

Del 3

Programberedningens lärdomar och bedömningar

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



Sveriges
Kommuner
och Regioner

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

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-174-9

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

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

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

Rapporten består av tre delar.

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

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

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

Innehåll

Centrala iakttagelser och lärdomar	7
1. Sverige behöver specifik beredskap för pandemier.....	8
2. Författningsberedskap och lyhörd regelstyrning underlättar krishantering	10
3. Nationell samordning utifrån ansvarsprincipen har varit en framgång.....	10
4. Nationella rekommendationer bör ge utrymme för lokala anpassningar.....	11
5. Ingripande rekommendationer behöver åtföljas av vägledande stöd från myndigheter.....	12
6. SKR:s roll som medlemsarena har stärkts men det finns utvecklingspotential.....	13
7. Uppbyggnad av storskalig verksamhet i kris kräver tydlighet i roller och ansvar	14
8. Samverkan mellan samhällsnivåer är särskilt utmanande.....	15
9. Krislägesavtalet är en tillgång.....	15
10. Det närvarande ledarskapet viktigt vid krishantering.....	16
Bedömningar av utvecklingsbehov i kommuner, regioner och SKR ..	17
1. Fortsätt utveckla beredskapen för kris.....	18
2. Ta vara på den utveckling som skett under pandemin.....	19
3. Var uppmärksam på det som eftersatts och åtgärda de brister som blivit synliga.....	20
4. Tydliggör vad arbetsgivarrollen innebär i kris	22
5. Vidta åtgärder för att utveckla SKR som medlemsarena	23

Bedömningar av reformbehov i den statliga verksamheten.....	23
1. Inför en förutsägbar lägstanivå för skatteintäkter i kris	25
2. Etablera en princip om skyndsamhet vid beslut om kostnadsansvar	26
3. Reformera balanskravet.....	27
4. Minimera den administrativa bördan vid tillfälliga statsbidrag.....	27
5. Koordinera styrsignalerna.....	28
6. Respektera beredningskravet.....	28
7. Värna ansvarsprincipen	29
8. Utveckla en stärkt författningsberedskap i kris	30

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, provtagningssamordnare 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 samhällsaktörer, 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 arbetsätt. 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 diagnosticeringsen 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 regeringsformen¹ 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. 1 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.

Del 3

Programberedningens lärdomar och bedömningar

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

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

ISBN 978-91-8047-174-9

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**