålla biblioteken öppna eller inte

Biblioteksverksamheten bedrivs delvis i en miljö med risk för smittspridning. Under den första pandemivågen var det mycket som talade för en nedstängning eller åtminstone kraftig reduktion av fysisk tillgänglighet. Samtidigt har kommunerna sett att bibliotekens roll har varit viktig att upprätthålla i kris. Av bibliotekslagen framgår att biblioteken ska vara tillgängliga för alla.<sup>361</sup>

När kommuner skulle ta ställning till frågan om öppethållande så behövde bibliotekens roll vägas mot risken för smittspridning. I den avvägningen har kommunerna kommit till olika slutsatser. Det kan finnas många goda skäl till det, till exempel skillnader i lokal smittspridning, personaltillgång, lokalernas utformning med mera. Men det är tydligt att olika kommuner också haft olika syn på bibliotekens roll i samhället och i kris. I vissa kommuner har biblioteken bedömts vara samhällsviktig verksamhet och de har haft en utpekad roll i den kommunala krisorganisationen.<sup>362</sup> I andra kommuner har man inte betraktat bibliotekens roll som så strategiskt viktig i kris och dessa kommuner tycks ha varit mer benägna att begränsa öppethållandet.<sup>363</sup>

Flera regioner menar att det hade varit önskvärt med en större kommunal samsyn om bibliotekens roll i kris och vad som är en rimlig grad av fysiskt öppethållande under olika pandemifaser. Det hade besparat kommunernas förvaltningsledning en del svåra överväganden och skapat en tydlighet i förhållande till invånare i regionen. Vissa kommuner och regioner har arbetat aktivt för att få till stånd en sådan samsyn. Med en samsyn om principer för öppethållande har man kunnat undvika situationer där kommuner

---

Not. 361 Bibliotekslagen (2013:801).

Not. 362 Bibliotek är inte med på den lista som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) upprättat över samhällsviktiga verksamheter.

Not. 363 Svensk biblioteks förening, 2021. *Biblioteken och pandemin*.



med öppet bibliotek fått ta emot besökare från närliggande kommuner där biblioteken varit stängda. På så vis har man kunnat undvika trängsel och smittspridning i de öppna biblioteken.

### **13.3 Idrottssektorn har drabbats hårt av restriktioner**

Beslut och restriktioner från staten har tillsammans med kommunala beslut om de egna anläggningarna minskat idrottsaktiviteten dramatiskt under pandemin. De successivt skärpta restriktionerna om deltagarantal och social distansering har kraftigt begränsat möjligheten att arrangera träningar, tävlingar och matcher. Elit-idrotten sattes till stor del på paus under våren 2020. Barn- och ungdomsidrotten har kunnat fortgå i stor utsträckning men med kraftigt minskad aktivitetsnivå. Barn- och ungdomsidrotten genomförde 2021 cirka 700 000 färre aktiviteter (främst träningar) jämfört med 2019, vilket är en minskning med 200 000 aktiviteter från 2020.<sup>364</sup>

Trots att Folkhälsomyndighetens rekommendationer varit inriktade på att barn och ungdomar ska påverkas så lite som möjligt så har gruppen drabbats av det reducerade öppethållandet vid kommunala bad, fritidsgårdar och idrotts- och fritidsanläggningar. Särskilt hårt har det drabbat barn och ungdomar och personer med funktionsnedsättning som behövt stöd för att hitta bra fritidssysselsättningar. Många föreningar bedömer att det kommer att krävas särskilda insatser för att få tillbaka de barn och unga som kanske allra bäst behöver en aktiv fritid.

---

Not. 364 Riksidrottsförbundet, 2022. *Två år med corona - mars 2022*, s. 8.

Enligt Riksidrottsförbundet har regeringens och Folkhälsomyndighetens frekventa ändringar av restriktioner skapat en ryckig tillvaro av hopp och förtvivlan inom idrottssverige. Föreningarna har kontinuerligt behövt anpassa verksamheterna till rådande restriktioner för att hålla verksamheten igång, behålla medlemmar och säkra ekonomin.<sup>365</sup>

Staten har lagt särskild vikt vid att vissa idrottsaktiviteter skulle kunna fortsätta att bedrivas för barn och unga. Det har varit nödvändigt att tillämpa mindre långtgående restriktioner för barn och unga just med hänsyn till idrottens viktiga betydelse för deras hälsa. Vägvalet kunde också motiveras utifrån att barn och unga själva inte var i riskgrupp och heller inte tycktes bidra särskilt mycket till spridning av smitta. Men idrottandet har inte kunnat pågå som vanligt och specialidrottsförbunden lyfter fram svårigheten att behålla barn och ungdomar som inte har fått träna och tävla under lång tid.<sup>366</sup>

### 13.3.1 Omställningen inom idrotten

När det första deltagartaket på 500 personer trädde i kraft den 12 mars 2020<sup>367</sup> så drabbades de större idrottsevenemangen hårt. När nästa deltagartak på 50 personer kom den 29 mars<sup>368</sup> omöjliggjordes alla sammankomster som samlade många människor.

---

Not. 365 Riksidrottsförbundet, 2021. *Ett år med corona - maj 2021*, s. 4

Not. 366 Ibid, s. 7 ff.

Not. 367 Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Not. 368 Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Idrottsrörelsen har gjort en digital omställning, om än inte lika omfattande som kultursektorns. Det har skett en tydlig övergång till ett digitalt format för möten och utbildningar och vissa föreningar har utvecklat digitala lösningar för administrativa rutiner, som till exempel dokumenthantering. Tack vare denna digitala utveckling har informationsflödet inom och mellan föreningar blivit mycket smidigare, vilket är en tydligt positiv pandemieffekt.

Digitala möten och digital dokumenthantering har gjort det lättare för föräldrar att engagera sig i föreningsidrotten eftersom engagemanget blivit mer tidseffektivt. I den mån det varit möjligt har också själva idrottsverksamheten övergått till digitala former. Förbunden har i olika utsträckning använt digitala lösningar för att kunna genomföra träningar, läger och tävlingar på distans. Publikregleringarna har också inneburit att en stor del av den fysiskt närvarande publiken istället har tagit del av strömmade evenemang på internet.<sup>369</sup>

Flera föreningar menar att samverkan och föreningsdemokrati har stärkts av digitaliseringen. Det digitala formatet har sänkt tröskeln för deltagande över större geografiska avstånd och årsmötena har lockat fler deltagare. Flera specialidrottsförbund anser också att den digitala kommunikationen har skapat större närhet och bättre dialog med förbund på andra nivåer.<sup>370</sup>

### **13.3.2 Kommuner och regioner har gett stöd till idrottsföreningar**

Aktörer inom idrotts- och fritidssektorn har under större delen av pandemin varit beroende av ekonomiskt stöd och behövt lägga avsevärda resurser på att navigera i den flora av stöd som aviserats

---

Not. 369 Riksidrottsförbundet, 2022. *Två år med corona - mars 2022.*

Not. 370 Ibid.

från staten. Därför har både regioner och kommuner organiserat stöd i olika former för att vägleda idrottsföreningar i vilka statliga stöd som funnits tillgängliga och hur ansökningsförfaranden varit utformade.<sup>371</sup>

Många kommuner har stöttat de lokala idrottsföreningarna genom att fortsätta betala ut kommunalt aktivitetsstöd, trots att föreningsaktiviteten minskat drastiskt eller helt upphört. En vanlig stödåtgärd har också varit att bevilja anstånd med fakturor och att slopa avbokningsavgifter. Många kommuner har även sänkt hyror för idrottsanläggningar och gett driftbidrag till föreningar som driver sina egna anläggningar. Riksidrottsförbundet har konstaterat att kommunernas stöd till idrotten har utgjort betydelsefulla komplement till de statliga stöden.<sup>372</sup>

### 13.3.3 Statens stöd till idrottsrörelsen

Redan i mars 2020 beslutade regeringen om ett extra statsbidrag på 500 miljoner kronor till idrotten. Därefter har stöden avlöst varandra och sammantaget för 2020–2021 uppgår stöden till närmare 3,46 miljarder kronor, vilket nästan motsvarar de äskanden som framförts av Riksidrottsförbundet. Regeringen har med andra ord varit lyhörd för de behov som framförts från idrottens håll. Däremot tycks stöden inte ha bidragit till de idrottspolitiska målen om en mer jämställd och jämlik idrott.

---

Not. 371 Myndigheten för kulturanalys, 2021. En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet. Delredovisning, s. 31 f.

Not. 372 Se t.ex. RF SISU, *Så har kommunerna stöttat föreningsidrotten under pandemin*. publicerad 2022-03-02; Riksidrottsförbundet, 2021. *Ett år med corona – maj 2021*, s. 17 f.

Det råder ingen tvekan om att det statliga stödet har varit viktigt för att hålla idrottsrörelsen vid liv under pandemin. Stödets storlek har varit i paritet med rörelsens egna uppskattade behov, det kom snabbt och har justerats successivt i takt med förändrade förutsättningar. De allra flesta föreningar har ekonomiskt sett klarat sig bra under pandemin och ingen förening har gått i konkurs. Det är bara staten som har den finansiella kapaciteten att rädda stora branscher utan intäkter, och den kapaciteten har staten använt för att rädda idrottsrörelsen. Regionala och kommunala stöd och lättnader har också varit mycket viktiga, inte minst för de mindre föreningarna. Därtill har föreningarnas egna ansträngningar att hålla nere kostnader bidragit till att de fått en ekonomiskt hållbar situation i kris.<sup>373</sup>

En gemensam nämnare för de flesta stödpaketen har varit den dubbla målsättningen att dels dämpa de ekonomiska konsekvenserna av pandemin, dels främja en jämlik och jämställd idrott. Som stöden har varit utformade har det blivit svårt att uppnå båda målen. De ekonomiska konsekvenserna har dämpats effektivt men idrottspolitikens välfärdspolitiska ambitioner har troligtvis inte uppnåtts. Detta framgår av en analys som Centrum för idrottsforskning gjort av krisstödet effekter.<sup>374</sup>

---

Not. 373 Ibid.

Not. 374 Norberg, J.R. och Nilsson, C.D., 2022. *Det statliga kris- och stimulansstödet till idrotten - Omfattning, utformning, fördelning och effekter*; se även Riksrevisionen, 2022. *Operation Rädda branschen - statens krisstöd till idrott och kultur under coronapandemin*.

## 13.4 Samverkan inom kulturens och idrottens områden

Inom kultur- och idrottssektorn har flera samverkansytor blivit mer intensiva under pandemin. På nationell nivå har regionerna och SKR har haft en mer frekvent och konstruktiv dialog med nationella aktörer, som Riksidrottsförbundet, Kulturdepartementet och Kulturrådet. Samverkan har också intensifierats mellan regioner och mellan kommuner, inte minst inom ramen för SKR:s två nätverk för kultur- och fritidschefer på regional respektive kommunal nivå. Dessa nätverk har under de mest intensiva faserna träffats regelbundet för erfarenhets- och informationsutbyte. Vid behov har nätverken även bjudit in statliga myndigheter och andra aktörer.

På kulturområdet finns blandade erfarenheter av samverkan mellan kommuner och regioner. Enligt Myndigheten för kulturanalys anser flera regioner att samverkan med kommunerna inte har fungerat tillfredsställande.<sup>375</sup> Det finns också indikationer på att kontaktytan har varit begränsad under pandemins inledande skede då kultursektorn behövde stöd från kommuner och regioner. Detta framgår av resultaten från en enkätundersökning som branschföreningen KLYS<sup>376</sup> riktade till de 41 folkrikaste kommunerna hösten 2020. Av de 33 kulturförvaltningar som besvarade enkäten uppgav 20 förvaltningar att de inte hade haft någon särskild samverkan med regionen om konkreta krisåtgärder för kulturlivet. Av enkätresultaten framgår inte vilket behov av samverkan som funnits.<sup>377</sup>

---

Not. 375 Myndigheten för kulturanalys, 2021. *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet. Delredovisning*, s. 39.

Not. 376 KLYS står för "Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd" och samordnar föreningar inom områdena litteratur, bildkonst, scenkonst och musik.

Not. 377 KLYS, 2020. *Utfall och analys av KLYS uppföljande enkät i september-oktober 2020 om Corona-krisens påverkan på kulturlivet i svenska kommuner*.

Det finns många goda exempel på hur kommuner och regioner har samverkat konstruktivt med civilsamhället. Kommuner och regioner är viktiga bidragsgivare, vilket i sig har föranlett många kontakter med idéburna föreningar. Men samverkan har också skett inom ramen för samverkansorgan, samverkansråd och referensgrupper där kultur- och idrottsföreningar har medverkat aktivt och bidragit med kunskap och synpunkter. Många gemensamma samarbetsprojekt har initierats som har föranlett en aktiv dialog.<sup>378</sup>

Samtidigt tycks andelen föreningar som varit i kontakt med kommuner ha minskat under pandemin jämfört med åren före pandemin, då kontakterna stadigt ökade för varje år. Kontaktytan tycks ha varit mest intensiv i landsbygdskommuner, där förtroendevalda och tjänstepersoner i större utsträckning har kontaktat de lokala föreningarna för att ge råd och stöd i olika frågor, och som minst intensiv i storstadskommunerna. Det finns också signaler om att föreningarna har varit mindre nöjda med samarbetsklimatet i kontakterna med det offentliga (staten, regionerna och kommunerna) jämfört med före pandemin. Dessa mönster framgår i resultaten från fem olika enkäter som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har skickat till civilsamhällets organisationer.<sup>379</sup>

---

Not. 378 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), 2021. *Ett år av utmaningar.. uppföljning av ideella föreningars villkor*, s. 51; KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 105 f.

Not. 379 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), 2021. *Ett år av utmaningar.. uppföljning av ideella föreningars villkor*, ss. 47 ff.

## 13.5 Vilka lärdomar kan vi dra?

Kultur- och idrottsverksamheterna har drabbats hårt av pandemi-restriktioner och nya beteendemönster i befolkningen. De tre deltagartaken har, tillsammans med en lång rad övriga regleringar och råd, fått omedelbara och dramatiska effekter i verksamheter som är uppbyggda runt den fysiska interaktionen. Här för vi ett resonemang om några lärdomar som gjorts under pandemin.

### 13.5.1 Behov av fortsatt stöd för digital utveckling efter pandemin

Omställningen har skapat en rad nya verksamhetsutmaningar och en rad avsedda och oavsedda mervärden. De digitala verktygen har varit en enorm tillgång under pandemin och har potential att även i normalläge bidra till förnyelse och sänkta trösklar in till kulturens utbud och idrottens verksamhet. En utmaning i post-pandemin är att återgå till ordinarie arbetssätt samtidigt som den digitala utvecklingen bejakas. För att den digitala utvecklingen inte ska avstanna krävs fortsatt stöd från staten, kommuner och regioner.

Det är viktigt att de utvecklingshinder som har blottlagts under pandemin åtgärdas. För att främja fortsatt bred tillgång till digitalt sänd kultur är det till exempel nödvändigt att utbyggnaden av fast och mobil tillgång till internet fortsätter. Kultursektorn behöver också stöd att hantera upphovsrättsliga förutsättningar och behovet av finansierings- och betalmodeller så att den digitala produktionen får marknadsmässigt hållbara spelregler.<sup>380</sup> Föreningslivet behöver stöd för att fortsätta utveckla sina arbetssätt i det digitala formatet.

---

Not. 380 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *SKR:s synpunkter gällande pågående utredning Återstart för kulturen - återhämtning och utveckling efter coronapandemin.*



Den uppsökande verksamheten utomhus har varit en stor framgång som bör tas tillvara i fortsatt verksamhetsutveckling. Det finns grupper i samhället som är isolerade inte bara från det digitala utan också från kulturens lokaler, även när dessa inte är stängda på grund av pandemi. Uppsökande verksamhet är ett sätt att nå prioriterade grupper och fungerar också som en kanal för kulturaktörer att marknadsföra sin verksamhet.

### **13.5.2 Statens stödinsatser har delvis missat målet**

Staten har sett kultur- och idrottssektorernas utsatthet under pandemin och beslutat om stora generella näringslivsstöd kompletterade med branschspecifika stöd. Eftersom stöden varit avgörande för hela branschens överlevnad har tidsfaktorn varit avgörande. Att noga överväga stödvillkorens utformning i kris kunde fått till följd att stöden inte blivit tillgängliga när de behövdes som mest. Det har varit en god inriktning att agera skyndsamt och gradvis justera stöden för ökad träffsäkerhet.

Man kan samtidigt fundera på om inte träffsäkerheten hade kunnat vara större om staten hade haft en bättre kunskap om grundläggande förutsättningar i de branscher som pengarna var tänkta att stärka. Det är tydligt att framför allt kultursektorns aktörer haft mycket svårt att ta del av både generella och branschspecifika stöd. Med större hänsyn till de yrkesverksammas villkor skulle stöden fått bättre effekt, även med ett högt tempo i beslutsfattandet. Statens förståelse för branschens villkor har utvecklats successivt under pandemin, till stor del genom konstruktiv samverkan med kommuner, regioner och branschföreträdare. Det är viktigt att de nya samverkansformer som utvecklades under pandemin upprätthålls.

Statens bidragsgivning via kultursamverkansmodellen har kommit runt många av de problem som funnits med generella och riktade stöd under pandemin. Det främsta skälet är att medlen gett stort utrymme för regionerna att i nära samverkan med kommuner och civilsamhälle prioritera hur medlen ska användas. När prioriteringar skett nära den verksamhet som ska stödjas har pengarna träffat mer rätt och ansvarsprincipen har stärkts. När pandemins akuta faser är bakom oss bör fokus återigen riktas mot hur kultursamverkansmodellen kan värnas och utvecklas. Samverkansmodellen är i grunden välfungerande men på kulturområdet är det tydligt att samverkan mellan samhällsnivåerna kräver särskild omsorg. Formerna för samverkan mellan civilsamhälle, kommun, region och stat behöver fortsätta utvecklas för att flernivåsamverkan på kulturområdet ska nå sin fulla potential.<sup>381</sup>

---

Not. 381 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen*.

# KAPITEL 14

## Lokalt näringsliv och arbetsmarknad

I mitten på mars 2020 skapade pandemin den värsta krisen som svenskt näringsliv upplevt sedan andra världskrigets slut. 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. 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.

Det här kapitlet handlar om hur kommuner och regioner har stöttat sina lokala och regionala näringsliv under pandemin. Det handlar också om de insatser som näringslivets aktörer har gjort för att underlätta kommuners och regioners pandemihantering.

Vi inleder kapitlet med att kommentera de mycket omfattande statliga stödpaketet. Skälet är att de så tydligt har utgjort en utgångspunkt när kommuner och regioner har prioriterat sina insatser. En viktig åtgärd har varit att förstärka effekten av statliga

insatser, men kommuner och regioner har också vidtagit en rad åtgärder för att ge direkt stöd till näringslivet. Vi lyfter fram några utmaningar i det arbetet och avslutar kapitlet med att resonera om ett par av de lärdomar vi har dragit. En summering av gjorda lärdomar görs i rutan här under.

### Lärdomar

- Kommuner och regioner belägna nära en landgräns har drabbats särskilt hårt när rörligheten begränsats av restriktioner från två olika länder. De nordiska länderna behöver bli bättre på att samordna sig och tillsammans lösa gränsöverskridande problem.
- De statliga stöden till näringslivet har räddat många företag från konkurs och uppsägningar av personal. Stöden har kommit snabbt och omfattat stora belopp. Möjligheten att skjuta upp skattebetalningar innebar en lättnad under pandemins intensiva faser, men många företag har fått problem när anståndstiden har upphört och skatten ska betalas in.
- Det har varit svårt, särskilt för de minsta företagen, att överblicka alla statliga stöd och deras olika villkor. Att stöden har uppfattats som krångliga har varit en vanlig orsak till att företagare inte har ansökt om medel. Kommuner och regioner har genom information, råd och stöd fyllt en viktig funktion att vägleda företag till de statliga stöden. Tack vare redan etablerade relationer till lokalt och regionalt näringsliv har kommuner och regioner nått fram på ett effektivt sätt.
- Att staten lämnat besked om näringslivsstöd på nationella presskonferenser, utan att ge förhandsinformation till kommuner och regioner, har gjort det svårt för kommuner och regioner att förklara stödets villkor för företagen.

- Kommuner och regioner har gjort omfattande insatser för att underlätta för näringslivet ekonomiskt. Stöd har getts i form av ekonomiska bidrag och åtgärder för att stimulera efterfrågan, minska kostnadsbördan och lätta på administrativa krav. Mångfalden av åtgärder har utgjort ett viktigt komplement till de statliga stöden och sänt en viktig signal om att kommuner och regioner har stöttat näringslivet i kris.
- Kommuner och regioner har behövt göra en rad avvägningar mellan att å ena sidan agera snabbt och å andra sidan agera träffsäkert och regelrätt. Mycket tyder på att en rimlig avvägning har gjorts där snabbheten getts hög prioritet i en akut kris där tiden varit en kritisk resurs.
- Det offentliga behöver utveckla sin förmåga att ta emot hjälp från näringslivet i kris. Staten har inte lyckats samordna näringslivets omställning för att bygga upp inhemsk produktion av bristvaror. Samordningen har fungerat bättre på kommunal och regional nivå.

## 14.1 Näringslivet och arbetsmarknaden drabbades hårt

Inledningsvis uppstod leveransproblem som skapade störningar för företag som var beroende av insatsvaror för sin produktion. Men ganska snart överskuggades leveransproblemen av en efterfrågechock som gjorde att företag inom särskilt utsatta branscher kunde förlora hela sin omsättning i princip över en natt. Intäkterna rycktes undan så snabbt att företagen inte hade en chans att anpassa kostymen till den nya verkligheten. Kontraktsenliga löner, hyror och räntor behövde betalas samtidigt som intäkterna uteblev.

Olika branscher har drabbats olika hårt och på olika sätt under pandemin. Tillverkningsindustrin drabbades hårt av störningar i leveranskedjorna. Bortsett från läkemedelsindustrin så har i princip alla delar av tillverkningsindustrin haft enorma problem under andra kvartalet 2020. Industrin tappade totalt 7,7 procent av sin omsättning under 2020 jämfört med 2019.<sup>382</sup>

Den sociala distanseringen har gjort att flera tjänstebranscher drabbats mycket hårt av kraftigt fallande efterfrågan. Framför allt små och medelstora företag inom hotell- och restaurangbranschen, rese- och besöksnäringar och detaljhandeln har haft stora svårigheter att överleva. Hotell- och restaurangbranschen har drabbats hårdast med en minskad omsättning på drygt 30 procent och en minskning av antalet anställda med närmare 20 procent. Samtidigt har vissa branscher fått ett uppsving, inte minst inom IT-sektorn och digital handel.<sup>383</sup>

Att pandemin har slagit så olika mellan olika branscher innebär också att landets olika kommuner har drabbats olika hårt; näringslivsstrukturerna ser väsentligt olika ut i olika kommuner. Kommuner med stort beroende av besöksnäring drabbades till exempel hårt under perioder med stark reseavrådan och stängda gränser. Besöksområdet Gotland tvärnitade initialt men hade många besökare under 2021, gränshandelskommunen Strömstad fick enorma problem när gränsen mot Norge var stängd. Kommuner med starkt beroende av en tillverkningsindustri drabbades hårt under andra kvartalet 2020 när leveranskedjorna i princip låg nere. Pandemins konsekvenser för näringslivet har därför fått sina lokala uttryck.<sup>384</sup>

---

Not. 382 Industrins ekonomiska råd, 2020. *Industrin och pandemin*; Skatteverket, 2021. *Svenska företag under coronapandemin*.

Not. 383 Skatteverket, 2021. *Svenska företag under coronapandemin*, s. 5.

Not. 384 Industrins ekonomiska råd, 2020. *Industrin och pandemin*; Skatteverket, 2021. *Svenska företag under coronapandemin*.

Efterfrågekrisen har varit svår att angripa för både staten och kommuner/regioner, eftersom den inte handlat om bristande köpkraft. Det var snarare så att köpkraften stärktes för anställda som inte blivit arbetslösa under pandemin. Den svaga efterfrågan grundades snarare i att människor inte vågade konsumera annat än digitalt på grund av rädsla för smittspridning och av lojalitet mot rekommendationer och restriktioner.

## **14.2 Gränsregioner drabbades särskilt hårt**

Nationella beslut om reserestriktioner har fått omfattande negativa konsekvenser för lokalt näringsliv och arbetsmarknad i de svenska kommuner och regioner som ligger nära gränsen till Norge, Finland eller Danmark. Den starkt begränsade rörligheten har minskat omsättningen i flera branscher, framför allt gränshandeln och besöksnäringen, och skapat stora störningar på arbetsmarknaden. Den har också skadat den sociala tilliten mellan människor.

### **14.2.1 Stora konsekvenser för näringsliv och arbetsmarknad**

De direkta kortsiktiga konsekvenserna för ekonomi och sysselsättning har drabbat kommunerna längs norska gränsen mycket hårt. Flera av dessa kommuner har en näringslivsstruktur som är dominerad av gränshandel och turism, vilket gjorde dem sårbara för både gränsrestriktioner och minskat resande inom Sverige. Den uteblivna gränshandeln har fått förödande konsekvenser

för detaljhandeln men också för andra delar av näringslivet som bygger på norsk konsumtion, inte minst besöksnäringen. Kommuner längs den norska gränsen har drabbats av kraftigt minskad sysselsättning och många har lämnat gränsområdet, med fallande skatteintäkter som följd.<sup>385</sup>

När finska regeringen införde hårda gränskontroller mot Sverige fick det snabbt dramatiska konsekvenser för de Tornedalskommuner som är starkt integrerade med kommuner på den finska sidan. När en fysisk barriär sattes upp mitt på Victoriatorget, som överskrider gränsen mellan Haparanda och Torneå, blev människor inte bara avskurna från varandra utan också från samhällsservice, arbetsplatser och handel på andra sidan gränsen. Gränsen norr om staden har bevakats av beväpnade gränsvakter, vilket varit en chockartad upplevelse för människor som behövt passera dagligen för att gå i skola, besöka anhöriga och uträtta ärenden. När gränskontrollerna skärptes i båda riktningar i maj 2020 minskade gränspassagerna under en period med över 90 procent. Förutom konsekvenser för människors vardagsliv har Tornedalskommuner på båda sidor gränsen drabbats hårt ekonomiskt. Detaljhandel och besöksnäring har fått kraftigt minskade intäkter och arbetslösheten har ökat.<sup>386</sup>

Restriktioner för passering över den dansk-svenska gränsen har orsakat den största reseminskningen sedan Öresundsbron invigdes för 23 år sedan. De som har arbetat hemifrån har drabbats av en rad administrativa utmaningar när två länders regelverk skulle mötas i en ny situation. De som har behövt fortsätta gränspendla

---

Not. 385 Se t.ex. Strömstads kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*; HUI Research, 2021. *Norsk konsumtion i svensk gränshandel och dess bidrag till svensk ekonomi. En rapport av HUI Research på uppdrag av region Värmland, Västra Götalandsregionen och Svensk Handel.*

Not. 386 Giacometti, A. och Wøien Meijer, M., 2021. *Status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas*. Se också: Öresundsinstitutet, 2021. *Mentala gränshinder – gränsen mellan Finland och Sverige.*



har fått en arbetsvardag präglad av ständiga passkontroller, provtagningar och oförutsägbara förseningar. Reserestriktioner och gränskontroller har kraftigt begränsat rörligheten på Öresundsregionens arbetsmarknad och fått stora konsekvenser för branscher med många gränspendlare, inte minst detaljhandeln och besöksnäringen.<sup>387</sup>

När integrerade områden har delats av skarpa gränser har det uppstått ett avstånd mellan människor som gått ut över tilliten till varandra och till arbetsmarknadsregionen. Rädslan för ”importsmitta” har bidragit till att människor på andra sidan gränsen har misstänkliggjorts på ett sätt som varit främmande under många decennier av nära integration. Gränspendlare och turister i alla tre gränsregionerna har känt sig utpekade och i sociala medier har det periodvis varit mycket hätsk stämning. Negativa sociala erfarenheter kan ha bidragit till att många lämnat den gränsöverskridande arbetsmarknaden, vilket skapar kompetensförsörjningsproblem i gränsområden.<sup>388</sup>

Gränsregionernas ekonomi och arbetsliv har drabbats olika hårt under pandemin. Kommuner med ett starkt beroende av enskilda näringar relaterade till gränsrörlighet har drabbats särskilt hårt. Ett exempel på detta är Strömstads kommun som på kort tid i princip tappade sina två huvudnäringar, handeln och turismen. Ett sätt för gränskommuner som Strömstad att minska sårbarheten är att bredda näringslivet. Detta är ingen lätt uppgift men flera gränskommuner har, i samverkan med sina regioner, påbörjat ett utvecklingsarbete i den riktningen.<sup>389</sup>

---

Not. 387 Öresundsinstitutet, 2021. State of the region. *Analys av det tvärregionala samarbetet 2020*.

Not. 388 Se t.ex. Wøien Meijer, M., 2022. *COVID-19 i gränslandet. Underlag till Region Värmlands rapport: Sverige & Norge – Gränslösa möjligheter*, ss. 13 ff;

Not. 389 Se t.ex. Dagens Samhälle, 15 juni 2021. *Lärdomen efter stängd gräns: ”Strömstad behöver fler ben att stå på”*, publicerad 2023-02-02; Giacometti, A. m.fl., 2021. *Status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas*; se också Haparanda, 2021.

### 14.2.2 Den sociala tilliten har skadats

De berörda ländernas regeringar har förhållit sig ganska kallsinnigt till det kommunala och regionala perspektivet vid beslut om rese-restriktioner. Beslut har fattats utifrån ett nationalstatsperspektiv på smittspridning, trots att virusvarianten har varit densamma på båda sidor gränsen.<sup>390</sup> Glest befolkade gränsområden med låg smittspridning har drabbats hårt och stödåtgärderna har inte alltid varit lyhörda. Bristen på nationellt samarbete och koordinering mellan de nordiska länderna har också varit påtaglig under pandemin. Människor, företag och kommuner har behövt hantera frekventa regeländringar, motstridiga besked och stor osäkerhet. Bättre samordning av information, regelverk och rekommendationer hade kunnat underlätta livet i gränsregionerna betydligt.<sup>391</sup>

På regional och kommunal nivå har det gemensamma gränsöverskridande intresset för en välmående gränsregion samtidigt bidragit till ett betydligt mer förtroendefullt samarbete. Kommuner, regioner och samarbetsorgan har aktivt verkat för att bevara tilliten och motverka negativa konsekvenser av nationella beslut. Svenska gränskommuner och gränsregioner har också gett aktivt stöd till det lokala näringslivet och framgångsrikt verkat för nationell flernivåsamverkan.<sup>392</sup>

---

Not. 390 Se t.ex. NOU 2022:5, ss. 245 ff.

Not. 391 Se Nordiska ministerrådet, 2022. *Gränshinderrådets verksamhetsrapport. Med kommentarer från de nordiska regeringarna.*

Not. 392 Giacometti, A. och Wøien Meijer, M., 2021. *Status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas*; se också Haparanda, 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 32 f.

## 14.3 Staten agerade snabbt och kraftfullt

Det rådde snabbt stor enighet bland de flesta experter och även inom politiken om att staten behövde gå in med kraftfullt ekonomiskt stöd till näringslivet. Staten är annars ofta tveksam till sådana insatser, eftersom de riskerar att hålla ineffektiva företag under armarna och motverka den produktivitetsutveckling som brukar följa av en kris. Men under pandemin rådde ingen tvekan om att krisens orsak saknade koppling till företagens bärkraftighet.

Regeringen tog initiativ till stöd för specifika branscher, men också bredare till hela näringslivet. Stödsystemen kom snabbt på plats och omfattade stora belopp. Bara de fyra största stöden – omställningsstöd, sänkta arbetsgivaravgifter och anstånd med skattebetalningar – under 2020 omfattade beviljade belopp om cirka 138 miljarder kronor. Sett till båda pandemiåren 2020–2021 så var stöden för korttidspermittering överlägset störst och uppgick till nästan 95 miljarder kronor.<sup>393</sup>

Stödet i form av anstånd med skattebetalningar avviker från de andra stöden eftersom det varken innebar en kostnadsminskning eller intäktsökning, utan snarare var ett lån som skulle betalas tillbaka. Anstånden blev en viktig livlina för små och mellanstora företag med små marginaler. Men många av dessa företag har samtidigt fått problem när anstånden löpt ut och den uppskjutna skatten ska betalas in.<sup>394</sup>

---

Not. 393 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Företagens och pandemistödets utformning - miss eller match?*

Not. 394 Se t.ex. SVT, *Företag försätts i konkurs - trots hjälp under krisen*, publicerad 2023-01-18.

De mindre företagen hade troligtvis kunnat få mer stöd om villkoren hade varit enklare och informationen bättre. Varje statligt stöd har varit behäftat med olika typer av villkor och det har inte varit uppenbart för alla företag vilka stöd som gått att söka och hur en ansökan skulle utformas. I april 2020 svarade en dryg tredjedel av de företag som inte beviljats något specifikt stöd att det antingen inte fanns något stöd att söka eller att ansökningsförfarandet var för krångligt.<sup>395</sup>

De allra minsta företagen var överrepresenterade bland de som angav krångel som skäl till att inte söka. Många mikroföretag har tyckt att det varit svårt att överblicka vilka stöd som funnits och vilka som matchat det egna företagets förutsättningar. Ansökningsprocesserna har ofta uppfattats som svårbegripliga. Frustration har uppstått hos företag som varit i en likviditetskris och inte fått stöd-pengar utbetalade på grund av ett mindre fel i ansökningshandlingarna. Många företagare har under den här perioden genomgått en livskris och mått psykiskt dåligt, vilket påverkat deras kapacitet att sätta sig in i villkor och ansökningsprocesser. Men när de minsta företagen väl har fått stöd så har det också varit av avgörande betydelse för att minska betalningsproblem och risken för konkurs. Detta framgår av resultaten från den enkät som Tillväxtanalys skickade till företagare i april 2020.<sup>396</sup>

---

Not. 395 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Självskattade effekter av företagsstöden under pandemins första år – en delstudie i utvärderingen av stöden till näringslivet med anledning av den pågående coronapandemin*, s. 32.

Not. 396 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Självskattade effekter av företagsstöden under pandemins första år – en delstudie i utvärderingen av stöden till näringslivet med anledning av den pågående coronapandemin*; Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Företagens och pandemistödens utformning – miss eller match?*

## 14.4 Kommuner och regioner har förstärkt och kompletterat statliga stöd

Kommuner och regioner har försökt hitta vägar för att komplettera de statliga stöden till näringslivet. Stödinsatserna har huvudsakligen handlat om stöd till företag att söka statliga stöd, att ge direkt finansiellt stöd, att bevilja administrativa lättnader och att stimulera efterfrågan.

Många regioner och kommuner pekar på att framför allt småföretagare haft problem med att navigera i den flora av statliga pandemistöd som företagare kunnat ansöka om. I princip samtliga regioner och kommuner har därför genomfört insatser för att lotsa företagare rätt. Här finns en lång rad med exempel på insatser. Kommuner och regioner har etablerat företagsakuter, företagsjourer eller lotsar som företag kunnat vända sig till för att få råd och stöd, men också informationskampanjer och mer uppsökande verksamhet. Som exempel kan nämnas att Nyköpings kommun ringde över 1 000 samtal under krisens två första månader för att nå ut med information till företagare i utsatta branscher.<sup>397</sup>

Vissa kommuner och regioner har agerat handgripligt för att hjälpa företagare att få tillgång till statliga stöd. Flera regioner har inrättat särskilda funktioner, som skrivarstugor och dygnet-runt-öppna telefonlinjer, där de gett företagare konkret hjälp att sätta ihop sina ansökningar. Region Västerbotten upphandlade en konsult som på heltid skrev ansökningar om statliga stöd åt företagare som inte förstod ansökningsprocessen.<sup>398</sup>

---

Not. 397 Nyköpings kommun, 2021. *Genomlysning av Nyköpings kommuns hantering av coronapandemin*. Under perioden 1 mars–31 augusti 2020, s. 32;.

Not. 398 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Besöksnäringen i pandemins spår*, s. 26.

Utöver att lotsa företagare till de statliga stöden så har regioner, och i viss utsträckning kommuner, också beslutat om direkta ekonomiska stöd. Regionerna har avsatt sökbara medel för att stödja de näringar som var särskilt utsatta i den egna regionen. Besöksnäringen, kulturlivet och regionala flygplatser är exempel på branscher som fått sådana riktade ekonomiska stöd. En vanlig stödinsats har också varit att stärka de regionalt delägda låneinstituten för att utöka möjligheten för utsatta företag att få förmånliga lån.<sup>399</sup> Det saknas en nationell sammanställning över det finansiella stöd som kommuner och regioner har gett under pandemin, och det är därför svårt att bedöma vilken roll sådana insatser har spelat i förhållande till de statliga stöden.

Ett sätt för kommuner och regioner att stärka efterfrågan har varit att ge gåvor till sina anställda i form av värdecheckar till lokala näringar som haft möjlighet att bedriva en smittsäker verksamhet, så som restauranger och biografier. Ett annat sätt har varit att införa avgiftsfri parkering i centrum. Sådana insatser har setts som en symboliskt viktig signal om att kommunen har ställt upp för det lokala näringslivet i en svår tid, men många kommuner har också bedömt att de haft en reell positiv effekt på lokal efterfrågan.<sup>400</sup>

I brist på effektiva verktyg för att påverka efterfrågan har många regioner och kommuner fokuserat på att dämpa kostnader för företag i utsatta branscher. Företag som hyr lokaler av regioner och kommuner har fått kraftiga sänkningar av hyran och anstånd med betalningar. Företagsfakturor för utförda tjänster har beta-

---

Not. 399 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19 – Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, ss. 469 ff.; Region Skåne, 2021. *Region Skånes årsredovisning 2020*, s. 41.

Not. 400 Se t.ex. Public Partner, 2021. *Utvärdering. Bedömning av insatser/beslut kopplade till hanteringen av Corona-pandemin*, s. 19; Myndigheten för Tillväxtanalys, 2022. *Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin – erfarenheter och lärdomar*, s. 30.

lats direkt efter attest, uppskov har beviljats för inbetalning av tomträtsavgälder, arrenden och tillsynsavgifter. I vissa fall har avgifter efterskänkts eller återbetalats. Investeringar och inköp har tidigare lagts och externa konferenser har ombokats istället för att avbokas. Kommuner har också försökt bidra till aktiv centrumhandel genom att bevilja uppskov för avgifter för markupplåtelser, till exempel för torghandel och foodtrucks, tidigarelägga säsongsstarten för uteserveringar och förlänga tillåtna öppettider. Vissa kommuner har gett riktat ekonomiskt stöd till livsmedelsbutiker som erbjudit hemkörning.<sup>401</sup>

Det har varit en utmaning för kommuner och regioner att avgöra när det varit god tajming att avveckla de särskilda stöd och lättnader som infördes under en akut fas av pandemin. Åtgärder som utgör lättnader för företagen utgör samtidigt uteblivna intäkter för kommuner och regioner. Stöd och lättnader har varit nödvändiga för att bidra till överlevnad i en svår tid men det har inte varit långsiktigt hållbart. Att återgå till ett normalläge har inte alltid varit lätt. Det har ibland uppstått ett förväntningarnas missnöje när villkoren gradvis har återställts till de normalnivåer som gällde före pandemin.

Pandemin har för många regioner inneburit en intensivkurs i regionalt utvecklingsansvar och nätverkande. Det har blivit tydligt hur befintliga kontakter har kunnat nyttjas mer intensivt och vilka ytterligare nätverk som har behövt etableras. Krismedvetenheten har underlättat för regioner och näringslivet att komma samman för att dämpa pandemins konsekvenser. Inom ramen för regional samordning har kommuner aktivt sökt sig till varandra för att dela positiva exempel och ensa vissa vägval, till exempel inrättandet av särskilda funktioner för näringslivsstöd. Resultaten av sådana gemensamma vägval har stärkt samverkan även efter pandemins akuta skeden.

---

Not. 401 KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19 - Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, s. 471.

## **14.5 Näringslivets betydelse för kommuner och regioner**

Samverkan mellan kommuner/regioner och näringslivet har varit till ömsesidig nytta. Näringslivet har varit beroende av stöd från kommuner och regioner men har också gjort helt centrala insatser för pandemihanteringen.

### **14.5.1 Näringslivet har gjort insatser för vaccinering, provtagning och förstärkt bemanning**

Näringslivet har på många sätt har bidragit till regioners och kommuners förmåga att bekämpa pandemin. Vårdföretagarna har gjort viktiga insatser i samband med breddvaccinering – den privatdrivna vården har genomfört nästan hälften av alla vaccineringar – och i de flesta regioner har privata laboratorier varit en förutsättning för att kunna skala upp kapaciteten för provtagning av allmänheten för covid-19. Privata utförare har också lånat ut personal till regionerna för att täcka upp för personalbrist inom kritiska verksamheter med stor personalbrist, inte minst inom akutsjukvården. (Dessa insatser belyses också i kapitlet om kommuner och regioner som arbetsgivare och i kapitlet om hälso- och sjukvård.)

### **14.5.2 Näringslivet har lindrat materialbristen**

Under pandemin har många industriföretag varit beredda att ställa om sin produktion för att kunna lindra bristen på produkter som kommuners och regioners verksamheter haft akut behov av. Under våren 2020 uppstod ett kraftigt ökat behov av till exempel handsprit, respiratorer och skyddsutrustning. Det svenska näringslivet har haft kapacitet och vilja att producera bristvaror men det har inte varit okomplicerat för det offentliga att ta emot sådan hjälp. Den statliga nationella samordningen fallerade och hjälpen samordnades istället på regional nivå.



Det fanns vid pandemins utbrott svenska företag som producerade bristvaror, men deras befintliga förutsättningar att stötta vården var begränsad eftersom de globala försörjningskedjorna inte fungerade. För att företagen skulle kunna bidra krävdes kreativitet och ofta någon sorts omställning. Efter en tid började näringslivet producera bristvaror. Ett medicinteknikbolag lyckades på kort tid fördubbla tillverkningen av respiratorer, ett stort klädföretag började tillverka skyddskläder, ett spritföretag ställde om från produktion av dryckessprit till produktion av etanol för handsprit. Det skedde en sorts industriell mobilisering utan ordergivning, driven av både samhällsanda och vinstintresse.<sup>402</sup>

Regeringen ville ta vara på näringslivets potential och gav i mitten på mars ett uppdrag till Socialstyrelsen att med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) stödjade inhemsk produktion av sjukvårdsmaterial.<sup>403</sup> I uppdraget ingick att föra en dialog med leverantörer om hur deras produktionskapacitet skyndsamt skulle kunna utökas. Men varken Socialstyrelsen eller MSB hade en etablerad relation med näringslivet och heller ingen vana att arbeta med resurssamordning på nationell nivå. Företagen som ville hjälpa var många men blev hänvisade mellan MSB och Socialstyrelsen. När MSB skapade en mejladress dit företag kunde vända sig med erbjudanden kom det in 300–400 mejl om dagen. I avsaknad av plan för att omhänderta informationen blev uppgiften övermäktig och avgränsades sedermera bort från uppdraget i dialog mellan Socialstyrelsen och regeringen.<sup>404</sup>

---

Not. 402 Wedebrand, C., Reichel, B. m.fl., 2021. *Omställningar under coronapandemin. Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser.*

Not. 403 Regeringsbeslut S2020/01558/FS och S2020/01594/FS.

Not. 404 Netz, J. och Axelson, M., 2021. *Näringslivsbaserad motståndskraft. Lärdomar från pandemin för det civila försvaret*, s. 25 ff; Se även SOU 2021:89, ss. 358 ff.

Men behovet av samordning fanns där. Näringslivet ville hjälpa men saknade en tydlig bild av behoven. Kommuner och regioner ville å sin sida ha hjälp men saknade en god bild över företagens kapacitet och intresse. Eftersom regioner och kommuner hade en etablerad relation till det regionala och lokala näringslivet började nya temporära organisationer etableras. När behovsägarna (kommuner och regioner) kopplades samman med produktägarna (företagen) blev samordning möjlig och industrin fick förutsättningar att ge värdefulla tillskott till de inköp som gjordes på den globala marknaden.

Mest uppmärksammat är det så kallade *Region Stockholm Command Centre* som etablerades på Karolinska institutet, och med stöd av Scania's logistik- och inköpsorganisation försåg hela Stockholmsregionen med skyddsutrustning, medicinteknisk utrustning och förbrukningsartiklar. Motsvarande organisationer etablerades i Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Runt om i landet etablerades olika dialogforum och samverkansnätverk där företrädare för näringslivet och kommuner och regioner kunde mötas och klargöra förutsättningar för ömsesidigt stöd.<sup>405</sup>

## 14.6 Vissa avvägningar har varit utmanande för kommuner och regioner

Här kommenterar vi ett par särskilda utmaningar som kommuner och regioner har behövt göra i sin strävan att ge stöd åt lokalt näringsliv och arbetsmarknad.

---

Not. 405 Winge, M., Höijer, L., m.fl., 2020. *Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19*, ss. 10 ff.

### **14.6.1 Avvägning mellan att agera snabbt och att agera träffsäkert**

Kommuner och regioner har, precis som nationella myndigheter, behövt göra svåra avvägningar mellan snabbhet och träffsäkerhet. För att öka träffsäkerheten krävs i regel mer tid för analys och överväganden, vilket i sin tur kan gå ut över handlingskraft och tajming. Det finns en viss variation i hur kommuner och regioner har hanterat avvägningen, men vi delar Tillväxtanalys bedömning att de flesta kommuner och regioner främst agerade utifrån en handlingsprincip, i bemärkelsen att de prioriterade skyndsamt före träffsäkerhet. Om den optimala avvägningen mellan värden har nåtts är svårt att säga men de flesta kommuner och regioner tycks inte ångra sina vägval i efterhand. I en enkät som Tillväxtanalys genomförde i början på 2022 menade drygt hälften av kommunerna att de ska försöka agera ännu mer skyndsamt vid nästa kris. Det finns samtidigt en minoritet kommuner och regioner som istället menar att de ska lägga mer tid på analys och eftertanke.<sup>406</sup>

### **14.6.2 Avvägning mellan att agera snabbt och att agera regelrätt**

En vanligt förekommande avvägning som kommuner och regioner delat med staten är frågan om vad som är juridiskt tillåtet i förhållande till vad som är praktiskt önskvärt. Vissa kommuner och regioner har upplevt en obalans mellan näringslivets förväntan om stöd och de gränser som kommunallagen sätter för det egna handlingsutrymmet att agera. Kommunallagen medger ett relativt långtgående näringslivsstöd just i kris, men det har inte varit uppenbart för alla *hur* långt de får gå i sitt stöd till enskilda branscher och företag utan att konkurrensen snedvrids.

---

Not. 406 Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2022. *Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin - erfarenheter och lärdomar.*

Olika kommuner och regioner har förhållit sig olika till denna avvägning. Vissa har tillämpat en mer pragmatisk hållning där problemlösning stått i första rummet, även när det inneburit att de har tänjt på de juridiska tolkningar som gjorts i normalläge. Andra kommuner och regioner har istället hållit sig strikt till samma praxis som de använder i normala tider. Gråzonen för vad som anses juridiskt korrekt har på så vis prövats under pandemin och oavsett hur avvägningen har hanterats så har det gått ut över handlingskraften.<sup>407</sup>

Det finns en rad relaterade avvägningar av till synes mer trivial karaktär, som hur många julgåvor man får ge sina anställda under ett år, hur stora belopp de får uppgå till, och vad som är skillnaden mellan en julgåva och en värdecheck. Den här typen av frågor har inte sällan varit ganska svåra att reda ut rent skattetekniskt och har tagit mycket tid i anspråk. Många har vänt sig till SKR för att få råd och stöd.

### 14.6.3 Kommunikativa utmaningar

De statliga stöden har varit många och stödets villkor har inte sällan justerats i flera steg. När ett nytt stöd har beslutats eller ett befintligt har ändrats, så har informationen om detta ofta kommunicerats via en nationell presskonferens. Timmarna efter presskonferensen har kommuner och regioner blivit nedringda av företagare som velat få hjälp att tolka den statliga informationen och vad den inneburit för just det enskilda företaget situation. Eftersom kommuner, regioner och SKR oftast har fått informationen samtidigt som företagarna, så har det varit svårt att motsvara företagarnas förväntan om att få kompetent och kunnigt stöd. Det hade underlättat om kommuner och regioner hade fått

---

Not. 407 Ibid.

förhandsinformation om kommande statliga besked med stor inverkan på näringslivets förutsättningar. (Vi resonerar mer utförligt om denna fråga i kapitlet om samverkan och kommunikation.)

## **14.7 Vilka lärdomar kan vi dra?**

### **14.7.1 Kommuner och regioner har fått de statliga stöden att möta sina målgrupper**

När en kris drabbar näringslivet så hårt och snabbt som pandemin gjorde, behöver de ekonomiska stöden komma snabbt och med kraft. Staten var snabb med att sätta stora pengar i rullning och undvek därmed en kedja av betalningssvårigheter i näringslivet med omfattande konkurser och massuppsägningar som följd. Som vi konstaterar i ekonomikapitlet, så var det klokt av staten att satsa hårt och brett även om det skedde på bekostnad av träffsäkerhet.

Samtidigt som pengarna skulle ut snabbt så behövde staten utforma villkor som kunde förebygga grova felallokeringar och missbruk. Detta har till stor del, men inte fullt ut, lyckats men tyvärr har det skett på bekostnad av administrativ enkelhet. Stödpaketet blev behäftade med relativt komplicerade villkor som skapade en tröskel för de minsta företagen för att förstå vilka stöd som kunde sökas och hur de skulle sökas. Här har kommuner och regioner haft en betydelsefull roll i att informera, lotsa rätt och ge handfast hjälp till företagare att skriva ansökningar.

I en kris är det alltid staten som kommer att ha kapaciteten att sätta in de stora ekonomiska resurserna för att rädda ett helt näringsliv från kollaps, men stöden måste också nå fram till sina målgrupper. Att kommuner och regioner har en närhet till det lokala och regionala näringslivet har gett dem goda förutsättningar

att förstärka den statliga signalen om tillgängliga stöd så att den når sina målgrupper. Här har de statliga, regionala och kommunala nivåerna kompletterat varandra väl.

Men det har funnits försvårande omständigheter och en sådan är hur staten har kommunicerat nya besked om statliga stöd. För att kommuner och regioner ska kunna förstärka de statliga styrsignalerna behöver de få förhandsinformation från staten innan nya besked kommuniceras på nationella presskonferenser. När företagare haft frågor om villkoren för olika stödpaket har de vänt sig till de kontaktpunkter som kommuner och regioner har etablerat för råd och stöd till näringslivet. Företagen har tagit sådana kontakter tätt inpå presskonferenserna, vilket har försatt råd och stöd-funktionernas personal i en svår situation när de har fått informationen samtidigt som alla andra.

### **14.7.2 Stöd- och stimulansåtgärder har vunnit på skyndsamhet**

När det gäller utformningen av stimulanspaket till näringslivet så har kommuner, regioner och staten behövt göra principiella avvägningar mellan värden. Den tydligaste avvägningen handlar om det uppenbara värdet av snabbhet i förhållande till värden som träffsäkerhet och korrekthet i förhållande till rådande bestämmelser. I en akut situation där näringslivet riskerat att förblöda är det uppenbart bra att agera snabbt så länge det som görs är verksamt. Kommuner och regioner har satt hög prioritet på snabbhet även då de varit medvetna om att det har gått ut över träffsäkerhet och korrekthet. Det har bidragit till att vissa åtgärder inte gett den avsedda effekten och att vissa åtgärder har befunnit sig i en juridisk gråzon.

Mycket tyder på att det varit riktigt att agera med kraft och stor skyndsamhet. När det handlat om att stimulera näringslivet så har riskerna med ett sådant förhållningssätt varit förhållandevis begränsade. Värdekonflikterna har varit betydligt skarpare på smittskyddsområdet där kraftfulla åtgärder inte sällan har fått en direkt negativ konsekvens för människors hälsa, rörelsefrihet och livskvalitet. Det är positivt att kommuner och regioner inte har låtit sig begränsas av en rädsla för att göra fel i en situation där företagen kämpat för överlevnad.

### **14.7.3 Näringslivets kapacitet kan nyttjas bättre i kris**

Det offentliga Sverige, framför allt de statliga myndigheterna, har agerat yrvaket i förhållande till den hjälpvilja som de svenska företagen uppvisat under pandemin. En viktig lärdom är att det i kris finns en stor vilja och kapacitet i näringslivet att hjälpa till där det behövs. Samhällsanda, entreprenörskap och vinstintresse gör att näringslivet på kort tid kan ställa om sin produktion. Trots kraftiga störningar i leveranskedjor har många företag lyckats producera stora volymer av produkter som det varit stor brist på. De privata vårdgivarna har stärkt upp det offentliga utförandet genom att låna ut personal till akutsjukvården. I flera regioner har privata aktörer gjort helt centrala insatser inom ramen för breddvaccinering och uppbyggnaden av storskalig kapacitet för provtagning.

För att få full utväxling på näringslivets vilja att lindra brist på material krävs effektiv nationell resurssamordning. Detta hade de statliga myndigheterna ingen erfarenhet av och det fanns en lång rad komplicerande faktorer som gjorde uppgiften svår. Men i kris behöver svåra uppgifter lösas. När den statliga samordningen fallerade underlättades omställningen till inhemsk produktion av den samordning som skedde på kommunal och regional nivå. Samordningen underlättades av att kommuner och regioner sedan tidigare hade en etablerad relation med näringslivets aktörer, men också av att kommuner och regioner hade ingående kunskaper om sina egna materialbehov.

## Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg

Pandemin har haft stor inverkan på transporterna i landet och redan tidigt påverkades kollektivtrafiken i stor omfattning. Resandet minskade drastiskt med uteblivna biljettintäkter som följd, vilket regionerna inte har kompenserats för fullt ut. 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 och läkemedel. Även flygplatser som normalt sett inte är beredskapsflygplatser har hållits öppna och använts.

Det här kapitlet handlar om två verksamheter inom transportområdet – den regionala kollektivtrafiken och det samhällsviktiga flyget. Vi inleder kapitlet med att berätta om kollektivtrafikens roll under pandemin, vilka de största utmaningarna var och hur de har hanterats. Därefter beskriver vi hur det samhällsviktiga flyget och beredskapsflygplatserna blev avgörande för att lösa sjukvårdens behov. Kommunerna och regionerna har visat prov på stor flexibilitet för att lösa pandemins utmaningar, vilket har möjliggjort att fungerande transporter har kunnat upprätthållas under hela pandemin. En kort summering av lärdomar ges i rutan här under.



## Lärdomar

- De långa planeringshorisonterna är kännetecknande för samhällsorganiserad kollektivtrafik, vilket ger en stabilitet och förutsägbarhet. Trots dessa förutsättningar visade kollektivtrafiken prov på stor flexibilitet under pandemin.
- Kollektivtrafiken har en samhällsbärande funktion och många är beroende av en fungerande kollektivtrafik för att ta sig till arbete och skola, även under en pandemi. Att upprätthålla trafiken så långt som möjligt var därför av stor vikt.
- Frågan om vad som betraktas som trängsel och vem som ansvarar för att minimera trängsel blev snabbt aktuell. Rådigheten för kollektivtrafik-anordnarna att minska trängsel var begränsad. Inledningsvis var förväntningarna på kollektivtrafiken alltför höga. Staten borde ha tagit initiativ tidigare till dialog om kollektivtrafikens förutsättningar.
- Dialogen mellan Folkhälsomyndigheten och SKR i arbetet med att ta fram allmänna råd och föreskrifter fungerade väl. SKR kunde även bjuda in övriga branschorganisationer och representanter från medlemmarna. Det nära samarbetet mellan branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik och SKR har också varit en avgörande framgångsfaktor.
- Bortfallet av biljettintäkter har varit stort till följd av det minskade resandet. Det sammanlagda intäktsbortfallet för åren 2020–2022 beräknas till 15 miljarder kronor. Staten tillförde totalt 7 miljarder kronor, vilket innebär att kollektivtrafiken inte kompenserades fullt ut. Kommuner och regioner har samtidigt fått stora generella bidrag som i efterhand gett möjligheter att täcka det underskott som uppstod under pandemin.

- › Den negativa påverkan som pandemin hade på de regionala flygplatserna har visat på sårbarheten med det svenska systemet, där ansvaret för att upprätthålla en kritisk infrastruktur för flyget vilar alltför tungt på ett antal kommuner och regioner.
- › Det samhällsviktiga flyget och Försvarsmakten har behov av alla flygplatser i hela landet. Därför behöver i stort sett alla flygplatser vara beredskapsflygplatser med möjlighet att vara öppna dygnet runt.
- › För att klara framtidens behov av både tillgänglighet i hela landet och samhällsviktigt flyg behöver staten ta ett nationellt ansvar för de regionala flygplatserna och se till att täcka kostnaderna fullt ut för beredskapsflygplatserna.

## 15.1 Kollektivtrafiken

### 15.1.1 Från mål om ökat kollektivt resande, till avrådan från att resa

Pandemin påverkade resandet kraftigt.<sup>408</sup> På kort tid skiftades fokus helt från mål om ökat kollektivt resande till en vädjan till invånarna att bara resa när det var absolut nödvändigt. Det har funnits variationer i resandet mellan olika delar av landet. Resandet har också varierat över tid beroende på vilka restriktioner som har gällt, där framför allt rådet om hemarbete har haft stor påverkan på resandevolymer.

---

Not. 408 Trafikanalys, 2022. *Resmönster under coronapandemin 2020–2021*.

Resandet med kollektivtrafik halverades. Resandet i rusningstrafik minskade mest, med störst minskning i storstadskommunerna. Det var framför allt resor till skola och arbete samt fritidsresor som minskade. Service- och inköpsresor ökade däremot, vilket beror på att sådana ärenden tidigare utfördes som del av en huvudresa till eller från arbete eller skola. På grund av det minskade kollektivtrafikresandet ökade andelen cykel- och bilresor. Det var främst kvinnor och män i det högsta inkomstintervallet som minskade arbetsresorna, medan arbetsresorna inte förändrades så mycket bland personer i andra inkomstgrupper.

### **15.1.2 Kollektivtrafiken mötte upp förändrad efterfrågan**

Under nästan två års tid uppmanades allmänheten att i största möjliga utsträckning arbeta hemifrån och använda andra färdmedel än kollektivtrafiken. Det var nödvändigt för att minimera risken för smittspridning. Samtidigt ville man bibehålla kollektivtrafikens samhällsbärande funktion. Möjligheten för människor att kunna ta sig till olika platser på ett effektivt, miljövänligt och hållbart sätt med bussar, spårvagnar, tunnelbanor eller tåg, utgör en ryggrad i samhället. Många resenärer är beroende av en fungerande kollektivtrafik för att ta sig till arbete och utbildning, så även under en pandemi. Samtidigt har restriktionerna under pandemin inneburit stor påverkan på kollektivtrafikens ekonomi och för hur resandeutvecklingen kan komma att se ut framöver.

## Om kollektivtrafik

Den samhällsorganiserade kollektivtrafiken är ett regionalt ansvar och varje län har en regional kollektivtrafikmyndighet. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten är i de flesta fall en del av regionen, några få är kommunalförbund. Utbudet styrs av ett regionalt trafikförsörjningsprogram som är politiskt beslutat. Utifrån det planeras kollektivtrafiken på lång sikt för att möta de resbehov som har identifierats. Majoriteten av all kollektivtrafik handlas upp och trafikoperatörer avtalas att sköta den dagliga driften, bara på några håll drivs trafiken i egen regi. De långa planeringshorisonterna är kännetecknande för all samhällsorganiserad kollektivtrafik, vilket ger en stabilitet och förutsägbarhet, men också en begränsad flexibilitet.

Kollektivtrafik är en verksamhet med flera parter inblandade, både beställare och utförare. I framför allt storstadsregionerna är den dagliga driften omfattande. När pandemin inträffade behövde kollektivtrafikanordnarna ställa om för att möta de nya resbehoven och hantera smittrisen. Detta var inledningsvis en svår uppgift, då även personalbrist påverkade utförandet i början, men man lyckades snart hitta lösningar som svarade upp mot de förändrade resmönstren. På detta sätt visade kollektivtrafiken prov på stor flexibilitet.

### 15.1.3 Olika sätt att minimera risken för trängsel

I början av pandemin var de bristfälliga kunskaperna om hur covid 19-smittan sprids en stor utmaning för kollektivtrafiken. Till följd av restriktionerna minskade resandet betydligt, men att många var beroende av kollektivtrafiken ställde allt på sin spets och målsättningen blev att trafiken måste hållas igång, med minsta möjliga

trängsel. En nedstängning av kollektivtrafiken behövde därför undvikas så långt som möjligt. Det skulle få långtgående negativa effekter för rörligheten i samhället och hade då krävt en långtgående plan för att kunna hantera och möta de allra mest samhällsviktiga resbehoven.

Frågan om vad som betraktas som trängsel och vem som ansvarar för att minimera trängsel blev snabbt aktuell. Det personliga ansvaret vägde mycket tungt, det vill säga rekommendationen till allmänheten att undvika att resa kollektivt och hellre använda andra färdmedel, liksom rekommendationerna att hålla avstånd, följa anvisningar samt att i möjligaste mån arbeta hemifrån. Rådigheten för kollektivtrafikanordnarna att begränsa trängsel som uppstod i trafiken var därmed begränsad. Inledningsvis var förväntningarna på kollektivtrafiken, framför allt från Folkhälsomyndigheten, för höga. Även om kollektivtrafiken visade prov på stor flexibilitet så finns det i regel små marginaler, och det finns inte alltid extra fordon eller förare att sätta in med kort varsel. Ett tidigare initiativ från staten för dialog om kollektivtrafikens förutsättningar hade varit önskvärd.

För att stötta kollektivtrafikanordnarna i arbetet med att förebygga trängsel publicerade SKR och Svensk Kollektivtrafik i mitten av augusti 2020 en branschvägledning.<sup>409</sup> Syftet med vägledningen var att ge stöd till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och andra berörda aktörer, samt att nå en någorlunda enhetlig hantering över hela landet. Dokumentet fungerade som en utgångspunkt för planering och inriktning. På ett sätt var vägledningen också ett kunskapsunderlag om kollektivtrafikanordnarnas åtgärder. Exempel på åtgärder var att följa och analysera resandeflödet, vid

---

Not. 409 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Branschvägledning för hantering av höstens utmaningar i den offentligt upphandlade icke platsbokade kollektivtrafiken med anledning av covid-19.*

behov planera om, ge information till personalen, ge information och anvisningar till resenärer till exempel om gällande rekommendationer, via skyltar, markeringar i golvet, information i högtalare och från personal. Reseplanerare kompletterades med information om trängsel vid vissa tider och utbudet av digitala biljettyper utvecklades.

Utöver de allmänna råden blev fjärr- och distansundervisning i skolan ett verktyg för att minska resandet under dygnets mest belastade timmar i rusningstid.<sup>410</sup> I juli 2020 beslutade regeringen om en förordningsändring som möjliggjorde för huvudmän att stänga gymnasieskolor för att minska trängsel i kollektivtrafiken. I januari 2021 beslutade regeringen om ytterligare en förordningsändring för att ge huvudmän möjlighet att även stänga grundskolornas högstadium.

#### **15.1.4 God samarbetsvilja i branschen**

Under pandemin fanns ett flertal forum för lägesavstämningar i branschen, där såväl beställare som utförare och andra parter deltog. Under de mest intensiva perioderna skedde avstämningarna så gott som dagligen. De präglades av engagemang, öppenhet och samarbetsvilja. I normalläge finns en etablerad samverkansarena mellan kollektivtrafikens branschorganisationer, ”Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik”.<sup>411</sup> Att upparbetade samarbetsformer och kontaktvägar redan fanns underlättade framför allt i dialogen med Folkhälsomyndigheten men också hanteringen av andra frågor. Det nära samarbetet mellan branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik och SKR har också varit en avgörande framgångsfaktor.

---

Not. 410 Statistiska centralbyrån (SCB), 2022. *Fjärr- och distansundervisning i grund- och gymnasieskolan under pandemin.*

Not. 411 Se [www.partnersamverkan.se](http://www.partnersamverkan.se).

### 15.1.5 Den statliga styrningen har begränsat regionernas handlingsutrymme

#### Största utmaningarna – stora intäktstapp och brist på rådighet

De största utmaningarna under pandemin handlade om att förebygga trängsel genom att köra tillräckligt med trafik och att hantera de ekonomiska underskotten till följd av uteblivna biljettintäkter.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna och de upphandlade trafikoperatörerna utvecklade efterhand god kunskap om resmönster för att kunna anpassa och förstärka trafiken. Samtidigt fanns rådet om att köra trafik i den omfattning som behövdes för att förebygga trängsel, vilket i praktiken innebar en förväntan på normalt utbud. Detta blev än mer tydligt i början av 2021 då regeringen ändrade i förordningen som styrde Trafikverkets handläggning av ansökningar om kompensation inför den andra ansökningsomgången. Ändringen innebar en justering av bidraget i förhållande till hur trafikutbudet hade förändrats under stödperioden jämfört med motsvarande period 2019, det vill säga före pandemin. Att använda upprätthållen trafikvolym som grund för stödet innebar att många av de viktiga insatser och ansträngningar som vidtogs av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skulle utelämnas i bedömningen.<sup>412</sup> Ändringen blev trots detta införd, vilket innebar att staten begränsade kollektivtrafikanordnarnas rådighet att anpassa trafikutbudet.

---

Not. 412 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Förslag till ändring i förordningen (2020:713) om ersättning till regionala kollektivtrafikmyndigheter för minskade biljettintäkter under utbrottet av covid-19.*

## Med tiden väl fungerande dialog om allmänna råd och föreskrifter

Efter ett tag etablerades en väl fungerande dialog mellan Folkhälsomyndigheten och SKR i arbetet med att ta fram föreskrifter både för verksamheterna som bedriver kollektivtrafik och för resenärerna. SKR fungerade sedan som en ingång för Folkhälsomyndigheten för att lyssna in kunskap och provtrycka rekommendationer för kollektivtrafiken innan de trädde i kraft. Ett exempel där rekommendationerna träffade rätt med hjälp av den fungerande dialogen är den skillnad som gjordes mellan kollektivtrafik med och utan platsbokning. Trots tidvis snäva tidsramar, fungerade dialogen överlag mycket bra och SKR kunde även bjuda in övriga branschorganisationer och vid behov representanter från medlemmarna. Detta bidrog till att kollektivtrafikanordnarna ofta kunde få förhandsinformation om kommande förändringar, vilket gav dem viss möjlighet till förberedelse.

Verksamhetsutövarna i kollektivtrafiken ålades snart enligt Folkhälsomyndighetens allmänna råd att se till att trafiken kördes i den omfattning som behövdes för att minska risken för trängsel. Man skulle också begränsa antalet passagerare per fordon, och informera sina passagerare om hur de kunde minska risken för smittspridning. Rådet att köra trafik i den omfattning som var nödvändig för att minska risken för trängsel, blev snart normerande för statens förväntningar på kollektivtrafiken på att fortsätta att köra trafik i full omfattning. Senare knöts även den statliga ersättningen till denna rekommendation.

För långväga trafik infördes vid flera tillfällen krav på begränsat antal passagerare. Definitionen av långväga kollektivtrafik är att linjesträckningen är över 150 km, vilket utgår från EU:s passagerarrättsförordningar. Denna definition påverkar i normalläget kollektivtrafiken när det gäller de rättigheter som olika resenärer har för till exempel förseningsersättning och störningsinformation. Linjeavståndet på 150 km innebar att den regionala kollektivtrafiken



i allt väsentligt föll utanför reglernas tillämpningsområde, men de påverkade storregional tågtrafik och viss busstrafik. I den mån reglerna om passagerarbegränsningar blev tillämpliga på regional kollektivtrafik innebar de vissa praktiska problem som framför allt bestod i att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har mycket begränsade möjligheter att styra resandeströmmar och begränsa antalet passagerare på fordon. Trots den trubbiga definitionen av långväga kollektivtrafik blev utmaningarna relativt små, troligen tack vare att allmänhetens följsamhet till de allmänna råden och rekommendationerna var hög.

Rekommendationen om munskydd i kollektivtrafiken infördes den 7 januari 2021 efter att ha diskuterats under en lång period. Då rekommenderade Folkhälsomyndigheten munskydd i kollektivtrafiken vardagar klockan 7–9 samt 16–18, i hela landet. Inledningsvis diskuterades vem som skulle tillhandahålla munskydd. Det landade i att det blev individens ansvar att ha med sig eget munskydd. På vissa ställen såldes munskydd i anslutning till kollektivtrafiken. Följsamheten för användning av munskydd i den regionala kollektivtrafiken blev förhållandevis låg.

I vilken grad förare utsattes för smittspridning i sin yrkesroll blev omtvistat.<sup>413</sup> Arbetsmiljöverket gick in och beslutade om regionala stängningar av framdörrar på bussar i vissa delar av kollektivtrafiken. Till dess att plexiglasskydd kunde börja installeras vid bussarnas förarplatser påverkades kollektivtrafikens utbud av detta, i form av ändrade flöden vid på- och avstigning och ytterligare minskade biljettintäkter, då biljetthantering i regel sker vid förarhytten. Åtgärdernas effekt och proportionalitet ifrågasattes. Det hade varit önskvärt med en bättre dialog mellan arbetsgivarnas parter, Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket om förarnas situation.

---

Not. 413 Se t.ex. Svensk Kollektivtrafik, 2020. *Smittskydd måste gälla både förare och resenärer.*

### Otillräcklig statlig ersättning för förlorade biljettintäkter

Det stod snart klart att det minskade resandet ledde till ett stort biljettintäktsbortfall i kollektivtrafiken. Eftersom upp emot hälften av kostnaderna för kollektivtrafiken finansieras med biljettintäkter innebar det minskade resandet en kraftigt påverkad ekonomi. Resandet halverades till en början och för helåret 2020 föll resandet med mer än 30 procent jämfört med 2019, men på en del håll var bortfallet periodvis uppe i 70 procent. År 2021 låg resandet kvar på en låg nivå, och tappet av biljettintäkter blev nästan lika stort som under 2020.

Folkhälsomyndigheten rekommenderade hemarbete och att undvika att resa kollektivt, samtidigt som kollektivtrafikutövarna ålades att fortsätta köra normalt utbud för att undvika trängsel. De statliga styrsignalerna gjorde alltså att antalet betalande resenärer minskade betydligt, samtidigt som kostnaderna för trafiken låg kvar på samma nivå. Eftersom kollektivtrafikresandets omfattning varierar stort mellan regionerna så fördelade sig biljettintäktsbortfallet mycket ojämnt. Därför var det motiverat med ett riktat stöd till kollektivtrafiken snarare än generella statsbidrag. SKR skickade den 19 mars 2020 en skrivelse till infrastrukturministern och förde fram att de ekonomiska konsekvenserna skulle komma att behöva hanteras. Redan i maj samma år aviserade regeringen 3 nya miljarder till kollektivtrafiken.<sup>414</sup>

Det sammanlagda bortfallet av biljettintäkter för åren 2020–2022 beräknas till 15 miljarder kronor.<sup>415</sup> För att kompensera detta har staten i tre omgångar tillfört totalt 7 miljarder, fördelat på 3 miljarder per år 2020 respektive 2021 och 1 miljard 2022.

---

Not. 414 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Underlag från SKR gällande kollektivtrafik med anledning av Coronaviruset.*

Not. 415 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022. *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

Kollektivtrafiken kompensterades med andra ord inte fullt ut för de förlorade biljettintäkterna och verksamheten fick drivas med underskott. Efterhand stod det klart att kommuner och regioner skulle få omfattande generella bidrag som gav möjlighet att täcka underskotten, men detta visste man inte under pandemins tidiga skede. Det rådde länge stor osäkerhet hos kommuner och regioner om hur skatteintäkterna skulle utvecklas och hur stora de statliga ekonomiska stöden skulle komma att bli.

En återhämtning av kollektivresandet till nivån som var före pandemin kräver stabila planeringsförutsättningar. Om kollektivtrafiken behöver dra in turer, lägga ner linjer eller höja biljettpriser kan detta påverka kollektivtrafikens attraktivitet negativt och leda till ett minskat resande. Detta i sin tur påverkar möjligheten att uppnå samhällsmål om hållbart resande, regionförstoring och tillväxt, minskad miljöpåverkan och minskat buller, där kollektivtrafiken är ett viktigt medel för att uppnå målen.

## **15.2 Samhällsviktigt flyg och beredskapsflygplatser**

### **15.2.1 De regionala flygplatserna behövdes under pandemin**

I december 2020 var platsläget inom IVA-vården så ansträngt att patienter behövde överflyttas från fullbelagda IVA-avdelningar till avdelningar som för tillfället hade tillgänglig kapacitet. Eftersom det inte längre räckte med överflyttningar mellan grannregioner blev transportererna längre. Avstånden var för stora för vägtransport och vädret var för besvärligt för ambulanshelikoptrar. Ambulansflyget var nödvändigt för att lösa sjukvårdens behov. Men Sveriges tio flygplatser med beredskap kunde inte möta det ökade behovet

av ambulansflyg och övrigt samhällsviktigt flyg.<sup>416</sup> Övriga flygplatser var stängda på grund av att den reguljära trafiken hade upphört och upp till 80 procent av personalen var korttidspermitterad.

När pandemin kom fanns det alltså tio beredskapsflygplatser, varav två var regionala. Samtidigt användes nästan alla de 33 regionala flygplatserna för att göra akuta patientflygningar, transporter av samhällsviktiga resurser och flygtransporter för Sjöfartsverket, Polisen, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten. Vid akuta behov har flygplatserna öppnat med kort varsel och utan ersättning för personal som inte har varit i beredskapsläge. Siffror från Trafikverket och underlag från SKR visar att under 2021 använde sig 27 procent av alla ambulansflygningar av temporära beredskapsflygplatser eller regionala flygplatser utan beredskap.

I mars 2020 drabbades flygbranschen som helhet av kraftigt minskat resande. Upp emot 90 procent av reguljärflyget låg nere när efterfrågan var som lägst.<sup>417</sup> För de regionala flygplatserna innebar pandemin att intäkterna i stort sett försvann över en natt. Många flygplatser behövde minska kostnader och korttidspermitterade upp emot 80 procent av sin personal. De regionala flygplatserna kunde därför inte längre garantera någon beredskap att öppna för ambulansflyg eller annat samhällsviktigt flyg som de tidigare gjort – trots att man inte haft beredskapsansvar.

---

Not. 416 Beredskapsflygplatser tillgodoser samhällsviktig luftfart för bland annat hälso- och sjukvård, räddningstjänst, brandflyg, kustbevakningsflyg och totalförsvaret. Flygplatserna ska kunna ta emot samhällsviktiga lufttransporter dygnet runt.

Not. 417 Trafikanalys, 2020. *Luftfart 2020*.

För att lösa sjukvårdens behov och skapa en tillfredsställande nationell täckning behövdes fler beredskapsflygplatser. Den 18 december 2020 tog regeringen emot en hemställan från SKR<sup>418</sup> om att utöka antalet beredskapsflygplatser och innan juledigheten fattades ett regeringsbeslut om att införa 17 temporära beredskapsflygplatser fram till den sista mars 2021.<sup>419</sup> Dessa kompletterade de ordinarie tio flygplatserna och löste på kort sikt de akuta behoven för sjukvården.

### **15.2.2 Kritisk infrastruktur för flygtrafik förutsätter regionala flygplatser**

Ansvaret för att upprätthålla en kritisk infrastruktur för flygtrafiken i Sverige vilar tungt på kommuner och regioner. De regionala flygplatserna ägs av ett 60-tal kommuner och några få regioner. Vissa flygplatser ägs av en enda kommun, medan andra ägs av flera kommuner gemensamt eller av en kommun tillsammans med en region. För att bibehålla denna infrastruktur förutsätts i normalläge att kommuner och regioner finansierar driften av sina flygplatser. Kostnaderna för att bedriva flygplatsverksamhet är höga och till skillnad från statens flygplatser så går regionala flygplatser normalt med stora underskott. De regionala flygplatserna hade under åren före pandemin årliga underskott på cirka 550 miljoner kronor. Under pandemiåren 2020–2021 ökade underskotten med cirka 275 miljoner kronor.<sup>420</sup>

---

Not. 418 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om utökad antal beredskapsflygplatser.*

Not. 419 Regeringsbeslut I2020/03417, I2020/03383.

Not. 420 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om statligt stöd till icke statliga flygplatser för att säkerställa samhällsviktigt flyg och tillgänglighet i hela landet.*

Flygplatserna är fortfarande påverkade av pandemin och återhämtningen för flyget tar tid. Några av de regionala flygplatserna har fortfarande inte fått tillbaka någon reguljär flygtrafik och andra har betydligt färre avgångar. Det kan skapa problem även framåt för bland annat tillgängligheten och göra det svårare för flygplatsägande kommuner och regioner att täcka sina kostnader. Det påverkar särskilt regioner med mindre flygplatser som hade få passagerare redan före pandemin. I längden riskerar det även att leda till krav på nedläggning, vilket skulle få negativ inverkan på tillgängligheten och det samhällsviktiga flygets och totalförsvarets behov av flygplatser i hela landet.

### **15.2.3 Regeringens beslut om nya beredskapsflygplatser kom sent och gav inte kostnadstäckning**

I juni 2020 föreslog Trafikverket att regeringen skulle utöka de befintliga tio beredskapsflygplatserna med ytterligare nio. Trafikverket föreslog även att utöka den ekonomiska ramen till 50 miljoner kronor per år för att täcka de ökade kostnader som detta skulle innebära.<sup>421</sup> Utredningens förslag blev inte omhändertagna och regeringens beslut om att utöka antalet beredskapsflygplatser fattades först sedan SKR inkommit med en andra hemställan veckan före jul 2020.<sup>422</sup> Regeringsbeslutet innebar en viss ekonomisk ersättning som, enligt Trafikverket, täckte knappt hälften av de faktiska kostnaderna. Skavsta flygplats avstod från att vara beredskapsflygplats redan 2020 och Skövde flygplats lades ned 2022.

---

Not. 421 Trafikverket, 2021. *Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter. Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (slutrapport)*.

Not. 422 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om ökat antal beredskapsflygplatser*; Regeringen, 2020. Regeringsbeslut I2020/03383, I2020/03417.

Under våren 2020 förde SKR en dialog med Infrastrukturdepartementet och Regeringen om behovet av ett ökat statligt driftstöd på grund av de ökade kostnaderna. Regeringen har under pandemin fattat beslut om 100 miljoner kronor extra i stöd till landets flygplatser vid två tillfällen, 2020 och 2022. Men det var bara de 23 regionala flygplatserna som redan före pandemin hade statligt driftstöd som fick dela på stödet. Det innebär att tio regionala flygplatser därmed blev helt utan, även om de påverkats lika mycket av pandemin.

Det har tagit lång tid för regeringen att besluta om fler permanenta beredskapsflygplatser. Regeringens uppdrag till Trafikverket om en fördjupad utredning utifrån pandemins erfarenheter under 2021 visade återigen att behovet var mycket större och att det borde finnas mellan 22 och 27 beredskapsflygplatser.<sup>423</sup> Under hösten 2022 fattade regeringen beslut om att permanent utöka ramen för beredskapsflygplatser med 60,5 miljoner kronor och man pekade då även ut 27 flygplatser för beredskap från 1 januari 2023. Beslutet och avtalen för flygplatserna gäller för 2023 och det saknas fortfarande en långsiktig ersättningsmodell som ger full kostnads-täckning för att ha beredskap för flygplatserna.

### Temporär trafikplikt endast till Norrland och Gotland

Under pandemin reducerade flygbolagen sin trafik kraftigt och vissa linjer trafikerades inte alls. Vissa regioner riskerade på grund av sitt geografiska läge att få kraftigt försämrade transportmöjligheter. Det handlade inte bara om persontransporter utan även om transporter av smittförande ämnen, blodprov och sjukvårdsmateriel. För att säkerställa samhällsviktiga flygtransporter beslutade regeringen den 6 april 2020 om temporär trafikplikt på åtta flyglinjer till och från Norrland och Gotland.<sup>424</sup> Beslutet förlängdes den

---

Not. 423 Regeringsbeslut I2021/01819.

Not. 424 Trafikplikten innebär att Trafikverket upphandlade och ingick avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik.

27 augusti 2020.<sup>425</sup> För berörda flygplatsägande kommuner och regioner var detta ett välkommet besked, men det finns fortfarande många kommuner i södra och norra Sverige som är utan reguljär flygtrafik.

## 15.3 Vilka lärdomar kan vi dra?

Både kollektivtrafiken och det samhällsviktiga flyget har behövt ställa om utifrån de nya förutsättningar som uppstått under pandemin. Här lyfter vi fram några viktiga lärdomar utifrån kommunernas och regionernas erfarenheter.

### 15.3.1 Kollektivtrafiken är flexibel men staten har begränsat handlingsutrymmet

En lärdom är att det är fullt möjligt att möta ändrade förutsättningar i kollektivtrafiken när det är nödvändigt, trots de långa planeringshorisonterna. Samtidigt blir det stelbent när staten går in och kräver att all trafik ska upprätthållas på samma nivå som tidigare. Sådan styrning innebär att regionerna fräntas sin rådighet över att självständigt skapa en tillfredsställande kollektivtrafikförsörjning. Det har begränsat regionernas handlingsutrymme att vid behov prioritera efter rådande läge och de behov som finns (även om så har gjorts när det varit nödvändigt).

På linjer i områden där boende har haft få möjligheter att arbeta hemma har det uppstått trängsel i vissa fall. Denna situation hade möjligen kunnat undvikas om regionerna hade haft större möjlighet att göra egna prioriteringar. På linjer där resandet har varit väldigt lågt hade kanske vissa avgångar kunnat ställas in för att

---

Not. 425 Regeringsbeslut I2020/02189.



frigöra resurser till mer belastade linjer. När staten begränsat möjligheten till prioriteringar har trafikplaneringen blivit mindre ändamålsenlig, vilket också har skapat onödiga merkostnader.

Under pandemin har det uppstått situationer där statliga myndigheter har agerat utifrån utan att först inhämta kunskap. Det har till exempel rört möjligheten att sätta in extra trafik, möjligheten att begränsa antalet passagerare på den trafik som överstiger 15 mil, bussförarnas exponering för smittorisk och uppfattningen att full trafik är det mest ändamålsenliga. Dessa situationer har ändå löst sig. Kollektivtrafikanordnarna har klarat trafikförsörjningen och mött de förändrade resbehoven. Vid planering av beredskap inför kommande pandemier och andra kriser behöver dialoger komma igång i ett tidigare skede och statliga myndigheter behöver vara bättre samordnade.

### **15.3.2 Det samhällsviktiga flyget är en nationell angelägenhet**

Pandemin har tydligt visat att Sveriges alla flygplatser, både de regionala och de statliga, är nödvändiga för att klara det samhällsviktiga flygets behov, speciellt ambulansflyget. I stort sett alla flygplatser behöver ha beredskap att öppna dygnet runt, inte endast ett fåtal utpekade. Flygplatserna behövs även för övrigt samhällsviktigt flyg utifrån behov hos polisen, brandflyget och kustbevakningen. Till detta kommer Försvarsmaktens utökade behov utifrån det säkerhetspolitiskt försämrade läget. Flygplatserna är också en förutsättning för att klara de strategiska områdena i den nationella strategin för hållbar regional utveckling 2021–2030, till exempel att kunna bo och verka i hela landet och ge förutsättningar för utveckling och tillväxt.<sup>426</sup>

---

Not. 426 Skr. 2020/21:133.

Staten behöver ta ett nationellt ansvar för ett flygplatssystem som skapar förutsättningar för god tillgänglighet i hela landet och möter det samhällsviktiga flygets och totalförsvarets behov. Det är varken hållbart eller rättvist att enskilda kommuner och regioner ska ansvara för den flyginfrastruktur som krävs för att möta nationella behov. Det behövs ett nytt ersättningsystem för beredskapsflygplatserna som är rättvist och ger full kostnadstäckning för de som tecknar avtal om beredskap. Med dagens system, baserat på frivilliga avtal, finns risk för att fler regionala flygplatser avstår från att teckna avtal.





## **Del 3**

# Programberedningens lärdomar och bedömningar

I den här rapporten har vi försökt att förmedla de i programberedningens tycke mest centrala lärdomarna inom varje område. I detta avslutande kapitel summerar vi våra iakttagelser på en mer övergripande nivå. Vi lyfter fram frågor som är av strategisk betydelse och som i de flesta fall spänner över flera av de områden som beskrivs i rapporten. Vi försöker också att ta fasta på sådant som kan bygga beredskap för framtiden och kommande kriser.

Kapitlet struktureras utifrån följande tre delar:

1. Centrala iakttagelser och lärdomar
2. Bedömningar av utvecklingsbehov i kommuner, regioner och SKR
3. Bedömningar av reformbehov i den statliga verksamheten

I avsnittet om *iakttagelser och lärdomar* lyfts några centrala framgångsfaktorer och hinder fram som vi har noterat i analyserna av kommuners och regioners erfarenheter av att hantera pandemin. Vi vill understryka att detta avsnitt inte är heltäckande; för att ta del av samtliga iakttagelser och lärdomar behöver läsaren ta del av rapportens övriga delar.

I avsnittet om *bedömningar av utvecklingsbehov i kommuner, regioner och SKR* lyfter vi fram några särskilda områden där vi bedömer att kommuner, regioner och SKR behöver vidta åtgärder. Bedömningarna grundas på generella mönster som vi har identifierat under arbetet. De är av naturliga skäl av olika relevans för olika kommuner och regioner – det är upp till varje kommun och region att göra sin analys och bedöma behovet av åtgärder. I det här avsnittet tar vi även upp de förflyttningar som bör göras av medlemmarna tillsammans med SKR för att stärka SKR som medlemsarena.

I avsnittet om *bedömningar av reformbehov i den statliga verksamheten* lyfter vi fram bedömningar som vi anser bör föranleda åtgärder från statliga aktörer. Detta är naturligen frågor som vi också anser att SKR bör driva i sin intressebevakning.

## Centrala iakttagelser och lärdomar

Kriser präglas bland annat av att skyndsamma beslut måste fattas utifrån osäkra beslutsunderlag. Det gäller även pandemin, där i synnerhet den första vågen präglades av stor tidspress och osäkerhet. Till detta ska läggas pandemins gränsöverskridande karaktär som under perioder skapat en samtidig kris inom stora delar av samhällsorganisationen. Att pandemin har överskridit geografiska och administrativa gränser har utmanat samhällsaktörernas förståelse för ansvarsförhållanden och roller. Rollförvirringen har periodvis gått ut över handlingskraften. Ett genomgående tema i våra iakttagelser och lärdomar är vikten av att tydliggöra roller och ansvarsförhållanden, och att frigöra handlingskraft genom att reducera osäkerhet så långt det går. En tydlig framgångsfaktor är att följa den så kallade *ansvarsprincipen*, det vill säga att den som har ansvar för en fråga i normalläge har samma ansvar i kris.

I detta avsnitt lyfter programberedningen fram tio centrala iakttagelser och lärdomar som, tillsammans med rapportens övriga innehåll, ligger till grund för de bedömningar och förslag som lämnas längre fram i detta kapitel. Våra iakttagelser och lärdomar summeras i rutan nedan och utvecklas i avsnittet som följer.

## 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. Ingripande 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.

### **1. Sverige behöver specifik beredskap för pandemier**

Den svenska krisberedskapen har växlat fokus över tid beroende på vilken typ av kris vi senast haft erfarenhet av, eller som har bedömts vara nära förestående. Detta har gått ut över kontinuiteten i beredskapsuppbyggnaden för kriser som har en generellt hög sannolikhetsgrad och allvarliga konsekvenser. När pandemin kom hade regeringens och myndigheternas fokus under flera år riktats mot att bygga upp beredskapen för krig. Denna beredskap har varit av begränsat värde för att hantera covid-19-pandemin. För att framgångsrikt hantera en pandemi krävs pandemiberedskap.



Kommunernas och regionernas beredskap har inte varit relevant i förhållande till de utmaningar som covid-19-pandemin skapade. Inte heller var myndigheternas kunskapsstöd till kommuner och regioner tillräckligt relevant för den här pandemin. Kommuners och regioners pandemiplaner har varit alltför präglade av erfarenheterna från svininfluensan 2009–2010 och inte tagit höjd för den uthållighet som krävts för att hantera en långdragen pandemi. Planeringen har utgått från en pandemi med kort förlopp, kända smittvägar och tidig tillgång till effektivt vaccin. Det är ett av skälen till att beredskapslagren var små och att det saknades en användbar planering för att göra nödvändiga omställningar i verksamheter som drabbades hårt av smittskyddsåtgärder.

Pandemiberedskapen i kommuner och regioner har stärkts under covid-19-pandemins gång. Planer har uppdaterats, logistikfunktioner har etablerats och beredskapslager fyllts på. Att pandemin varit så utdragen i tid har också möjliggjort ett lärande som kommuner och regioner kan ha stor nytta av vid nästa pandemi. Detta förutsätter att lärandet tas till vara vid fortsatt utveckling av pandemiberedskapen.

Erfarenheter från pandemin visar att hanteringen har underlättats när kommuner och regioner haft en välfungerande ordinarie organisation och en robust egen ekonomi. Det har också varit en klar fördel att aktivt förbereda sig för en pandemi genom uppdaterade, väl kända och förankrade pandemiplaner. Det var få kommuner och regioner som hade uppnått den beredskapsnivån före pandemin. Under pandemin har beredskapen utvecklats successivt och de flesta kommuner och regioner är nu betydligt bättre rustade för kommande pandemier. I den fortsatta beredskapsuppbyggnaden är det viktigt att inte fokusera alltför ensidigt på planer utan också prioritera medvetandehöjning, utbildning och återkommande övningar.

## **2. Författningsberedskap och lyhörd regelstyrning underlättar krishantering**

Erfarenheterna från pandemin visar att förutsättningarna för kommuner och regioner att bedriva sin verksamhet i enlighet med gällande lagstiftning kan ändras mycket snabbt och genomgripande i en kris. För att kommuner och regioner ska kunna hantera stora framtida kriser behöver det finnas en beredskap i gällande lagstiftning som innebär att särskilda bestämmelser kan aktiveras i extraordinära situationer. Lagstiftaren har sedan länge tagit höjd för att det i händelse av krig eller krigsfara behövs särskilda bestämmelser för att den offentliga verksamheten ska kunna fortsätta att fungera. Pandemin visade att det på motsvarande sätt skulle behövas "ventiler" i lagstiftningen även för stora och långvariga framtida kriser. I den här rapporten har vi lyft fram socialtjänstlagen som ett tydligt exempel på bristfällig författningsberedskap.

Men även med en starkare författningsberedskap kan det i en storskalig och långdragen kris uppstå situationer som inte kunnat förutses. Det är därför viktigt att regering och riksdag är lyhörda för behoven i kommuner och regioner och skyndsamt tar fram sådana tillfälliga regeländringar som kan behövas för att hantera en kris. Under pandemin finns många goda exempel på sådan skyndsamt och lyhördhet. Men det finns också ett antal exempel på att regeringen har agerat för långsamt eller brustit i att bereda ärenden med kommuner och regioner. Detta har inte sällan lett till otydlighet och tillämpningsproblem.

## **3. Nationell samordning utifrån ansvarsprincipen har varit en framgång**

Det har under pandemin funnits många exempel på att krishanteringen underlättats av att uppgiftsfördelningen följt ansvarsprincipen. Den som haft ansvaret för en verksamhet i normalläge har tagit sig an uppgiften snabbt och effektivt. Det har varit en fördel

att ha ingående kunskap och förståelse för verksamhetens förutsättningar. Det har också varit en styrka att ha god tillgång till befintliga professionella nätverk. När det har gjorts avsteg från ansvarsprincipen har det ofta uppstått osäkerhet och rollförvirring som gått ut över den samlade handlingskraften.

Kommuner och regioner har under pandemin visat prov på enorm förmåga att på kort tid ställa om sina verksamheter utifrån nya förutsättningar. Denna omställningsförmåga är en stor tillgång i kris. I vissa kritiska skeden av pandemin har det också krävts nationell samordning. Sådan samordning har blivit effektiv och ändamålsenlig när den drivits av kommuner och regioner med stöd av SKR och statliga myndigheter. De allvarliga bristsituationer som uppstod under pandemin har till stor del fått sin lösning genom sådan samordning. Inköp och fördelning av skyddsutrustning, läkemedel och andra förbrukningsvaror har hanterats effektivt genom frivillig samverkan på regional och kommunal nivå. Detsamma gäller samordningen av intensivvårdsresurserna som möjliggjorde att den samlade kapaciteten i landet kunde nyttjas. Samordning har vid vissa tidpunkter varit avgörande för att kunna upprätthålla verksamheter, begränsa smittspridning och rädda liv.

#### **4. Nationella rekommendationer bör ge utrymme för lokala anpassningar**

Smittspridningen har under perioder varierat kraftigt mellan olika delar av landet, mellan kommuner och regioner som sinsemellan haft olika förutsättningar att hantera pandemin och dess konsekvenser utifrån skillnader i näringslivsstruktur, demografi och geografiska avstånd. Trots det har Folkhälsomyndighetens rekommendationer inte alltid medgett utrymme för lokala anpassningar. Det har tidvis bidragit till att nationella rekommendationer uppfattats som missriktade eller fått bristande acceptans i delar av landet som vid tidpunkten haft låg smittspridning. Det omvända har också

förekommit, det vill säga att samtidigt som Folkhälsomyndigheten meddelat lättnader i rekommendationerna, har smittspridningen varit stor inom ett visst lokalt område. Även i sådana situationer har rekommendationerna kunnat uppfattas som svåra att förstå eller ”stockholmscentrerade”.

Legitimiteten för och även följsamheten till nationella rekommendationer förefaller ha varit större när de medgett lokala anpassningar. Regionala smittskyddsläkare har haft en central roll att relatera nationella rekommendationer till de förutsättningar som gäller i den egna regionen. Samtidigt är det en balansgång; långtgående lokala anpassningar av rekommendationer kan bidra till otydlighet och skapa förvirring för människor som rör sig över kommun-, region- eller länsgränser. Vad är det som gäller här? Det är därför viktigt att framhålla värdet av att nationella rekommendationer är just nationella. En lärdom är vikten av att hitta rätt balans mellan nationell likhet och lokalt handlingsutrymme.

## **5. Ingripande rekommendationer behöver åtföljas av vägledande stöd från myndigheter**

När regering eller myndigheter med kort varsel meddelat beslut om skarpa åtgärder har det inneburit att det ytterst är chefer och medarbetare längst ute i verksamheten som fått det svåra och otacksamma uppdraget att genomföra åtgärder och upprätthålla regler. Ibland har det lett till svåra värdekonflikter i kommuners och regioners verksamhet.

För att hantera värdekonflikterna har chefer och personal varit i stort behov av stöd och vägledning. Myndigheternas vägledande stöd har ibland kommit sent och inte alltid varit samordnat och samstämmigt. Ett tydligt exempel utgörs av förbudet mot besök i särskilda boenden. Det innebar en rad etiska överväganden för verksamhetens personal. Förordningen om besöksförbud tillät

dispenser från förbudet, men varken förordningen eller myndigheternas kunskapsstöd gjorde det tydligt under vilka omständigheter sådana dispenser skulle beviljas. Äldreomsorgens personal behövde göra svåra avvägningar mellan att skydda omsorgsmottagarna från smitta och att möjliggöra en god livskvalitet under den sista tiden i livet. Att upprätthålla besöksförbudet i mötet med omsorgsmottagare och anhöriga har lett till samvetsstress.

## **6. SKR:s roll som medlemsarena har stärkts men det finns utvecklingspotential**

SKR har sedan länge samordnat ett drygt hundratal medlemsnätverk som har utgjort en plattform där kommuner och regioner kommer samman, utbyter erfarenheter och ger underlag till SKR:s intressebevakning. Under pandemin ökade medlemmarnas behov av både erfarenhetsutbyte och intressebevakning och SKR har tillsammans med medlemmarna utvecklat nätverkens arbetssätt. Ökad mötesfrekvens och övergång till digitala mötesformer har bidragit till smidigare, mer flexibla och relevanta möten. Att nätverksformen var etablerad före pandemin har gjort det enklare att på kort tid etablera helt nya nätverk. Exempel på sådana nätverk är nätverken för IVA-samordnare, vaccinsamordnare, provtagningsamordnare och beredskapssamordnare.

Befintliga och nybildade nätverk har varit av stor betydelse, inte bara för medlemmarna och SKR utan också för statliga myndigheter. SKR har genom nätverken ökat sin situationsförståelse och fått en bättre grund för intressebevakning. Genom att närvara vid vissa nätverksmöten har statliga myndigheter fått möjlighet att utbyta information direkt med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda i kommuner och regioner. Nätverken har fått en ökad betydelse under pandemin och kommer att vara en viktig resurs vid kommande kriser.

De många nätverken har vuxit fram organiskt utifrån medlemmarnas behov, men det har saknats en samlad strategisk idé om hur ett effektivt nätverksarbete organiseras. Nätverksformen kan till exempel utvecklas ytterligare genom ett ökat inslag av lärande och erfarenhetsutbyte mellan nätverken. Det kan också finnas behov av att tydliggöra principer för representantskap i nätverken och hur information sprids till en vidare krets inom kommuner och regioner.

## **7. Uppbyggnad av storskalig verksamhet i kris kräver tydlighet i roller och ansvar**

Under pandemin har regionerna byggt upp två mycket omfattande och nästan helt nya verksamheter: storskalig provtagning och vaccinering av befolkningen. Verksamheterna har varit kostsamma och krävt en komplex logistisk apparat som involverat många aktörer. Erfarenheterna från genomförandet av de två uppgifterna visar hur viktigt det är att fördelningen av roller, ansvar och finansiering klargörs så tidigt som möjligt och i samråd mellan dem som berörs.

Under våren 2020 ökade kapaciteten för provtagning av misstänkt covid-smittade personer i takt med att nödvändig materiel blev tillgänglig och organisatoriska och logistiska ordningar kom på plats. Men det var främst när roller och ansvar hade klargjorts genom en överenskommelse mellan SKR och staten som antalet genomförda provtagningar kunde öka snabbt. Viktig tid gick förlorad i det tidigare skedet. Att vaccinationskapaciteten kunde byggas upp så snabbt som den gjorde, beror till stor del på att roller och ansvar mellan staten och regionerna tidigt klargjordes i en överenskommelse mellan staten och SKR. När förutsättningarna var klargjorda kunde breddvaccinering genomföras effektivt, till stor del tack vare ett konstruktivt samarbete mellan myndigheter, regioner, kommuner och aktörer inom civilsamhället och näringslivet.

## **8. Samverkan mellan samhällsnivåer är särskilt utmanande**

Pandemin har tydliggjort de ömsesidiga beroenden som finns mellan aktörerna på olika nivåer i samhället. Hur samverkan har fungerat har varit en viktig förklaring till både framgång och hinder i kommuners och regioners hantering av pandemin.

Samverkan mellan samhällsnivåer har generellt sett varit svårare än samverkan mellan aktörer på samma samhällsnivå, till exempel mellan kommuner och mellan förvaltningar inom en kommun. Pandemin har blottlagt ett behov av att stärka förtroendet och kommunikationskanalerna mellan samhällsnivåerna, i synnerhet mellan statens företrädare och kommuner/regioner. Men det finns också ett utvecklingsbehov vad gäller den samverkan som kommuner och regioner har haft med civilsamhällets och näringslivets aktörer.

Att svårigheter främst har uppstått i samverkan mellan samhällsnivåerna är i sig inte förvånande. Aktörer på olika samhällsnivåer möter krisen utifrån olika förutsättningar och gör skilda erfarenheter som påverkar bilden av vilka behov och åtgärder som bör prioriteras i en viss situation. Samverkan försvåras av att den ömsesidiga kunskapen och förståelsen för varandras roller och ansvar ibland är bristfällig. Till detta kan adderas att de olika samhällsnivåerna präglas av olika verksamhetskulturer. Mötet mellan den statliga utredarkulturen och kommuners och regioners mer operativa kultur har ibland skapat frustration på båda sidor.

## **9. Krislägesavtalet är en tillgång**

Krislägesavtalet (KLA) har varit en stor tillgång under pandemin. Avtalet har skapat en partsgemensam ram för vilka villkor som ska gälla när arbetstidsuttaget har behövt utökas och personal överflyttas mellan verksamheter för att stärka upp där behoven varit

som störst. Avtalet visade sig ha brister, men parterna lyckades omförhandla det under pandemin. Att avtalet fanns på plats redan före pandemin har varit en stor tillgång.

Under pandemin har bemanningen varit en av de största och mest grundläggande utmaningarna. I verksamheter där ökad belastning sammanfallit med hög personalfrånvaro har det uppstått akuta behov av att styra personalresurser och öka arbetstidsuttaget. Tack vare krislägesavtalet kunde regionerna på ett ordnat sätt hantera överflyttningar av personal och utöka arbetstiden. Genom avtalet fick medarbetarna en ersättningsnivå som stod i bättre proportion till de uppoffringar som gjordes och arbetsgivarna fick bättre stöd med att tillgodose behovet av återhämtning och vila. När personal behöver arbeta under exceptionella omständigheter är det en stor fördel att ha ett partsgemensamt avtal som kan revideras vid behov.

## **10. Det närvarande ledarskapet viktigt vid krishantering**

Utöver alla medarbetare som genomfört remarkabla insatser under pandemins mest kritiska faser, har första linjens chefer också haft en nyckelroll. De har haft till uppgift att leda omställning, begrippliggöra prioriteringar, bemöta personalens oro och säkerställa en rimligt god arbetsmiljö för sina medarbetare. Intensiteten i chefsrollen har ökat markant och det har varit utmanande för chefer att möta ökade förväntningar. Samtidigt har de behövt fullgöra sina ordinarie chefsuppgifter.

Att skapa förutsättningar för ett närvarande ledarskap har varit särskilt angeläget under pandemin, framför allt i de hårt drabbade verksamheterna inom vård och omsorg. Kraven på cheferna har ökat samtidigt som även chefsledet har drabbats av sjukfrånvaro. Verksamhetscheferna har haft ett stort behov av aktivt stöd från högre chefsnivåer och stödfunktioner. Genom att avlasta chefsrollen från uppgifter som kunnat utföras av andra funktioner har tid frigjorts för det anpassade ledarskap som krävts för att leda i kris.



Vid sidan om det operativa ledarskapet så är också det politiska ledarskapet viktigt. Kommuner och regioner behöver överväga hur politiskt ansvar, inflytande och beslutsfattande ska utformas vid kommande kriser.

## **Bedömningar av utvecklingsbehov i kommuner, regioner och SKR**

Den utveckling som skett under pandemin har gradvis förbättrat förmågan att hantera pandemins konsekvenser, men det är krävande att genomföra ett utvecklingsarbete under kris. Det hade varit en fördel om kommuner och regioner, liksom övriga samsällsaktörer, haft en bättre beredskap redan före pandemin. När pandemins kritiska faser ligger bakom oss är det viktigt att kommuner och regioner arbetar krisförebyggande, men också drar lärdom av den flexibilitet som varit framgångsrik under kris.

Här presenterar vi programberedningens bedömningar av vilka utvecklingsbehov som finns i kommuner, regioner och SKR. De behov vi lyfter fram utgår från generella mönster som har identifierats i vårt arbete. Relevansen varierar av naturliga skäl mellan enskilda kommuner och regioner. Bedömningarna handlar om att tillvarata de utvecklingskliv som tagits under pandemin och samtidigt vara uppmärksam på områden och viktiga värden som har eftersatts. Några enskilda områden lyfts särskilt fram.

## 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

### 1. Fortsätt utveckla beredskapen för kris

Beredskapen för kris har inte varit tillräcklig i någon del av samhällsorganisationen. Kommuner och regioner behöver nu utveckla sin beredskap utifrån insikten om att fredstida kriser kommer att drabba oss igen. En viktig lärdom är att redan hårt belastade organisationer blir sårbara i kris. Med en viss luft och flexibilitet i systemen stärks förmågan att kunna absorbera de oförutsägbara prövningar som kommer med en kris. För att stå bättre rustade inför nästa kris behöver kommuner och regioner säkerställa att de har en grundläggande robusthet i ekonomin och i verksamheten. Kommuner och regioner bär ett stort verksamhetsansvar för att kunna bedriva till exempel hälso- och sjukvård och skola även vid allvarliga störningar.

Kommuner och regioner behöver ha specifik beredskap för pandemier. Utifrån erfarenheter från covid-19-pandemin behöver kommuner och regioner se över sina risk- och sårbarhetsanalyser och pandemiplaner. Dokumentationen behöver uppdateras regelbundet och göras känd i organisationen så att alla nyckelaktörer har en god förståelse för rollfördelningen i kris. Men planer och analyser räcker inte för att hantera en kris, det är helt centralt att också genomföra utbildningar och övningar.

Kommuner och regioner behöver, med stöd av staten, bygga upp beredskapslager och etablera principer för hur de ska omsättas. Beredskapslager kan aldrig vara så stora att de kan förse verksamheterna med tillräcklig mängd utrustning för en utdragen pandemi, men de kan ge en viktig respit i ett kritiskt inledande skede. Den lagerhållning som utvecklats under pandemin behöver bevaras och underhållas. Kommuner och regioner behöver också tillvarata de logistikkedjor och samverkansytor som har utvecklats. Under pandemin utvecklades flera mycket komplexa verksamheter, som provtagning, vaccinering och fördelning av skyddsutrustning, som behöver kunna återaktiveras vid nästa pandemi.

## **2. Ta vara på den utveckling som skett under pandemin**

Pandemin har utgjort en drivkraft för förändring och det har skett en snabb utveckling på flera områden. Det är viktigt att dessa framsteg inte tappas bort i återgången till ordinarie arbets sätt. Kommuner och regioner bör aktivt överväga hur de enskilt och i samverkan kan ta tillvara den utveckling som skett. Pandemins lärdomar behöver identifieras och integreras i ordinarie styrning och ledning av verksamheten. Vi vill särskilt lyfta fram nya samverkansstrukturer, digitalisering och den stärkta krisberedskap som har utvecklats.

Kommuner och regioner bör överväga vilka samverkansformer som det finns skäl att upprätthålla även i normalläge och vilka som kan utgöra en del i beredskapen för att kunna aktiveras i händelse av en ny kris. Under pandemin har kommuner och regioner behövt hantera komplexa problem i samverkan med varandra eller med aktörer på andra samhällsnivåer. Det har varit en stor fördel om samverkan kunnat ske inom ramen för redan utarbetade kanaler. När sådana har saknats har nya byggts upp, ofta framgångsrikt men inte utan möda. Att bygga nytt i kris kostar på och det finns all anledning att nu ta vara på de nya strukturer för samverkan

som har utvecklats under pandemin. Kommuner och regioner har kommit närmare det lokala näringslivet och civilsamhället tack vare de ömsesidiga beroenden som har uppstått.

En stor del av omställningen har handlat om att gå över till digitala arbetssätt. Pandemin har drivit fram en snabb digital utveckling som annars hade krävt en längre tids utvecklingsarbete. Övergången till digitala distansmöten har inte bara möjliggjort bredare samverkan utan också förändrat arbetssätten i grunden. Ett tydligt exempel är övergången till distans- och fjärrundervisning i skolan. Efter pandemin är det viktigt att kommuner och regioner reflekterar över vilka digitala arbetssätt som bör bevaras och vidareutvecklas för att tillföra verksamhetsnytta också i normalläge.

Kommuners och regioners hantering av den långdragna pandemin har bidragit till en avsevärt höjd beredskap för nya pandemier. Nya logistikkedjor har utvecklats för provtagning, breddvaccinering och inköp av bristmaterial. Beredskapslager har börjat etableras. Viktiga lärdomar har dragits om framgångsfaktorer och hinder vid allokering av personal till kritiska verksamheter och hur kommuner och regioner kan avlasta varandra i kris. Inför kommande kriser är det viktigt att kommuner och regioner tar tillvara gjorda lärdomar när pandemiplanerna utvecklas.

### **3. Var uppmärksam på det som eftersatts och åtgärda de brister som blivit synliga**

Pandemin har forcerat fram viktiga utvecklingsprång i kommuners och regioners verksamheter men också krävt svåra prioriteringar. Mest behövande patienter och brukare har prioriterats på bekostnad av mindre behövande, utvecklingsprojekt har satts på paus och verksamheter har kraftigt reducerats för att begränsa smittspridning. Pandemin lämnar oss med en rad eftersatta områden och svårbedömda långsiktiga hälsoeffekter. Vi har pekat på ett flertal områden som kommuner och regioner behöver vara särskilt vaksamma på.

Inom hälso- och sjukvården har vårdåtgärder skjutits upp och det finns tecken på att diagnosticingen har halkat efter när patienter undvikit att besöka vården. Verksamhetsprioriteringar och förändrat patientbeteende kan ha gått ut över hälso- och sjukvårdens hälsofrämjande och förebyggande arbete. Inom äldreomsorgen har hygienrutinerna stärkts men här krävs fortsatta insatser för att etablera ett bättre skydd mot smittspridning. Inom skolan har långa perioder av fjärr- och distansundervisning sannolikt skapat ett kunskapsstapp. Här behöver kommunerna vara beredda att sätta in ytterligare kompensatoriska åtgärder.

Idrottsföreningar har tappat medlemmar och ledare som behöver återrekryteras. Flera kommunala och regionala kulturverksamheter behöver en återstart efter pandemin. Det gäller inte minst kulturskolorna som tappade många elever under pandemin. Den snabba digitala utvecklingen inom flera verksamheter kan ha förstärkt det digitala utanförskapet och gått ut över IT-säkerhet och satsningar på digital infrastruktur. Vi behöver också vara vaksamma på hur den lokala demokratin har påverkats under en lång period av digitala möten och en förändrad relation mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.

De långsiktiga folkhälsoeffekterna kräver särskild uppmärksamhet. Den fysiska aktiviteten har minskat betydligt i vissa grupper, till exempel på grund av distansundervisning, krav på social distans vid äldreboenden och minskad aktivitetsnivå i föreningslivet. Vi vet att fysisk aktivitet förebygger sjukdom och psykisk ohälsa och det är viktigt att kommuner och regioner efter pandemin underlättar för människor att göra hälsosamma val. Vi vet också att påtvingad isolering är en form av ofrivillig ensamhet som påverkar det psykiska måendet starkt negativt. Mycket tyder på att den psykiska ohälsan har ökat för flera grupper i samhället. Det gäller inte minst personer i riskgrupp som har isolerat sig, men även barn och unga som fått sämre möjligheter att träffas inom ramen för skolans,

kulturens och idrottens verksamheter. När pandemin är över blir det viktigt att följa hur olika sociala erfarenheter påverkat den psykiska hälsan i olika grupper av befolkningen. Här har kommuner och regioner, men också forskningen, en viktig uppgift.

#### **4. Tydliggör vad arbetsgivarrollen innebär i kris**

Under pandemin har kommuner och regioner ställts inför stora utmaningar i sina roller som arbetsgivare. Kommuner och regioner har behövt allokera personal till de mest kritiska verksamheterna, öka arbetstidsuttaget och samtidigt skapa förutsättningar för ett närvarande ledarskap och värna arbetsmiljön. Inför kommande kriser behöver kommuner och regioner tydliggöra vad arbetsgivarrollen innebär i kris.

En av de svåraste uppgifterna kommuner och regioner behövt hantera är att hålla kritiska verksamheter igång trots extrem belastning, hög personalfrånvaro och brist på utrustning. 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. Närvarande chefer är en förutsättning för att medarbetarna ska få en god arbetsmiljö, men medarbetarna kan också behöva erbjudas särskilda krisstöd. Många kommuner och regioner har behövt arbeta aktivt för att stärka ledarskapet i kris. Här finns många viktiga lärdomar att ta tillvara genom erfarenhetsutbyte.

## **5. Vidta åtgärder för att utveckla SKR som medlemsarena**

SKR:s medlemsnätverk har kommit att fylla en särskilt viktig funktion under pandemin då medlemmarna haft ett ökat behov av erfarenhetsutbyte och samordning. Medlemmarna bör tillsammans med SKR vidta åtgärder för att tillvarata den positiva utveckling som skett av nätverksformen under pandemin. Det är viktigt att bibehålla kombinationen av fysiska och digitala möten och att tillvarata den stärkta samverkan mellan nätverk som utvecklats. Det finns också skäl att främja ett närmare samarbete mellan nätverk som berör likartade sakområden och även mellan nätverk för kommuner respektive regioner.

Nätverken är organiserade på olika sätt och tillämpar olika principer för ansvarstagande och informationsdelning. Denna variation behöver i sig inte vara något dåligt. Tvärtom kan nätverkens fria ställning och möjlighet till anpassade arbetssätt ha bidragit till deras viktiga roll under pandemin. Samtidigt bör SKR och medlemmarna överväga vilka skillnader i arbetssätt och organisation som är motiverade utifrån de olika frågor nätverken hanterar och de funktioner som nätverkens medlemmar har. Det finns en outnyttjad potential att få ut mer av nätverksarbetet genom erfarenhetsutbyte och en gemensam idé om hur ett effektivt nätverksarbete organiseras.

## **Bedömningar av reformbehov i den statliga verksamheten**

Arbetet som ligger till grund för denna rapport har utgått från kommuners och regioners erfarenheter och vi har inte haft till uppgift att särskilt granska statens insatser under pandemin. Men en viktig aspekt av den kommunala och regionala erfarenheten relaterar till statlig styrning och samverkan med statliga aktörer. I detta avsnitt beskriver vi programberedningens bedömningar av hur statliga aktörer kan utveckla sin styrning och samverkan med kommuner och regioner i kris.

En generell lärdom från pandemin är att osäkerhet om grundläggande förutsättningar har gått ut över handlingskraften hos kommuner och regioner. Detta gäller inte minst på det ekonomiska området. Hur skadlig ekonomisk osäkerhet blir i kris relaterar till graden av ekonomisk sårbarhet i kommuner och regioner. En välskött ekonomi där det också finns buffertar för oförutsedda händelser och kriser kan minska beroendet av att staten skjuter till medel. Men med den intäktsbas kommuner och regioner har idag är det inte möjligt att skapa tillräckliga buffertar för att finansiellt hantera en omfattande samhällskris som covid-19-pandemin. Staten kommer att behöva spela en aktiv roll vid liknande kriser framöver.

För att skapa förutsättningar för god statlig styrning i kris bör staten utveckla sin styrning i normalläge. Det handlar om reformbehov som kommuner och regioner påtalat länge, som att renodla den statliga styrningen, förbättra samordningen och minska den administrativa bördan. Om sådana åtgärder genomförs i normalläge frigörs kapacitet från kommuner och regioner att hantera en krisrelaterad statlig styrning. Men det finns också lärdomar från pandemin som bör ligga till grund för den statliga styrning som behöver ske samtidigt som krisen pågår. Programberedningen efterlyser en mer renodlad, samordnad, flexibel och tillitsbaserad styrning.

### **Bedömningar av 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 framtida kris.

## **1. Inför en förutsägbar lägstanivå för skatteintäkter i kris**

Vi ställer oss bakom grundtanken i den så kallade garantimodell som föreslås i den statliga utredningen God kommunal hushållning (SOU 2021:75). Med en sådan modell skulle staten på ett regelstyrt sätt gå in med ett garantibidrag som täcker upp för fallande skatteintäkter vid djup ekonomisk kris. Med en statlig försäkran om att täcka upp för fallande skatteunderlag skulle oron för en kraftigt reducerad intäktsbas minska betydligt. Då minskar också risken för att kommuner och regioner håller igen på utgifterna och där genom bidrar till en fallande konjunktur.

För kommuner och regioner skulle det stora värdet av en garantimodell vara ökad förutsägbarhet. Därför bör en sådan modell bygga på tydliga, transparenta och riksdagsförankrade kriterier för när modellen aktiveras och vilket belopp garantibidraget uppgår till. Modellens grundprinciper behöver vara stabila över tid.

Under den inledande intensiva fasen av pandemin hämmades handlingskraften i kommuner och regioner av oro för kraftigt minskade intäkter från skatter och avgifter. Farhågorna kom inte att infrias, delvis på grund av att skattebasen var mer stabil än väntat, delvis tack vare en serie regeringsbeslut om stora anslags-

ökningar. Men besluten ledde till en kraftig överkompensation till kommuner och regioner. En garantimodell skulle öka träffsäkerheten i anslagsgivningen.

## **2. Etablera en princip om skyndsamhet vid beslut om kostnadsansvar**

En lärdom från pandemin och tidigare kriser är att det har uppstått osäkerheter på kostnadssidan i samband med att staten ålagt kommuner eller regioner att bygga upp nya storskaliga och kostsamma verksamheter. När regeringen har dröjt med beslut om hur kostnadsansvaret ska fördelas mellan staten och andra huvudmän har det uppstått en osäkerhet, som i sin tur gått ut över effektiviteten i uppbyggnaden.

För hälso- och sjukvården har det oklara kostnadsansvaret inte enbart varit en fråga om finansiering, utan också av mer principiell karaktär. Om verksamheten skulle finansieras med egna medel hade det varit nödvändigt att utgå från den prioriteringsplattform som hälso- och sjukvårdslagen vilar på. Med en sådan prioriteringsprincip hade det varit svårt att motivera storskalig provtagning av friska personer.

För att förebygga den här typen av osäkerhet i kris vore det önskvärt med en väl förankrad skyndsamhetsprincip som innebär att regeringen är skyldig att snabbt meddela beslut om hur kostnadsansvaret ska fördelas i akuta kriser. Hur en sådan princip ska etableras är något som behöver övervägas, men finansieringsprincipen bör kunna fungera som inspiration.

### **3. Reformera balanskravet**

Vi föreslår att balanskravet reformeras så att det möjliggör en långsiktig ekonomisk planering för kommuner och regioner. Ett reformerat balanskrav bör utgå från hur den enskilda kommunens eller regionens ekonomiska utveckling utvecklats över tid. Då är det viktigt att inte bara utgå från de finansiella resultaten, utan också hur skuldsättningen, likviditeten och soliditeten har utvecklats.

En lärdom från pandemin, men också tidigare ekonomiska kriser och nedgångar, är hur viktigt det är att kommuner och regioner inte drar ner på sina verksamheter och förstärker en vikande konjunktur. I sådana tider kan det mest ansvarsfulla vara att planera för ett underskott. Balanskravets krav på att återställa ett underskott inom tre år riskerar att begränsa den möjligheten. Balanskravet bör därför göras mer flexibelt. Det är inte ändamålsenligt att kommuner och regioner som har stärkt sin soliditet under lång tid ska behöva återställa balansen inom tre år.

### **4. Minimera den administrativa bördan vid tillfälliga statsbidrag**

I kris kan tillfälliga statsbidrag vara helt nödvändiga för att finansiera nya och stora kostnader för kommuner och regioner. När riktade statsbidrag behöver användas i kris, är det särskilt viktigt att de utformas så att den administrativa bördan för kommuner och regioner minimeras. Återigen är bidragen för breddvaccinering och storskalig provtagning exempel på statsbidrag som utformats på ett administrativt relativt enkelt sätt. Andra tillfälliga statsbidrag under pandemin har inte varit lika enkla. Tiden är en knapp resurs i kris och toleransen är låg för administrativt krångel i samband med ansökan, rekvisering och återrapportering av statsbidrag. Staten behöver alltid eftersträva administrativ enkelhet, men i kris är det särskilt viktigt.

## 5. Koordinera styrsignalerna

I kris är det viktigare än någonsin att olika beslut från de statliga institutionerna är samordnade och samstämmiga. Svårtolkad eller motstridig information skapar förvirring och osäkerhet som går ut över handlingskraften i kommuner och regioner. Staten behöver hitta mer effektiva vägar för att samordna sig innan beslut kommuniceras till kommuner och regioner. När olika statliga aktörer inte kommer överens, behöver regeringen se till att det finns en mekanism som säkerställer att enighet ändå uppnås och att budskapen utåt är unisona.

## 6. Respektera beredningskravet

I regeringsformen<sup>427</sup> anges beredningskravet, som innebär att regeringen ska inhämta upplysningar och yttranden från kommuner och regioner i den omfattning som behövs. Lagstiftaren har ansett det vara viktigt att ärenden som rör kommuner och regioner bereds med dem för att få god kvalitet och effektivitet i besluten.

Vår bedömning är att regeringen hade kunnat nyttja möjligheten till beredning i större utsträckning än den gjorde, i synnerhet under pandemins inledande fas. SKR har väl utarbetade kanaler och strukturer med kommuner och regioner som innebär att förankring och inhämtning av synpunkter kan ske mycket snabbt. Tidig beredning hade gett regeringen ett bättre beslutsunderlag, ökat effektiviteten i genomförandet och förbättrat mottagandet i kommuner och regioner.

Det finns också goda exempel under pandemin då regeringen inhämtat synpunkter och verkat för ett partnerskap med kommuner och regioner. När ärenden har beretts i god ordning har kommuner

---

Not. 427 Regeringsformen 7 kap. 2 § om ärendenas beredning.

och regioner tidigt dragit åt samma håll i hanteringen av en uppgift, så som vid breddvaccineringen. Statens beslut har blivit mer välgrundade och alla samhällsnivåerna har samarbetat för att lösa uppgiften. När beredningen istället har uteblivit, dröjt eller hastats igenom, så har viktig tid gått till spillo i krishanteringen, så som vid uppbyggnaden av storskalig provtagning.

Om vi ska ta vikten av lärande på allvar bör beredningskravet tillämpas också för Coronakommissionens slutbetänkande. Kommissionen konstaterade i sina slutsatser att om vissa av de förslag som lämnats av tidigare kris- och katastrofkommissioner genomförts, så hade Sverige stått bättre rustade även i denna kris. Kommissionen har gjort bedömningar och lämnat förslag med potentiellt stor inverkan på bland annat kommuners och regioners verksamheter. De framåtsyftande delarna i kommissionens betänkande behöver ges en allsidig belysning av de samhällsaktörer som varit starkt involverade i pandemihanteringen. Utan att ta ställning till kommissionens enskilda förslag anser programberedningen att betänkandet bör remitteras.

## **7. Värna ansvarsprincipen**

Lärdomar från pandemin visar tydligt att krishanteringen har fungerat som bäst när ansvarsprincipen har tillämpats på ett konsekvent sätt. Att det finns en stor enighet om ansvarsprincipen är en styrka för den svenska samhällsorganisationen. Men i krisens verklighet uppstår ibland oväntade gränsfall och det har inte alltid varit självklart vilken aktör som varit bäst lämpad att ansvara för en fråga. Därför är det viktigt att i normala tider klargöra vilka ansvar och roller som gäller för olika aktörer i kris.

## **8. Utveckla en stärkt författningsberedskap i kris**

Varje kris är i någon mening unik. De utmaningar som uppstår går ibland bortom vad lagstiftaren föreställt sig. Det är ofta första linjens personal som först märker att det är svårt, olämpligt eller rent av omöjligt att handla i enlighet med det regelverk som är anpassat för normala situationer. Regering och riksdag har i många situationer varit lyhörda under pandemin och genomfört ändringar i lagstiftning mycket snabbt för att stödja och underlätta krishanteringen. Men det finns också exempel på att regeringen inte hört sammat kommuners och regioners önskemål om regeländringar, vilket inneburit att åtgärder som hade kunnat underlätta pandemihanteringen har uteblivit.

Sverige har en särskild författningsberedskap för krig och krigsfara, men den rättsliga beredskapen är betydligt svagare när det gäller att hantera fredstida kriser. Erfarenheterna från pandemin och tidigare kriser och katastrofer visar att det kan uppstå stora behov av att tillämpa särskilda bestämmelser även vid fredstida kriser. Det hade varit en fördel under pandemin med en större författningsmässig beredskap att aktivera sådana bestämmelser. Det tydligaste exemplet utifrån vårt arbete är behovet av en ”ventil” i socialtjänstlagen vid extraordinära situationer.

# Referenser

## Utvärderingar av kommuners och regioners pandemihantering

4C Strategies, *Utvärdering av Coronahantering*  
– Uppsala kommun, 2021.

Algedhed, J., Brorström B. och Nilsson, V., *Den mindre kommunen visar vad den kan*, Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2021.

Algedhed, J., Jensen, C., Johansson, B., och Leppänen, C.,  
*Utvärdering av Mölndals stads hantering av Covid-19-pandemin*,  
Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2021.

Algedhed, J., Jensen, C., Löfström, M. och Leppänen, C.,  
*Utvärdering av Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin*,  
Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2021.

Andersson, C., Nygren, K. och Stålö, J., *Processutvärdering*  
– *Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under*  
*1 mars–20 september 2020*, 2021.

Bleckert, J., *Granskningsrapport covid-vård på SÅBO*,  
*Region Skåne*, 2021.

Brorström B., Johansson B. och Kastberg Weichselberger G., *Godkänt, men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*, Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2021.

Combitech, *Utvärdering av den övergripande krisledningens hantering av Covid-19 – Mora kommun*, 2021.

Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G., Löfström, M. och Nilsson, V., *Alle man på däck – Om Kungälvvs kommuns hantering av pandemin*, Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2022.

Eklund, S., Jensen, C. och Johansson, B., *Om att leverera uthållighet. Lerums kommuns arbete med pandemin*, Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2022.

Heinsoo, T. och Löfgren, L., *Hanteringen av covid-19 pandemin i Region Västmanland*, 2021.

Hindersson, E. och Pettersson, A., *Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 – Utvärderingsrapport Arboga kommun*, Centrum för forskning om samhällsrisker, Karlstads universitet, 2021.

Höörns kommun, *Bokslut 2020 covid-19*, 2021.

Kastberg Weichselberger, G., Algehed J. och Brorström, B., *Mobilisering och samordning – en studie av Göteborgs stads hantering av pandemin*, Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2021.

Kastberg Weichselberger, G., Brorström, B., Leppänen, C. och Eklund, S., *”Håll i, håll ut!” – Om Trollhättans Stads hantering av pandemin*, Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2021.

KPMG, *Granskning av kommunens hantering av coronaviruset. Rapport Härnösands kommun*, 2021.



KPMG, *Granskning av kommunens hantering av Covid-19 krisen. Rapport Östhammars kommun, 2021.*

KPMG, *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Eskilstuna kommun, 2020.*

KPMG, *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Strängnäs kommun, 2020.*

KPMG, *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Sätters kommun, 2021.*

KPMG, *Kramfors kommun – lärande utvärdering Covid-19, 2021.*

KPMG, *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter, 2020.*

KPMG, *Region Stockholms hantering av covid-19 – Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020, 2021.*

KPMG, *Region Stockholms hantering av covid-19 – Oberoende utvärdering av Region Stockholms hantering av det nya coronavirusets effekter, 2021.*

KPMG, *Timrå kommun. Lärande utvärdering Covid-19, 2020.*

KPMG, *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala, 2021.*

Leksands kommun, *Utvärdering av Leksands kommuns hantering av covid-19-pandemin – för tidsperioden januari 2020–september 2021, 2022.*

Nyköpings kommun, *Genomlysning av Nyköpings kommuns hantering av coronapandemin, under perioden 1 mars–31 augusti, 2020, 2021.*

Olausson P., Kayayan, V.A., Alirani, G., Danielsson, E., Lundgren, M., Mujezinovic, D., Petersson, F. och Öhman, S., *Sandvikens kommun – Hanteringen av Corona-pandemin våren 2020. Delrapport 1 – redovisning möten och enkät*, Mittuniversitetet, 2021.

Prospero, *Rapport för Borås stad. Utvärdering av krisledningsarbete under Coronaviruspandemin*, BOR801-1 Rapport utvärdering av krisledningsarbete Rev A, 2021.

Public Partner, *Utvärdering. Bedömning av insatser/beslut kopplade till hanteringen av Corona-pandemin*, 2021.

Public Partner, *Utvärdering av Gävle kommuns samlade insatser under Covid-19 pandemin under perioden februari 2020 till augusti 2021*, 2022.

Region Gävleborg, *Erfarenheter och lärdomar från hanteringen av covid-19 i Region Gävleborg – en intern uppföljning under 2020*, 2021.

Ruzicka-Nilsson, J., Hovlin, K. och Larsson, L., *Fördjupad analys av ledarskap – Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, Governo, 2021.

Rådestad, C., Blomstrand, R., Narby, P., Koraues, M. och Deschamps-Berger, J., *Stabsutvärdering. Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari–1 september 2020*, Försvårshögskolan, 2020.

Socialstyrelsen, *Analys av det tillfälliga förbudet mot besök inom särskilda boendeformer för äldre*, 2020.

Socialstyrelsen, *Arbetsätt i kommunal hälso- och sjukvård vid covid-19*, 2020.

Socialstyrelsen, *Covid-19-pandemins påverkan på följsamheten till Nationella riktlinjer*, 2021.

Socialstyrelsen, *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021*, 2021.

Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av förordningen om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19*, 2020.

Socialstyrelsen, *Uppföljning av omställningen till en mer nära vård 2020. Utvecklingen i regioner och kommuner samt förslag till indikatorer*, 2021.

Socialstyrelsen, *Vård och omsorg för äldre. Lägesrapport 2021*, 2021.

Strang, P., Bergström, J. och Lundström, S., *Symptom Relief is Possible in Elderly Dying COVID-19 Patients: A National Registry Study*, i *Journal of Palliative Medicine*, 2021, ss. 514-519.

Stålö, J. och Rånlund, A., *Slutrapport – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, Governo, 2021.

Stålö, J., Ruzicka-Nilsson, J., Jäderberg, S. och Norén, D., *Fördjupad analys av äldreomsorg – Utvärdering av Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, Governo, 2021.

Västra Götalandsregionen, *Analys av Sahlgrenska sjukhusets hantering av covid-19-pandemin under förstärkningsläget mars–juni 2020*, 2021.

## Kommuners och regioners årsredovisningar

Gnosjö kommun, *Årsredovisning 2020 Gnosjö kommun*, 2021.

Haparanda, 2021. *Årsredovisning 2020*.

Hultsfreds kommun, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Kalix kommun, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Kungsbacka kommun, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Länsteatrarna i Sverige, *Årsbokslut 2020*, 2021.

Nordmalings kommun, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Orust kommun, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Region Blekinge, *Årsredovisning 2020 Region Blekinge*, 2021.

Region Gotland, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Region Halland, *Årsredovisning Region Halland 2020*, 2021.

Region Skåne, *Region Skånes årsredovisning 2020*, 2021.

Sollentuna, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Strömstads kommun, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Strömstads kommun, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Tierps kommun, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Torsås kommun, *Årsredovisning 2020*, 2021.

## Utredningar och rapporter

Almgren, M. och Björk, J., *Kartläggning av skillnader i regionernas insatser för provtagning och smittspårning under coronapandemin*, Underlagsrapport till SOU 2021:89 Sverige under pandemin, 2021.

Barnombudsmannen (BO), *Covid-19-pandemins konsekvenser för barn*, 2021.

Biblioteksförbundet, *Biblioteken och pandemin*, 2021.

Borgström, E. och Timoney, J., *Efter pandemin vill jag leva som vanligt – Riksförbundet FUB:s enkät om pandemins effekter för personer med intellektuell funktionsnedsättning*, 2021.

Boström, A.M., Hammar, L.M. och Swall, A. *Vårdkvaliteten inom den kommunala hälso- och sjukvården under pandemin: Medicinskt ansvariga sjuksköterskors och sjuksköterskors perspektiv*, 2020.

BRIS, *Första året med pandemin – om barns mående och utsatthet*, årsrapport 2020, 2021.

Deicao, H., Fors, F., Narby, P. och Osihn, M., *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*, 2021.

Eriksson, E., Alexandersson P., Gadolin, C., Eriksson, J., Lindahl, G., *Covid-19-pandemins effekter på Nära vård: En intervjustudie med företrädare för kommuner och regioner*, Chalmers, 2022.

Fackförbundet Kommunal, *Pandemi på äldreboendet. En rapport om den svenska äldreomsorgen innan och under coronapandemin*, 2020.

Famna, Forum, Fremia och Giva Sverige, *Pandemin och civilsamhället – konsekvenser, insatser och stödåtgärder*, 2022.

Folkbildningsrådet, *Folkbildning i coronatider – sammanfattning och analys av åtta delstudier 2020*, 2021.

Folkhälsomyndigheten, *Hemställan om föreskrifter för att begränsa samhällsspridning av covid-19*, 2020.

Folkhälsomyndigheten, *Konsekvenser av covid-19-pandemin på lokalt och regionalt folkhälsoarbete*, 2021.

Folkhälsomyndigheten, *Pandemiberedskap. Hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag*, 2019.

Gerdin, B., *Intensivvården i Sverige under covid-19-pandemin, Underlagsrapport till SOU 2021:89 Sverige under pandemin*, 2021.

Giacometti, A. och Wøien Meijer, M., *Status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas*, Nordregio, 2021.

Goll-Rasmussen Nilsen, S., *Länsgemensam rapport: IVO:s tillsyn gällande medicinsk vård och behandling på SÄBO under covid-19 pandemin, Västsvenska kommunalförbundens samarbetsorganisation*, VästKom, 2021.

Gotlands museum, *Årsberättelse 2020*, 2021.

Grant Thornton, *Den privatdrivna sjukvårdens erfarenheter av pandemin – en oberoende studie på uppdrag av Vårdföretagarna*, 2021.

Göteborgs universitet och Swedish Center for Digital Innovation (SCDI), *Statusrapport, Digital mognad i offentlig sektor 2021*, 2021.

Hallgårde, Å., *Utvärdering av infektionsvårdens förmåga att hantera covid-19 pandemin*, Underlagsrapport till SOU 2021:89, Sverige under pandemin, 2021.

Hedlund, E. och Lönngren, C., *Rekordbygget som ingen vill ha? En fallstudie i aktörsgemensam samverkan*, 2021.

HUI Research, *Norsk konsumtion i svensk gränshandel och dess bidrag till svensk ekonomi. En rapport av HUI Research på uppdrag av region Värmland, Västra Götalandsregionen och Svensk Handel*, 2021.

Industrins ekonomiska råd, *Industrin och pandemin*, 2020.

Inera, 2022. *Årsrapport 2021*.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO), *Hög förmåga hos socialtjänsten att ställa om under pågående pandemi*, 2020.

Integritetsskyddsmyndigheten, *Integritetsskyddsrapport 2020 – redovisning av utvecklingen på it-området när det gäller integritet och ny teknik*, 2021.

Johansson, B., *En kommunikativ kris – kriskommunikation under Covid-19*, Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2022.

Jämställdhetsmyndigheten, *Covid-19 och våldsutsatthet*, 2021.

Jämställdhetsmyndigheten, *Hur har covid-19-pandemin påverkat den ekonomiska jämställdheten?*, *En kunskapssammanställning*, 2021.

Jämtelid, K., Jendel, L., Johansson, C., Nilsing, I. och Hasselström, E., *Kriskommunikation i samverkan – Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020*, Mittuniversitetet, 2021.

Kalmarsunds gymnasieförbund, *Lärdomar fjärr- och distansundervisning – en studie av lärares lärande från perioden med undervisning online inom Kalmarsunds gymnasieförbund*, 2021.

Karlsson, J., *Interhospital intensive care unit-to-unit transfers – the perspective of patients, family members and critical care nurses*, Högskolan i Borås, doktorsavhandling, 2020.

Karlström, G., *IVA-samordning nationellt och sjukvårdsregionalt*, 2021.

KLYS, *KLYS synpunkter på promemorian om omsättningsstöd till enskilda näringsidkare*, 2020.

KLYS, *Utfall och analys av KLYS uppföljande enkät i september–oktober 2020 om Corona-krisens påverkan på kulturlivet i svenska kommuner*, 2020.

Konstnärernas riksorganisation, *Stödstrukturerna för kultur missgynnar bild- och formkonstnärerna*, 2021.

Konstnärsnämnden, *Coronapandemins konsekvenser för konstnärers villkor*, 2021.

Konstnärsnämnden, *Digitaliseringens konsekvenser för digitaliseringens villkor. Återrapportering av regeringsuppdrag 2021-05-31*, 2021.

Kulturskolerådet, *Återstart för kulturskolan efter pandemin – resultat från en enkätstudie om kulturskolornas behov*, 2021.

Livsmedelsverket, *Covid-19-pandemin och offentliga måltidsverksamheter i vård, skola och omsorg*, 2021.

Länsstyrelsen Västerbotten, *Utvärderingsrapport. Regional samverkan i hanteringen av covid-19 i Västerbottens län*, 2021.

Magnusson, J., Jäderqvist, E. och Olsson, M., *Sveriges kommuners digitaliseringsstrategier*, Göteborgs universitet, 2022.

Magnusson, J., Khisro, J. och Lindroth, T., *Stärkt digital mognad i Sundsvall. Det digitala arvet: Analys och rekommendation*, Göteborgs universitet, 2020.

McCracken L.M., Badinlou, F., Buhrman, M. och Brocki, K.C., *Psychological impact of COVID-19 in the Swedish population: Depression, anxiety and insomnia and their associations to risk and vulnerability factors*. I *European Psychiatry: The journal of the association of European psychiatrists*, 2020.



Myndigheten för kulturanalys, *En översyn av pandemins effekter inom kulturområdet – delredovisning 2021-04-15*, 2021.

Myndigheten för kulturanalys, *Ett år med pandemin. Konsekvenser och offentliga insatser inom kulturområdet*, 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*, 2016.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Planeringsstöd för bortfall av personal, varor och tjänster*, 2022.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Öka motståndskraften mot ransomware. Rekommendationer riktade till it-personal, beslutsfattare respektive användare inom hälso- och sjukvårdssektorn*, 2020.

Myndigheten för Tillväxtanalys, *Besöksnäringen i pandemins spår*, 2021.

Myndigheten för Tillväxtanalys, *Företagens och pandemistödets utformning – miss eller match?*, 2021.

Myndigheten för Tillväxtanalys, *Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin – erfarenheter och lärdomar*, 2022.

Myndigheten för Tillväxtanalys, *Självs kattade effekter av företagsstöden under pandemins första år – en delstudie i utvärderingen av stöden till näringslivet med anledning av den pågående coronapandemin*, 2021.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), *Ett år av utmaningar... uppföljning av ideella föreningars villkor*, 2021.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, *Under rådande omständigheter. Konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg*, 2021.

Netz, J. och Axelson, M., *Näringslivsbaserad motståndskraft. Lärdomar från pandemin för det civila försvaret*, Jönköpings universitet, 2021.

Norberg, J.R. och Nilsson, C.D., *Det statliga kris- och stimulansstödet till idrotten – Omfattning, utformning, fördelning och effekter, i Statens stöd till idrotten – Uppföljning 2021*, Centrum för idrottsforskning, 2022.

Nordiska ministerrådet, *Gränshinderrådets verksamhetsrapport. Med kommentarer från de nordiska regeringarna*, 2022.

NOU 2022:5. *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2. Rapport från Koronakommisjonen.*

Post- och telestyrelsen, *Digital omställning till följd av covid-19. Uppdrag att kartlägga och analysera erfarenheter och behov av åtgärder för att leva och verka digitalt i spåren av utbrottet av covid-19*, 2021.

Post- och telestyrelsen och Begripsam, *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2019*, 2019.

Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och Samforma, *Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och civilsamhället på regional nivå i Norrbotten*, 2022.

Riksantikvarieämbetet, *Coronapandemins påverkan på museisektorn – åiterrapportering av ett regeringsuppdrag*, 2021.

Regeringen och SKR, *Vision e-hälsa 2025 – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård*, 2016.

Riksförbundet Attention, *Rutinerna slås sönder och plötsligt står vi helt utan stöd – En undersökning om hur Covid-19 påverkar situationen för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och deras anhöriga*, 2020.

Riksförbundet FUB, *Enkät till personer med intellektuell funktionsnedsättning (IF) om covid-19*, 2020.

Riksidrottsförbundet, *Ett år med corona – maj 2021*, 2021.

Riksidrottsförbundet, *Två år med corona – mars 2022*, 2022.

Riksrevisionen, *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*, 2018.

Riksrevisionen, *Operation Rädda branschen – statens krisstöd till idrott och kultur under coronapandemin*, 2022.

Riksrevisionen, *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa*, 2009.

Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, 2017.

Riksrevisionen, *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*, 2022.

Riksrevisionen, *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris*, 2022.

Riksrevisionen, *Statens styrning genom riktade statsbidrag till hälso- och sjukvården*, 2016.

Rånlund, A., Larsson, I., *Regionernas samordning av vaccinering och provtagning under covid-19 pandemin*, Governo, 2022.

Skatteverket, *Svenska företag under coronapandemin*, 2021.

Skolinspektionen, *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser*, 2021.

Skolinspektionen, *Årsredovisning Statens skolinspektion 2020*, 2021.

Skolverket, *Covid-19-pandemins konsekvenser för förskolan*, 2022.

Skolverket, *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, Delredovisning 4 – Komvux*, 2021.

Skolverket, *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, Slutredovisning*, 2022.

Skolverket, *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, Slutredovisning, Bilaga 1, Reglering för utbildning och undervisning under pandemin*, 2022.

Skolverket, *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i grundskolan*, 2022.

Skolverket, *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, Delredovisning 3 – Förskolan*, 2021.

Skolverket, *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, Delredovisning 4 – förskolan*, 2021.

Skolverket, *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, Delredovisning 4 – grundskolan*, 2021.

Skolverket, *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, Delredovisning augusti 2020*, 2020.

Skolverket, *Kunskapstapp och betyg i gymnasieskolan under pandemin*, 2022.

Skolverket, *Kunskapstappet i grundskolan under covid-19-pandemin*, 2022.

Skolverket, *Kunskapstappet inom svenska för invandrare*, 2022.

Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner, *Ökad nationell testning för covid-19, 2020. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*, 2020.

Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner, *Överenskommelse om genomförande av vaccinering covid-19*, 2021.

Socialstyrelsen, *Effekter av covid-19 på anmälningar gällande barn till socialtjänsten*, 2021.

Socialstyrelsen, *Fortfarande färre äldre än innan pandemin som får hemtjänst för första gången*, 2021.

Socialstyrelsen, *Färre patienter på de psykiatriska akutmottagningarna under pandemiåren 2020–2021*, 2022.

Socialstyrelsen, *Regeringsuppdrag att stödja regionernas hantering av uppdämda vårdbehov samt följa och analysera väntetider i hälso- och sjukvården, Slutrapport mars 2022*, 2022.

SOS Alarm, *Årsberättelse 2020*, 2021.

SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*, delbetänkande av Coronakommissionen, 2020.

SOU 2021:77, *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*, betänkande av utredningen Återstart för kulturen, 2021.

SOU 2021:89, *Sverige under pandemin, Volym 1, Smittspridning och smittskydd*, delbetänkande av Coronakommissionen, 2021.

SOU 2021:89, *Sverige under pandemin, Volym 2, Sjukvård och folkhälsa*, delbetänkande av Coronakommissionen, 2021.

SOU 2022:10, *Sverige under pandemin, Volym 2, Förutsättningar, vägval och utvärdering*, Slutbetänkande av Coronakommissionen, 2022.

SOU 2021:75, *En god kommunal hushållning*, Betänkande av utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner, 2021.

Sparf, J., Petridous, E., Granberg, M. och Onn, B., *Kommunal organisering av pandemirespons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, Mittuniversitetet och Karlstads universitet, 2021.

Statistiska centralbyrån (SCB), *Fjärr- och distansundervisning i grund- och gymnasieskolan under pandemin*, 2022.

Statistiska centralbyrån (SCB), *Räkenskapssammandraget för kommuner*, räkenskapsåren 2020 respektive 2021.

Statistiska centralbyrån (SCB), *Räkenskapssammandraget för regioner*, räkenskapsåren 2020 respektive 2021.

Statistiska centralbyrån (SCB), *Coronapandemin i kommunerna. Påverkan på invånarna och deras åsikter om åtgärder*, 2021.

Statskontoret, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, 2020.

Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*, 2021.

Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*, 2022.

Svenonius, I., Magnusson, J. och Sonesson C.J., *Hemställan om nationella beslut för varuförsörjning i sjukvården*, 2020.

Svensk Kollektivtrafik, *Smittskydd måste gälla både förare och resenärer*, öppet brev, 2020.

Svensk scenkonst, *Omstart för scenkonsten. Erfarenheter, idéer och tankar utifrån coronavåren 2020*, 2020.

Sveriges Kommuner och Landsting, Sobona, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd, *Överenskommelse om krislägesavtal*, förhandlingsprotokoll, 2019.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Civilsamhället som utvecklingskraft, demokratiaktör och samverkanspartner*, positionspapper, 2019.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Beställningsrutin intensivvårdstransporter 2021-04-30 till minst 2021-08-31*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Branschvägledning för hantering av höstens utmaningar i den offentligt upphandlade icke platsbokade kollektivtrafiken med anledning av covid-19*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi*, 2022.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Ekonomirapporten, oktober 2020. Om kommunernas och regionernas ekonomi*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Fakta om äldreomsorgen. I ljuset av coronapandemin*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Faktaunderlag till utfrågning om pandemin i Konstitutionsutskottet den 25 mars 2021*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *För ett motståndskraftigt samhälle – lärdomar under covid-19 synliggör vikten av en god och jämlik hälsa*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan ersättning merkostnader Covid-19 till sjukvården*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om att lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete snarast ändras*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen*, 2022.

Sveriges kommuner och regioner (SKR), *Möt kompetensutmaningen – Rekryteringsrapport 2020*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Palliativ vård i SÄBO. En värdig tid i livets slut*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Pandemin och hälso- och sjukvården – läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården med anledning av covid-19*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Pandemin och hälso- och sjukvården – läget och utvecklingen i hälso- och sjukvården med anledning av covid-19*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Politiska möten i kommuner och regioner under 2020. Enkätundersökning genomförd januari-februari 2021*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Psykiatri i siffror. Vuxenpsykiatri – kartläggning 2020*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Regionernas arbete med provtagning för covid-19. Kvartalsrapport 3 2022*, 2022.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Regionernas inköpssamordning – en genomlysning av inköpssamordningen kring medicinteknik och skyddsutrustning som inleddes under covid-19-pandemin*, 2021.



Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Samverkan och förnyelse – en spaning över omställningen i hälso- och sjukvården under fem månader med corona*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Självstyre och samverkan. Så har regionerna samverkat under coronapandemin – tre exempel*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Skador vid vård av covid-19-patienter – lärdomar från markörbaserad journalgranskning av pandemivård mars-juni 2020*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Stadgar*, 2019.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Ökad kapacitet för IVA-transporter sommaren 2021*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). *Dialoger och överenskommelser med civilsamhället. Konkreta exempel från åtta kommuner*, 2014.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Sobona, *Utvärdering av krislägesavtalet*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Politiska möten i kommuner och regioner under 2021*, 2022.

Sveriges muséer, *9 av 10 tillbaka – och fortsatt digital boom. 155 muséer om besöken 2022*, 2023.

Szebehely, M., *Internationella erfarenheter av covid-19 i äldreboenden, Underlagsrapport till SOU 2020:80 Äldreomsorgen under pandemin*, 2020.

Tierps kommun, *Lokal överenskommelse mellan Tierps kommun och civilsamhället*, 2022.

Trafikanalys, *Luftfart 2020*, 2020.

Trafikanalys, *Resmönster under coronapandemin 2020–2021*, 2022.

Trafikverket, *Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter. Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (slutrapport)*, 2021.

Vårdföretagarna, *Äldreomsorgen – den svaga länken i Sveriges coronastrategi?*, 2020.

Välfärdskommissionen, *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen (Finansdepartementet)*, 2021.

Wedebbrand, C., Reichel, B. och Stenérus Dover, A., *Omställningar under coronapandemin. Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*, FOI, 2021.

Winge, M., Höijer, L., Frick, S. och Mörnesten, L., *Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19*, Stockholms sjukhem, 2020.

Wøien Meijer, M., *COVID-19 i gränlandet. Underlag till Region Värmlands rapport: Sverige & Norge – Gränslösa möjligheter*, 2022.

Öresundsinstitutet, *Mentala gränshinder – gränsen mellan Finland och Sverige*, 2021.

Öresundsinstitutet, *State of the region. Analys av det tvärregionala samarbetet 2020*, 2021.

Örtqvist, Å., *Strategies for PCR-testing and contact tracing during the first year of the covid-19-pandemic – a comparison between Sweden and five other European countries*, Underlagsrapport till SOU 2021:89 Sverige under pandemin, 2021.

## **Hemställningar och yttranden från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)**

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Begäran om utredning av socialtjänstens yttersta ansvar och särskilda befogenheter vid extraordinära händelser*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Behov av regeländringar med anledning av det nya coronaviruset, covid-19*, hemställan, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Fler åtgärder behövs för personer med svagare förankring på arbetsmarknaden*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Förslag till ändring i förordningen (2020:713) om ersättning till regionala kollektivtrafikmyndigheter för minskade biljettintäkter under utbrottet av covid-19*, 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan – föreskrift om begränsningsåtgärder inom särskilda boenden för äldre*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan att förenkla processen gällande vissa riktade statsbidrag*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om att lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete snarast ändras*, 2013.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om införande av en lag om kommuners prioriteringar under covid-19-pandemin*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om statligt stöd till icke statliga flygplatser för att säkerställa samhällsviktigt flyg och tillgänglighet i hela landet*, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om tillfällig utökning av färdtjänstlagen samt om ensamåkning i färdtjänst och vid sjukresa, 2020.*

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om utökat antal beredskapsflygplatser, 2020.*

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om utökat antal beredskapsflygplatser, 2020.*

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställan om ändring i förordning SFS 2020:293, 2020.*

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *SKR:s synpunkter gällande pågående utredning Återstart för kulturen – återhämtning och utveckling efter coronapandemin, 2021.*

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Ståndpunkter gällande kultursamverkansmodellen, 2020.*

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Underlag från SKR gällande kollektivtrafik med anledning av Coronaviruset, 2020.*

## **Författningar med mera**

Bibliotekslag (2013:801).

Fm 2020:4, *Förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta, förordningsmotiv.*

Fm 2020:9, *Förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, förordningsmotiv.*

Fm 2021:1, *Förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta*, förordningsmotiv.

Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

Förordning (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.

Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Lag (2020:375) om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete.

Lag (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall.

## **Riksdagstryck**

Bet. 2020/21:KU20, *Granskningsbetänkande våren 2021*.

Bet. 2019/20:FiU21, *Vårändringsbudget för 2020*.

Bet. 2019/20:FiU49, *Ändringar i statens budget för 2020 – Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden*.

Bet. 2020/21:FiU3, *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Dir 2022:89, *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner.*

Dir. 2022:36, *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*

Dir. 2017:39, *Översyn av socialtjänstlagen.*

DS 2021:30, *Upphovsrätten på den digitala inre marknaden.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen 2021, utgiftsområde 25. Allmänna bidrag till kommuner.*

Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020.*

Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Prop. 1973:90, *Kungl. majestäts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*

Regeringsbeslut S2021/08111, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Socialstyrelsen.*

Regeringsbeslut S2020/02676/SOF, *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19.*

Regeringsbeslut I2022/00620, *Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder.*

Regeringsbeslut S2020/01849/FS (delvis), *Uppdrag att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser.*

*Regeringsbeslut S2020/02681/FS (delvis), Uppdrag om att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19.*

*Regeringsbeslut S2020/02443/FS (delvis), Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19.*

*Regeringsbeslut S2020/01558/FS, Uppdrag om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19.*

*Regeringsbeslut S2020/02676/SOF, Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19.*

*Regeringsbeslut I2020/03417, I2020/03383, Beslut och uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser om temporära beredskapsflygplatser.*

*Regeringsbeslut I2021/01819, Uppdrag att ta fram kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser.*

*Regeringsbeslut I2020/02189, Beslut om temporär allmän trafikplikt och uppdrag att upphandla flygtrafik.*

*Skr. 2008/09:207, Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.*

*Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

*Skr. 2009/10:124, Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.*

*Skr. 2020/21:133, Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*

## Webbplatser och webbartiklar

By, U. och Härdelin, L., *Bårhuspersonalen var de verkliga hjältarna*. <https://www.dn.se/sthlm/barhuspersonalen-var-de-verkliga-hjal-tarna/>, Dagens Nyheter, publicerad 2020-11-19, hämtad 2022-12-23.

Åsgård, S., *Rumphuggen debatt under pandemin*, <https://etidning.bonniernews.se/p/dagens-samhalle/2021-07-01/r/2/2-3/3417/424665>, Dagens Samhälle nr 21, 2021, hämtad 2023-03-02.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), <https://www.digg.se/ledning-och-samordning/ena---sveriges-digitala-infrastruktur>, webbplats, hämtad 2023-03-02.

Folkhälsomyndigheten, *Ingen effektiv åtgärd att låta friska skolbarn stanna hemma*, webbsida, publicerad 2020-03-01, hämtad 2023-03-02.

Folkhälsomyndigheten, *Nationell strategi för att utöka provtagningen för covid-19*, webbsida, publicerad 2020-04-17, hämtad 2022-11-02.

Folkhälsomyndigheten, *Skydd mot smitta inom vård och omsorg*, webbsida, publicerad 2020-04-11, hämtad den 2022-10-14.

Inera, *Ros och ris till 1177.se under pandemin*, [www.inera.se/aktuellt/nyheter/ros-och-ris-till-1177.se-under-pandemin/](https://www.inera.se/aktuellt/nyheter/ros-och-ris-till-1177.se-under-pandemin/), publicerad 2022-04-27, hämtad 2023-03-02.

Inera, *Rekordmånga använder tjänsterna på 1177.se.*, <https://www.inera.se/aktuellt/nyheter/rekordmanga-anvander-tjansterna-pa-1177.se/>, webbnyhet, senast uppdaterad 2021-04-21, hämtad 2023-03-02.



Kalix kommun, "Så klarade vi IT-attacken!" <https://www.kalix.se/Aktuellt/krisinformation/driftstorningarna-till-foljd-av-it-attacken/sa-klarade-vi-it-attacken/>, senast uppdaterad 2023-02-16, hämtad 2023-03-02.

Knape, A., *Ivo lägger enorm börda på kommunerna*, <https://www.svd.se/a/a7qPWO/ivo-lagger-enorm-borda-pa-kommunerna>, Svenska Dagbladet, publicerad 2021-12-04, hämtad 2022-11-10.

Nilsson, Å., *Lärdomen efter stängd gräns: "Strömstad behöver fler ben att stå på"*, <https://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/naringsliv/lardomen-efter-stangd-grans-stromstad-behoover-fler-ben-att-sta-pa/>, Dagens Samhälle, publicerad 2021-06-15, hämtad 2023-03-02.

*Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik*. <https://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/>, webbsida, hämtad 2023-03-02.

Region Gotland, *Ytterligare pandemistöd till kultur- och fritidsområdet*, <https://gotland.se/112764?a=11>, publicerad 2021-11-26, hämtad 2023-03-02.

SKR, *Handlingar och beslut, styrelsen*, [https://skr.se/skr/omskr/styrelseochberedningar/handlingarochbeslutstyrelsen.48467.html?query=%3A\\*](https://skr.se/skr/omskr/styrelseochberedningar/handlingarochbeslutstyrelsen.48467.html?query=%3A*).

SVT Nyheter, *Statsminister Stefan Löfvén: Pengar inget problem*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/statsminister-stefan-lofven-pengar-inget-problem>, publicerad 2020-03-11, hämtad 2023-03-02.

SVT Nyheter, *Företag försätts i konkurs – trots hjälp under krisen*, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/foretag-forsatts-i-konkurs-trots-hjalp-under-krisen>, publicerad 2023-01-18, hämtad 2023-03-02.

Delby, J., *Kommuntopparna efter pandemin*, <https://www.dagens-samhalle.se/styrning-och-beslut/demokrati/kommuntoppar-efter-pandemin-hur-den-verkliga-konjunkturen-ser-ut-vet-vi-inte/>, Dagens Samhälle, publicerad 2021-07-02, hämtad 2023-03-02.

RF SISU Småland, *Så har kommunerna stöttat föreningsidrotten under pandemin*, <https://www.rfsisu.se/distrikt/smaland/nyhetsarkiv/2022/2022-03-02-sa-har-kommunerna-stottat-foreningsidrotten-under-pandemin>, publicerad 2022-03-02, hämtad 2023-03-02.

Statistiska centralbyrån (SCB), *Pandemiåret kostade näringar inom kultur, nöje och fritid 13 miljarder*, <https://www.scb.se/pressmeddelande/pandemiaret-kostade-naringar-inom-kultur-noje-och-fritid-13-miljarder/>, pressmeddelande, publicerat 2021-02-25, hämtad 2023-03-02.

SVT, *Kritik mot Stockholmscentrerad coronastrategi*, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/kritik-mot-stockholmscentrerad-coronastrategi>, publicerad 2020-10-30, hämtad 2023-02-22.

Torkelsson, A., *Mobila team på frammarsch efter corona*, <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2022/05/mobila-team-pa-frammarsch-efter-corona/>, Läkartidningen 21-22/2022, publicerad 2022-05-25, hämtad 2023-03-01.

Trafikverket, *16 nya beredskapsflygplatser för akuta transporter*, <https://via.tt.se/pressmeddelande/16-nya-beredskapsflygplatser-for-akuta-transporter?publisherId=44450&releaseId=3290380>, pressmeddelande, publicerat 2020-12-23, hämtad 2023-02-01.

Wadendal, I., *”Läkemedelsförsörjning får godkänt”*, <https://www.life-time.se/vardkvalitet/lakemedelsforsorjning-far-godkant/>, Life-Time, publicerad 2021-11-02, hämtad 2023-03-02.

*WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 16 March 2020*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---16-march-2020>, publicerad 2020-03-20, hämtad 2022-11-01.

Granestrånd, C., *Ivo får kritik för svagt underlag – igen*, <https://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/sjukvard/ivo-far-kritik-for-svagt-underlag-igen/>, Läkartidningen, publicerad 2021-02-05, hämtad 2022-11-10.

## **Underlagsrapporter beställda av Programberedningen för post-pandemin**

Brorström, B. och Lagström, C., *Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kristider – en studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin*, Kommunforskning i Väst (KFi), 2022.

Rånlund, A. och Hovlin, K., *SKR:s roll som medlemsarena under pandemin*, Governo, 2022.





# 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 978-91-8047-152-7

Ladda ner eller beställ på [skr.se/publikationer](https://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](https://skr.se)



**Sveriges  
Kommuner  
och Regioner**