

Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kris

En studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin



Förord

Covid-19-pandemin har ställt stora krav på effektivt beslutsfattande i en beslutsmiljö präglad av osäkerhet och högt tempo. På nationell, regional och kommunal nivå har dessa krav påverkat roller och relationer mellan förtroendevalda och tjänstemän. I denna rapport belyser författarna hur pandemin har påverkat de demokratiska processerna i kommuner och regioner.

Rapporten har författats av Björn Brorström, professor, under medverkan av Cristian Lagström, universitetslektor. Båda är verksamma vid Kommunforskning i Västsverige (KFi), Göteborgs universitet. Rapporten bygger på intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i ett urval kommuner och regioner. Rapporten har utgjort ett av flera underlag för Programberedningen om post-pandemin vars slutsatser presenteras i rapporten ”Att lära av en kris – kommuner och regioners erfarenheter av pandemin”.

I den här rapporten står författaren för innehåll och slutsatser.

Stockholm, april 2023

Helén Lundkvist Nymansson

Avdelningen för vård och omsorg

Innehåll

Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kris	1
Förord	2
Innehåll	3
Sammanfattning	5
Kapitel 1 Rapportens utgångspunkter och syfte	7
Om pandemin – några påminnelser om vad som var och är	7
Att studera kris och krishantering	9
Syfte, metod och tillvägagångssätt	10
Disposition och innehåll	12
Kapitel 2 Vi har klarat det bra.....	13
Den samlade bedömningen	13
Förklaringar till ett tillfredsställande resultat	14
Kapitel 3 Demokrati och demokratiutveckling under kris – problem och möjligheter	20
Den formella ordningen	20
Det informella	21
Den utåtriktade verksamheten – mötet med avnämare och organisationer	26
Framtiden	27
Kapitel 4 Politik och förvaltning	29
Det har varit förvaltningens uppgift	29
Riklig informationsgivning	31
Majoritet och opposition	33
Återgången och stärkta relationer	34
Kapitel 5 Lärdomar – ett försök att sammanfatta	36
Den demokratiska debatten och det demokratiska samtalet	36
Politik och förvaltning	36
Management	38
Beredskap, kapacitet och samarbete	39
Krishantering	39

Kapitel 6 Förklaringar till en ändamålsenlig krishantering – analys och slutsatser	41
Konsten att hantera konkurrerande värden	41
Några viktiga slutsatser i sammanfattning	44
Referenser	47
Bilaga: Intervjumall	49

Sammanfattning

Mot bakgrund av en beskrivning av coronapandemins förlopp och karaktär är fokus i denna rapport på demokrati, demokratiutveckling och hur relationen mellan politik och förvaltning har ordnats och utvecklats i hanteringen av konsekvenserna av pandemin. Den empiriska grunden för rapporten är 24 personliga, öppna och informativa intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i två regioner och sju kommuner.

I rapporten beskrivs intervjupersonernas bedömning av samhällsorganisationens hantering av konsekvenserna av pandemin. En genomgående uppfattning är att hanteringen varit ändamålsenlig; smittspridningen begränsades samtidigt som viktiga samhällsfunktioner upprätthölls. Efter en problematisk inledande fas, inte minst förorsakad av brister i kommunikationen vertikalt inom samhällsorganisationen, hittades fungerande former för krishantering. Många framför i bedömningen styrkan i att ha haft is i magen, avvakta och inte fatta beslut för snabbt utan eftertanke. Frågan är om det verkligen var så i mars/april 2020? Kanske var det som nu beskrivs som is i magen i stället obeslutsamhet som följde av okunskap och stor osäkerhet om vad som borde göras? I hanteringen av pandemin har viktiga lärdomar gjorts såväl vad gäller demokrati och effektivitet i vardagen som kapacitet, kompetens och uppgiftsfördelning för att möta nya kriser.

Den genomförda studien bekräftar och utvecklar resultat som framkommit i tidigare studier av regioners och kommuners hantering av pandemin. En kvalitet som visade sig vara central har varit den långtgående decentraliseringen inom regioner och kommuner. Denna innebär en vana hos chefer och medarbetare att fatta beslut och genomföra dem. Förtroende inom organisationerna har utmärkt krishanteringsarbetet. Politikerna har givit tjänstemännen och experterna långtgående mandat och inom förvaltningen har förtroende präglat relationen mellan chef och medarbetare. Den kommunala vardagen inrymmer en tillräckligt stark förtroendebas för att politiker och chefer på olika nivåer ska våga släppa kontrollen i en krissituation. Behoven av tillitsreformer inom kommunala och regionala organisationer förefaller vara överdriven.

De demokratiska processerna har upprätthållits under pandemin och en god förvaltningskultur har utmärkt arbetet. Det politiska samtalet och debatten har påverkats av pandemin, men upprätthållits. Den glöd och det engagemang som kan präglade en fysisk debatt har saknats, men det digitala mötet har också tillfört värden i form av att fler kommit till tals och fler har kunnat vara med. Uttrycket ”vitalisering av politiken” förekommer i sammanhanget.

Informationsgivningen till politiken har varit central och regioner och kommuner har funnit former för att löpande informera sig om krissituationen och krishantering. Det har funnits ett ömsesidigt intresse i att kommunikationen har varit kvalitativ och effektiv. Osäkerhet har reducerats för politiken och förvaltningen har undvikit plötsliga interventioner från politiken. Viss skillnad föreligger dock mellan majoritet och opposition i tillgången till information, vilket bland annat visar sig i ett större intresse från oppositionsföreträdare att aktivera krisledningsnämnden.

Rollfördelningen mellan politik och förvaltning under pandemin har inneburit ett ökat ömsesidigt förtroende och stärkta relationer, men några svårigheter har inte funnits i återgången till den kommunala vardagen. Det har varit en sömlös övergång till ordinarie arbetsordning och ansvarsfördelning. Den klassiska konflikten mellan ideologi och expertis har inte påverkats av sättet att hantera krisen.

Brist på förtroende utmärker däremot relationen till statliga myndigheter. Den svenska samhällsorganisationen förefaller utifrån ett helhetsperspektiv vara dysfunktionell – från riksdag och regering via myndigheter till regioner och kommuner. Mötet mellan handlingsorienterade aktörer på lokal nivå och byråkrater på central nivå är problematisk och leder till ett ovärdigt och icke konstruktivt skyllande på varandra.

Kapitel 1 Rapportens utgångspunkter och syfte

Om pandemin – några påminnelser om vad som var och är

Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att en pandemi drabbat världen. Ett nytt och mycket smittsamt coronavirus spreds och runt om i världen insjuknade människor och framför allt många äldre eller människor med underliggande sjukdomar fick mycket svåra sjukdomsförlopp och många avled. I Europa startade smittspridningen på kontinenten men nådde snabbt Sverige inte minst via hemvändande skidturister. På en presskonferens som regeringen genomförde tillsammans med berörda myndigheter deklarerades den 13 mars att en allmän smittspridning förelåg och Folkhälsomyndigheten (Fohm) utfärdade rekommendationer och förhållningsregler i syfte att därigenom begränsa smittspridningen. Tvätta händerna, håll avstånd och stanna hemma om du har symptom var budskapet från Fohm. Till skillnad från bland annat våra nordiska grannländer stängdes inte samhällsfunktioner ned utan stor tillit visades medborgarna att själva göra bedömningar av vad som är lämpligt agerande och innebörden av att iakttä försiktighet.

Under de första veckorna var all fokus i hanteringen av pandemins konsekvenser på akutsjukvården. Det var nödvändigt att kurvan över antalet svårt sjuka plattades till så akutsjukvården kunde klara det ökade trycket och få antalet intensivvårdsplatser att räcka till för att vårda de svårast sjuka. Vid information om pandemin och dess spridning, bland annat från de dagliga presskonferenserna där myndigheterna beskrev läget, följde ett obehag och en känsla av bristande kunskap om virusets egenskaper och en bristande kontroll över hur och varför en omfattande spridning skedde.

Den starka fokuseringen på akutsjukvården förenades några veckor in i pandemin med, eller kanske till och med ersattes av, en fokusering på äldreomsorgen. Virusets tagit sig in på våra särskilda boenden med konsekvensen att många smittades och många avled. Kritiken mot kommuner och vård- och omsorgsverksamheten blev skarp. Den handlade om bristande

hygienrutiner och bristande kompetens och förmåga att skydda de allra sköraste. Om regionerna och hälso- och sjukvården var hårt ansatt de första veckorna med diskussioner om bristande tillgång på intensivvårdsplatser blev det den kommunala omsorgen som hamnade i fokus i nästa skede. I ett tredje skede under våren 2020 handlade det om utbildning och skolan och huruvida verksamheten skulle stängas och en övergång ske till distansundervisning. Högre utbildning och även gymnasieskolor övergick i stor utsträckning till distansundervisning medan skolverksamhet i övrigt i mångt och mycket genomfördes på plats.

Under senvåren och försommaren 2020 avtog smittspridningen successivt och sommaren, inte minst den senare delen, blev för många tämligen normal med uteliv och möjligheter att umgås med släkt och vänner. En skillnad var dock att många som följde av osäkerhet om smittspridningen och restriktioner runt om i världen valde att semestra hemma och hemester blev ett nytt begrepp. Utvecklingen under sommaren innebar att det fanns anledning att tro att smittan höll på att klinga av och positiva bedömningar gjordes av möjligheten att uppnå flockimmunitet, men i stället väntade en ny och kraftig våg under senhösten 2020 med stor smittspridning och många avlidna. En konsekvens av den snabba smittspridningen blev att innehållit i och införandet av en pandemilag snabbt trädde i kraft den åttonde januari, två dagar efter det att beslut fattats i riksdagen. Ljuset i tunneln vid årsskiftet var att flera läkemedelsbolag på rekordtid lyckats ta fram vaccin mot covid-19 och vintern och våren 2021 genomfördes ett mycket omfattande vaccinationsprogram, som sedan följdes av ytterligare doser för att stärka skyddet.

Trots vaccinering i stor skala under våren och sommaren 2021 gäckade viruset oss än en gång med kraftig smittspridning och behov av nya åtgärder under senhösten 2021. En fjärde våg följde sedan i början av 2022, då den så kallade omikronvarianten spreds, mycket smittsam men dess bättre med, för de flesta drabbade, lindriga symtom. Kombinationen lindriga symtom och en hög vaccinationsgrad i befolkningen ledde fram till bedömningen och ställningstagandet att ”förklara pandemin över”. Den tredje mars hölls den sista presskonferensen med Fohm som huvudaktör, det blev totalt 198. Den första april 2022 fattade regeringen beslut om att covid-19 inte längre var att betrakta som samhällsfarlig och den så kallade pandemilagen upphörde att gälla. Även om många fortfarande drabbas av covid-19 är sjukdomen formellt sett inte

längre mer i fokus än andra smittsamma sjukdomar. Vardagslivet styrs inte längre av restriktioner förorsakade av covid-19, men en fortsatt smittspridning sker och dessvärre kanske viruset gäcker oss ytterligare en gång. När detta skrivs sensommaren 2022 kommer nya larmrapporter om omfattande smittspridning runt om i världen och ökad osäkerhet om hur hösten här i Sverige kommer att bli.

Den här kortfattade beskrivningen syftar till att påminna om den stora dramatik som rådde under våren 2020. Vi vill också påminna om hur spridningen av covid-19 gäckat oss flera gånger. Vi har blåst faran över, återgått till arbetsplatser och återupptagit socialt umgänge, men det har visat sig vara förhastat och beslut har fattats om nya restriktioner. Kanske är det inte den sista presskonferensen med anledning av coronapandemin som hållits. Det tredje syftet med den lämnade beskrivningen är att vi vill uppmärksamma att genom de upprepade återkomsterna har samhället haft att hantera en kris som varat i över två år. Det var knappast det som någon såg framför sig när krisledningsorganisationer aktiverades under mars månad 2020.

Att studera kris och krishantering

Att studera hantering av kris eller försöka förstå en kris är ett intressant fenomen. Sker studien mitt under pågående kris saknas kunskap om effekter av de bedömningar som görs, de beslut som fattas och åtgärder som genomförs. Det finns inget att relatera till. En studie mitt under en pågående kris innebär också ett större känslomässigt engagemang hos berörda aktörer, vilket kan påverka beskrivningar och uppfattningar. En studie efter eller när krisen har dämpats ger möjligheter att relatera bedömningar, beslut och åtgärder till utfall, men det innebär samtidigt risk för efterrationaliseringar som kan vara av olika karaktär. Ett exempel är att i studier som Kommunforskning i Västsverige genomförde av hanteringen av coronapandemin på regional och kommunal nivå under hösten 2020 så var kritiken mot brister i hanteringen från myndigheternas sida mycket stark och uttrycksfull (se till exempel Brorström, Johansson och Kastberg Weichselberger 2021), i de senare genomförda studierna är uttryckssätten betydligt mer måttfulla (se till exempel Kastberg Weichselberger med flera 2022). Beskrivningar och uppfattningar har rört sig ifrån att myndigheterna inte alls hade kapacitet och förmåga att stödja till att de nog gjorde så gott de kunde. Utvecklade resonemang om innebörden av att studera kris finns i bland annat Brorström och Brorström (2013).

Ett annat exempel är att många nu i bedömningen av hanteringen av pandemin talar om en styrka att ha is i magen, avvakta och inte springa å sta och fatta beslut och göra det utan eftertanke. Frågan är om det verkligen var så i mars/april 2020. Kanske var det som nu beskrivs som is i magen i stället obeslutsamhet som följd av okunskap och stor osäkerhet om vad som borde göras. Hursomhelst, om nu is i magen har visat sig vara en riktig strategi i krishanteringen så kan det vara en lärdom till nästa gång att avvakta och invänta mer kunskap och bättre underlag för beslut, men ingen kris är den andra lik så en sådan strategi kan visa sig vara svår att tillämpa eller kanske till och med olämplig. Se Weick och Sutcliffe (2001) som i ett banbrytande verk behandlar olika typer av oväntade händelser och hur dessa kan hanteras.

Syfte, metod och tillvägagångssätt

Syftet med denna rapport är att belysa hur åren med coronapandemin, som har växlat i styrka och spridning, har påverkat den lokala demokratin och det politiska ledarskapet. Innebär år av digitala möten och till och från stora svårigheter att ses fysiskt att det politiska samtalet och den politiska debatten har försvagats, och med det ett antal negativa konsekvenser i form av osynlighet för medborgare och att beslut fattats utan en rejäl och öppen process och debatt för och emot lagda förslag? Ordet demokratiförluster har förekommit i sammanhanget. Eller kan det vara så att ökad digital skicklighet och användning av digitala verktyg har bidragit till att fler kan vara med i debatt och samtal?

En annan central fråga är hur relationen mellan politik och förvaltning, mellan politiker och tjänstemän, har formats och utvecklats under perioden. Tidigare studier (se till exempel Brorström och Löfström, 2021) visar att krisarbetet har genomförts av tjänstemännen. Krishanteringen har i stor omfattning delegerats till experter, men innebär det då att politiken har suttit på läktaren och frånskrivit sig ansvar för hanteringen? En ytterligare problematik kan vara brist på direkta kontakter med politikens avnämare och intressenter under pandemin.

Huvudfrågeställningarna om demokrati, demokratiutveckling och relationen mellan politik och förvaltning ramas i rapporten in av en redovisning av övergripande bedömningar av hur pandemin hanterats av den samlade samhällsorganisationen och av en redovisning av vilka de viktiga lärdomarna är av åren med krishantering. Demokratiska processer och politikerrollen placeras därigenom in i sitt sammanhang.

Rapporten bygger på intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i kommuner och regioner. Vi gjorde ett urval av två regioner och fem kommuner och i varje organisation var avsikten att intervjua två politiker och region- eller kommundirektören. Vad gäller valet av politiker har det med något undantag varit kommunstyrelsens eller regionstyrelsens ordförande och den ledande oppositionsföreträdaren. I ett fall lyckades vi inte trots många försök att etablera kontakt med oppositionsföreträdaren och i stället intervjuades kommunstyrelsens förste vice ordförande, som företrädde ett annat parti än styrelseordföranden men som var del av majoritetsunderlaget. I en av de utvalda kommunerna intervjuades enbart kommundirektören, trots upprepade påminnelser hörde dessvärre varken kommunalråd eller oppositionsråd av sig. I två fall intervjuades två intervjupersoner samtidigt. I det ena fallet valde kommundirektören att ta med sig den biträdande kommundirektören till intervjun, i det andra fallet kompletterade säkerhetschefen kommundirektören. Intervjuerna varade i cirka en timma och genomfördes digitalt. Den första intervjun genomfördes den 27:e april och den sista och avslutande intervjun den 17:e maj.

Hälften av intervjuerna genomfördes av min forskarkollega Cristian Lagström. Vi uppfattade båda att samtalen genomgående var öppna och för studiens syfte synnerligen givande. En intervjumall upprättades inför intervjuerna och utgjorde en allmän vägledning för samtalet. Intervjumallen återfinns i bilaga till rapporten. Samtalen spelades in och transkriberades därefter och ofta i direkt anslutning till genomförandet av intervjun. Ett omfattande skriftligt material finns att tillgå som underlag för beskrivningar och tolkningar. Utöver intervjuerna i de sju utvalda organisationerna består underlaget även av intervjuer genomförda inom ramen för projekt där Trollhättans kommun respektive Härryda kommuns hantering av konsekvenserna av coronapandemin har utvärderats. Vissa frågor som ställdes vid intervjuer med företrädare för kommunledningarna i dessa båda kommunstudier sammanfaller med frågor inom föreliggande studie. Intervjuerna genomfördes tidsmässigt strax före det att intervjuer inleddes inom föreliggande studie och det var såväl ändamålsenligt som effektivt att integrera utsagor i redovisningen här. Intervjuerna i Trollhättan genomfördes den åttonde februari och intervjuerna i Härryda den 22 mars. De tillkommande intervjuerna innebär att materialet blivit ett rikare underlag för beskrivningar, bedömningar och slutsatser.

Totalt sett har 24 intervjuer genomförts. I takt med att fler intervjuer genomfördes tillkom allt färre oväntade beskrivningar och infallsvinklar, utan tidigare redovisade beskrivningar och uppfattningar bekräftades. Naturligtvis finns avvikande uppfattningar men ett tydligt mönster har vuxit fram successivt som underlag för att besvara och resonera kring studiens frågeställningar. Det är ett robust intervjumaterial och datainsamlingen är mättad, det vill säga inget nytt kan förväntas tillföras vid fler intervjuer som påverkar den samlade bilden och bedömningen.

Disposition och innehåll

Rapporten är fortsättningsvis disponerad på följande sätt. I det följande kapitlet redovisas intervjupersonernas bedömning av hur den samlade samhällsorganisationen klarat att hantera konsekvenserna av coronapandemin. Här framgår hur intervjupersonerna ser på olika samhällsaktörers insatser i sammanhanget. I kapitlet därefter är fokus på hur den lokala demokratin värnats och utvecklats under krisen. Kapitel fyra behandlar relationen mellan politik och förvaltning. Hur har uppgiftsfördelningen varit mellan den politiska nivån och förvaltningen och vilka är de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av den uppgiftsfördelning som gällt? I kapitlet som följer därefter behandlas lärdomar dels avseende hanteringen av nästa kris, dels avseende vad som kan tas med in i den kommunala vardagen och som kan innebära förbättringar. Kapitlet blir till viss del en upprepning i förhållande till kapitel tre och fyra, men beskrivningarna är här mer framåtsyftande. Rapporten avslutas med ett resonemang om förmågan att hantera konkurrerande värden, i det här fallet effektivitet i utförandet, anpassning till förändrade förutsättningar samt säkring av politiska processer och arbetsordningar och den enskildes rättigheter. Avslutningen innefattar också några centrala iakttagelser rörande fenomenen demokrati, politik och förvaltning och försök till förklaringar av en den ändamålsenliga krishanteringen.

Kapitel 2 Vi har klarat det bra

Den samlade bedömningen

En i det närmaste samstämmig uppfattning hos intervjupersonerna är att Sverige som nation har hanterat konsekvenserna av coronapandemin väl. Med facit i hand konstaterar intervjupersonerna, politiker och tjänstemän, att vi har klarat det bra. En del i denna bedömning är att verksamheten i stort har pågått på vanligt sätt under pandemin. Det har varit och är en styrka framhålls det att samhällsfunktionerna har klarat av att hålla öppet. Den allmänna uppfattningen är att det var rätt att inte drastiskt stänga ned all verksamhet. Till skillnad från många andra länder så såg vi i Sverige till konsekvenserna av nedstängningar, menar en av intervjupersonerna. Det var en bra strategi framhålls det även om det inte har kallats för strategi. Vi lyckades att uppnå beteendeförändringar utan att besluta om och införa stränga restriktioner, vilket visar förekomsten av ett samhälle baserat på förtroende för varandra och för samhälleliga institutioner.

Den positiva samlade bedömningen förenas dock med synpunkter om att det var besvärligt inledningsvis. Innan alla "hittade ledstängerna", så hände ingenting, men när väl detta skedde så "rasslade" det till från myndigheter och ned till kommunerna. Det framhålls också som ett bekymmer att det fanns så lite kunskaper om hantering av en pandemi, vilket innebar att insatser inte i tid riktades mot att skydda de allra sköraste. Ett ytterligare uttrycksätt är att det fanns barnsjukdomar i hanteringen. Bevis för det är den högre funktionalitet som funnits i systemet i hanteringen av pandemin under de senare faserna. En av de intervjuade är mer uttrycksfull i beskrivningen av inledningsfasen. Denne menar att det inledningsvis nästan blev panik och hysteri i samhället. Ingen visste ju hur allvarlig sjukdomen var och ett resultat av att detta blev alltför många åtgärder och inskränkningar i synnerhet gentemot näringslivet. Alltför många näringsidkare inom framförallt turist- och restaurangnäringarna drabbades därför onödigt hårt.

En synpunkt från en företrädare för hälso- och sjukvården är den enorma förmåga till omorientering och improvisation som uppvisades inte minst under

den första fasen. Samtidigt blir det ett underbetyg till verksamheten att samma förmåga och kapacitet inte finns i vardagen, vare sig före pandemin eller nu efteråt. Demokratiska processer förefaller inte vara mycket att komma med jämfört med en pandemi när det gäller att åstadkomma förändring och anpassning till nya förutsättningar och behov. En ytterligare synpunkt som en av de intervjuade framför, med förbehållet att ”på det här viset får man egentligen inte uttrycka sig”, är att hanteringen av konsekvenserna av pandemin har varit spännande, rolig, nyttig och bidragit till verksamhetsutveckling. Den har krävt att organisationen varit ”på tårna” för att snabbt kunna hantera besvärliga situationer och därigenom har det skett en kompetensutveckling. Den kommunala organisationen har visat att den kan och tar med sig ett ökat självförtroende till den kommunala vardagen och till hanteringen av kommande kriser.

Förklaringar till ett tillfredsställande resultat

I arbetet med att hantera coronapandemin beskrivs samtidigt styrkor och svagheter i krishanteringen. En indelning kan göras i egenskaper som är externa i förhållande till kommunen eller regionen respektive egenskaper som är interna.

Externa faktorer

Några av intervjupersonerna framhåller som en styrka i krishanteringen regeringens agerande och då särskilt det stora intresse som uppvisades för att informera sig om situationen i regioner och kommuner. Statsråd hörde av sig med jämna mellanrum och kunde dyka upp på digitala möten av skilda slag och delta på för dem särskilt viktiga och intressanta punkter. Närvaron och tillgängligheten skapade en god inramning för krisarbetet. Flera av de intervjuade framhåller att Sveriges kommuner och regioners (SKR) agerande har varit en styrka. En av de intervjuade beskriver att det finns 21 regioner, vilket det egentligen enligt vederbörande inte borde finnas, och då krävs samordning, en uppgift som SKR tog på sig på ett bra sätt en bit in i pandemin. Intervjupersonen menar också att den kritik som riktas mot SKR, inte minst från statsvetare som ogillar att indirekt valda politiker beslutar och agerar, är ointressant i sammanhanget. SKR har varit bra. En annan intervjuperson framhåller att SKR tog ett steg framåt i en situation där många oklarheter fanns, vilket var viktigt för krisarbetet. Ett citat får illustrera en ytterligare bedömning av SKR.

”SKR hade en viktig samordnande roll för oss. På så många nivåer. Allt ifrån nätverk för hälso- och sjukvårdsdirektörer, till smittskyddsarbetet. Också för oss i politiken, att utbyta erfarenheter, att prata ihop oss om hur vi ska lägga upp våra möten när vi inte kan mötas fysiskt”.

En annan beskrivning är att SKR klev fram och tog en ny roll i förhållande till vardagen och har genom sitt arbete närmat sig kommunerna. Inte minst har snabba Teams-möten med avstämningar varit till stor nytta för kommunerna och gynnat samordningen. Betydelsen av förekomsten av alla nätverk för såväl politiker som tjänstemän för att utbyta erfarenheter framhålls också.

Någon framhåller också att landshövdingen och Länsstyrelsen har gjort ett gott arbete i att kontinuerligt informera om krisen. En ytterligare synpunkt är att informationen till invånarna har varit bra över tid. Fohm har varit stringent i relation till allmänheten. Mycket av informationen där har hållit över tid. Många kommuner har också helt förlitat sig på Fohm:s rekommendationer och känt sig trygga i det.

Utöver dessa positiva utsagor om externa aktörer är det mest problematisering och ifrågasättande. Fohm har haft en mycket central roll och har klarat uppdraget tillfredsställande, men flera uppfattar samtidigt att informationen har varit oklar och tolkningsbar, vilket skapat problem på regional och kommunal nivå. Det har varit frustrerande med otydliga budskap från Fohm som sedan ska tolkas och brytas ner lokalt. Men det är dubbelt för samtidigt har det varit bra menar en av de intervjuade att ”vi har fått anpassa smittskyddsarbetet till lokala förutsättningar och till de som bor i kommunen”. Det har också varit besvärande att information om nya rekommendationer har kommit sent i förhållande till när de ska gälla och följas.

Vidare kritiserar länsstyrelsen av flera av de intervjuade för bristande förmåga att åstadkomma samordning, särskilt inledningsvis. Enligt en utsaga försökte länsstyrelsen agera storebror, men klarade inte det särskilt bra eftersom den saknade resurser. Det blir bara irriterande på kommunal nivå när länsstyrelsen agerar och det är oavsett vilka frågor det är. Det andas lite 1600-tal över agerandet framhålls det. Ett annat påpekande är att länsstyrelsens roll att leda i kris var ”oövad” och vederbörandes uppfattning är att länsstyrelsen inte hade

förmåga att leda i kris och prioritera resurssättningen, vilket också gjorde uppdraget för regioner och kommuner svårare. Länsstyrelsen hade således inte kompetens och kapacitet att samordna krisarbetet visade det sig. Över tid blev ändå relationen till länsstyrelsen bättre, men mest då beroende på att ambitionsnivån för länsstyrelsens samordningsarbete sänktes och de gemensamma mötena blev, enligt en av de intervjuade, snarare att liknas vid en samtalsgrupp.

Det riktas även kritik mot Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det var pinsamt, framför en av de intervjuade, att på de dagliga presskonferenserna få information om att ”MSB har inte heller idag någon information att lämna. Vad gjorde dom där?”. Några av kommunföreträdarna är även kritiska mot regionen och regionorganisationen. Dels handlar det om oklarheter inledningsvis kring smittskyddet och smittskyddsläkarnas roll, dels om de nationella olikheter som funnits mellan regioner och som skapat osäkerhet. Oklarheter om smittskyddet förklaras enligt en beskrivning av att regionen inte tillförde tillräckligt med resurser för att stödja kommunerna. Över tid rättade också detta till sig och en bra kontakt utvecklades med smittskyddsläkarna. Men det finns även den motsatta uppfattningen, nämligen att regionen under hela processen har varit ett gott stöd för kommunerna och att samarbetet har fungerat bra med en effektiv vårdkedja. En av intervjupersonerna menar att regionen har hanterat det bra med tillägget ”nu med lite distans till det inträffade”.

En kritisk synpunkt mot SKR som framfördes är att för mycket tid i det tidiga skedet ägnades åt att förhandla med staten om hur pandemihanteringen skulle finansieras. Inledningsvis blev därför alldeles för lite gjort verksamhetsmässigt. Sedermera kom ju medel från regeringen och pengar blev inte något bekymmer för regioner och kommuner. En återkommande uppfattning är dessutom att det var en alldeles för riklig tilldelning. Staten lånade upp och regioner och kommuner redovisade överskott, vilket i ett längre perspektiv givetvis är ohållbart.

Enskilda aktörer kritiserar således men framför allt problematiserar intervjupersonerna flernivåstyrningen som sådan. Det har varit en bristande kommunikation mellan de olika nivåerna och det påpekas att samspelet vertikalt har varit ett problem under hela händelsen. Det är viktigt att fundera över

gränsdragningarna och klara ut vad som är statens ansvar, vad som är regionernas och vad som är kommunernas, framhåller en av de intervjuade. Det är mellanrummen som är utmaningen. Intervjupersonen, som är politiker, påpekar samtidigt att politiken inte hjälper till att reda ut oklarheterna utan utnyttjar oklarheterna i det politiska arbetet, det vill säga det är ingen som underlättar för medborgare att bedöma vem som har ansvar och vem som har gjort rätt eller fel. Hursomhelst är det viktigt att medborgarna vet vart de ska rikta kritiken och till vem de ska ställa frågor.

Ett annat uttrycksätt är att det är ett glapp mellan den statliga nivån och den kommunala som beror på skilda kulturer, en utredningskultur och ovana att hantera faktiska problem möter en handlingsorienterad kultur där vana finns att snabbt lösa problem och inte minst då inom hälso- och sjukvården. Uppgiftsfördelningen mellan samhällets aktörer måste enligt en annan utsaga klaras ut så att vi står bättre rustade inför kommande kriser. Till nästa kris är det nödvändigt att veta hur ansvarsfördelningen ser ut och hur staten ska tala och förhålla sig till regioner och kommuner.

Vi har en uppenbar flernivåproblematik i den svenska förvaltningsmodellen framhåller en av de intervjuade. Det är för många kockar i soppan och det är svårt att få till en fungerande styrning på övergripande nationell nivå med sektorsmyndigheter där flera av dem går in och leder krisarbetet inom sina respektive sektorsansvar. Ett annat bekymmer är att i stället för att ge kommunerna förutsättningar att lösa frågor så läggs frågorna i kommunernas knä utan redskap och verktyg för att hantera problematiken. Intervjupersonen exemplifierar med anskaffning av skyddsutrustning där det blev upp till varje kommun att ordna med inköp och där oklarheter fanns om kvalitetskrav. Det är ingen god ordning att överlåta frågan på 290 kommuner i stället för att åstadkomma central samordning och tydlighet i vad som gäller.

Interna faktorer

Totalt sett gäller således att konsekvenserna av coronapandemin har hanterats väl av den samlade samhällsorganisationen men förklaringen är uppenbarligen inte ett väl fungerande maskineri vertikalt från riksdag och regering via myndigheter till regioner och kommuner. Tvärtom är det så att pandemin har hanterats väl trots stora brister i kommunikationen och samspelet vertikalt och trots att berörda myndigheter enligt många uppfattning haft oklara uppdrag och

inte motsvarat förväntningarna från regioner och kommuner. Av ovanstående följer att intervjupersonernas förklaringar till det goda betyget, måste ha med regionernas och kommunernas förutsättningar, förmåga och kapacitet att göra.

De intervjuade framhåller den stora betydelsen av att regionernas respektive kommunernas robusta decentraliserade organisationer med kompetenta och erfarna chefer skapar gynnsamma förutsättningar för ändamålsenlig krishantering. Sättet att arbeta där politiken överlämnat krishantering till förvaltningen och experterna och där den ordinarie organisationen har tillämpats beskrivs som avgörande.

En problematik redovisas dock i mötet mellan politisk vilja och expertis. Vi hade en senfärdighet totalt menar en av intervjupersonerna. Vi borde ha gått snabbare fram, men då uppstod problemet med huruvida lokal politik ska köra över lokala tjänstemän som vill följa myndigheternas rekommendationer och luta sig mot dem. Vi ville tillämpa försiktighetsprincipen och då blev det ett skav mot tjänstemännen som ville följa centralt utfärdade rekommendationer baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

I en av de studerade kommunerna utarbetades en samlingsbudget som dels var och är ett uttryck för ett gott samarbete över politiska gränser, dels en delförklaring till en framgångsrik krishantering eftersom fokus kunde vara på uppgiften att hindra smittspridning och inte på att spegla åsiktsskillnader.

En av de intervjuade framhåller styrkan i det kommunala självstyret, som innefattar en förmåga att ställa om och anpassa verksamheten utifrån en ny situation. Kommunerna har använt de resurser som finns och samarbetet över gränser har fungerat väl. Det finns många exempel. Nedanstående citat är en illustration.

”Skolsköterskor som går in i socialförvaltningen och hjälper och stöttar där med medicinsk kompetens. Och går in och vårdar och vaccinerar. Eller fastighetsskötare som går in och städar toaletter och jobbar med lokalvård för att man har behov av en förhöjd hygien där. Centrala funktioner som går in och stöttar socialförvaltningen med administration för att avlasta personal på golvet för att de går på knäna”.

Exemplen som kan hittas i alla kommuner som ingår i studien illustrerar att ett helhetsperspektiv har anlagts för att stödja varandra och lösa uppgiften. Det har

funnits ett ömsesidigt beroende och alla har gått samman och samarbetat prestigelöst. Kommunerna har inte tänkt så mycket i stuprör utan hjälpts åt. Kommunerna har klarat uppdraget, vilket inte på något sätt är givet enligt intervjupersonen.

Kapitel 3 Demokrati och demokratiutveckling under kris – problem och möjligheter

Den formella ordningen

En viss osäkerhet rådde inledningsvis vid övergången till digitala möten och eller hybridmöten, men relativt snabbt fann regioner och kommuner arbetsformer för att tillfredsställande genomföra möten digitalt alltifrån fullmäktigemöte till mindre möten i utskott, arbetsgrupper eller inom partiet. I de fall frågan väckts har samtliga bekräftat att de ordinarie procedurerna och processerna runt planering, genomförande och uppföljning av politiska möten har följts. Beslutsunderlag har tagits fram på sedvanligt sätt och mötena har kunnat genomföras enligt bok. Det finns dock exempel på fall där en beslutad arbetsordning som innebar att fullmäktiges presidium kunde fatta beslut om digitala möten fick rivas upp efter överklagande från oppositionspolitiker och kommande beslut i förvaltningsrätten. Syftet med att presidiet skulle kunna fatta beslut var, menar intervjupersonen, att minska oron för smittspridning och skapa trygghet, men det gick således inte. Det blev en kort period med digitala möten.

Det finns också exempel på särskilda metoder för att säkra genomförandet i enlighet med lagstiftning under de särskilda omständigheterna. En metod för att hantera problematiken som beskrivs är att se till att det vid varje möte finns tillräckligt många personer i det fysiska rummet för att kunna fatta beslut. Skulle tekniken strula så finns de formella förutsättningarna på plats för att ändå kunna ta beslut. En annan metod för att begränsa antalet personer i rummet är att låta ersättarna sitta i ett angränsande rum och följa mötet digitalt och låta tjänstemännen vara med på länk.

En omständighet som påpekas är att övergången till digitala möten och hybridlösningar inneburit mycket arbete för berörda tjänstemän inom förvaltningen, dels i arbetet med att snabbt implementera bra tekniska lösningar, dels för att vara beredd på att rycka ut och rycka in om något går fel tekniskt sett på ett möte. En intervjuperson menar att omställningen gick över förväntan, men framför samtidigt kritik mot centrala instanser. Kommunen fick själv utfärda rutiner för digitala möten, vilket innefattade beslut om tillägg till kommunens reglemente så att ordförande i styrelser och nämnder hade rätt att kalla till digitala möten. SKR borde varit mycket snabbare med sina rekommendationer, det hade underlättat för regioner och kommuner.

Flera påpekar att den gällande lagstiftningen inte är anpassad till digitala möten och måste därför enligt flera av intervjupersonerna ses över. En uppfattning är samtidigt att kommunallagen är tydlig med att publika möten såsom kommunfullmäktige ska vara fysiska och att det är viktigt enligt vederbörande att det förblir så. En formell brist som flera påpekat är att kravet på att alla ledamöter ska kunna se varandra hela tiden under ett fullmäktigemöte inte har kunnat uppfyllas, men, påpekar en av de intervjuade, detta fungerar ju inte heller i praktiken vid fysiska möten. Ett påpekande är också att det inte är de digitala formerna som har försvårat att upprätthålla och utveckla den politiska debatten utan de begränsningar som kommunallagen innebär. Kommunen gjorde som riksdagen gjorde under en period och minskade antalet ledamöter på fullmäktigemötena. Men där kom kritik från oppositionen och kommunen gick tillbaka till antingen alla närvarande fysiskt eller att jobba helt med digitala sammanträden.

I sammanhanget diskuteras också huruvida krisledningsnämnd skulle aktiveras. Det vanliga är att så inte skett, men det har förekommit att krisledningsnämnden har varit aktiv under kortare perioder för att kunna fatta särskilda beslut där oenighet föreligger mellan till exempel nämnden och förvaltningen. Den återkommande uppfattningen är dock att coronapandemin inte varit den typ av kris som krävt att krisledningsnämnden aktiveras.

Det informella

Frågan är då hur kvaliteten har varit på de politiska mötena under pandemin. Flera av de intervjuade beskriver den digitala ovanan som fanns inledningsvis. Bristande användarkompetens förenades i vissa fall med tekniskt strul, vilket

givetvis innebar kvalitetsproblem vid genomförandet av möten. Över tid ökade användarkompetensen, tekniska problem undanröjdes och möteskvaliteten förbättrades. Några av de intervjuade har dock fortfarande kritiska synpunkter på digitala möten generellt sett och menar att varken användare eller teknik är tillräckligt väl utrustade för digitala möten. En av de intervjuade jämför med dataspel och den tillgänglighet och enkelhet i användningen som dessa erbjuder och innebär.

En initial problematik, som delvis hänger samman med tekniken är att den politiska debatten stannade av. Den främsta orsaken var dock inledningsvis inte tekniken utan att många frågor uppfattades som futtiga i ljuset av pandemin och den snabba och oroväckande smittspridningen. Debatten ströps och inledningsvis uteblev opposition. Efter en inledande svacka tog emellertid debatten fart igen, och då också som följd av en ökad digital vana. Det gick från ”obekvämt till snacksaligt”. Det finns många olika uppfattningar om på vilket sätt och hur den politiska debatten och det politiska samtalet har påverkats. Den återkommande synpunkten är att det har varit en vital politisk diskussion under pandemin efter de initiala svårigheterna och begränsningarna. Två citat får illustrera bedömningen:

”Vi har haft ett bra politiskt samtal och debatt. Jag upplever det nog så att folk har sagt det dom vill”.

”Det har fungerat som vanligt i kommunstyrelsen och utbildningsnämnden. Debatten hos oss har inte med pandemin att göra. Det hämmar ingen att sitta på Teams. De fick en snabbkurs och debatten har varit tämligen likartad. Våra politiska vildar har inte förstummats av det digitala”.

En viktig poäng med digitala möten som flera framhåller är att många fler kan delta. Tidigare nämndes att statsråd eller företrädare för riksdagspartier kan titta in och delta på regionala och kommunala möten för information och avstämning och genom sin medverkan förhöja värdet på mötet, dels i sak, dels symboliskt. Det digitala formatet innebär också att ledamöter kan delta som annars av olika skäl inte skulle ha kunnat deltagit om mötet hållits fysiskt. Digitaliseringen har därigenom bidragit till större möjligheter att inkludera alla. Det är också lättare för medborgare att vara med på öppna möten. En av intervjupersonerna

framhåller att det digitala innebär att fler grupper än pensionärer nu har möjlighet att vara med. Ett citat illustrerar.

”Nu är barnfamiljer med och de lagar mat samtidigt som de är med på ett viktigt möte om en byggplan i närområdet. Dom människorna kommer ju inte till de vanliga mötena. Då är det mest pensionärer”.

Betraktas det inträffade ut ett brett demokratiperspektiv så har demokratin ökat enligt en beskrivning. Fler än ”proffstyckare och rättshaverister” har lyckats ta sig fram till den politiska ledningen. Även interndemokratin har stärkts. Tidigare var det ett möte i fullmäktigegruppen i månaden med 30 deltagare som sedan skulle informera vidare till de övriga. Nu kan istället kontakt etableras med alla 80 förtroendevalda direkt. Sådana möten kunde hållas en gång per år tidigare, nu går det att ha dem varje vecka om det skulle vara önskvärt. Att genomföra den typen av möten kräver dock mer förberedelser än ett fysiskt möte.

Digitaliseringen har således öppnat för en bredare medverkan. En positiv effekt i vårt avlånga land och med regioner och kommuner med stora ytor är också att fler kan välja att medverka i politiken om man slipper att återkommande åka ett bestämt antal mil tur och retur till ett sammanträde en mörk och snöig novemberkväll. En sådan utveckling är positiv, men innehåller också en problematik i att politiker som ofta deltar digitalt och sällan fysiskt riskerar att marginaliseras. Är du suppleant i en nämnd och aldrig träffar kommunens eller regionens ledande politiker fysiskt, hur engagerad och insatt är du då egentligen, är en fråga som ställs. Digitaliseringen riskerar i enlighet med resonemanget att dra isär politiken. En mindre och innersta krets blir alltmer tongivande och en grupp blir perifer och saknar inflytande. Vi i ledningen har koll på allt medan andra inte har koll på någonting, framhåller en av de intervjuade styrelseordförandena.

En återkommande beskrivning och uppfattning är att det digitala passar bäst i större församlingar såsom Regionfullmäktige och Kommunfullmäktige. Här förs debatten utifrån majoritetens förslag och de ideologiska skiljelinjerna kan och bör framträda i argument och motargument. Retoriken är viktig och även om den är elegantare från en talarstol än hemifrån vardagsrumsoffan eller arbetsrummet så kan budskapet förmedlas. Fullmäktige är inte platsen för

problematisering, fördjupning och för att vända och vrida på argument för och emot. Detta sker i arbetsgrupper, utskott och möjligtvis i styrelser och nämnder. I dessa sammanhang fungerar det digitala formatet sämre framhåller många. Vid förhandlingar och när viktiga beslut bereds är det nödvändigt att kunna se varandra i ögonen, att kunna viska sinsemellan och stämma av under en kaffepaus. Men samtidigt gäller att ett digitalt möte trots allt är betydligt bättre än inget möte alls.

Att det digitala formatet i ett jämförande perspektiv passar bäst i fullmäktigeförsamlingarna och på andra stormöten innebär inte att mötena alltid är av hög kvalitet och att genomförandet är oproblematiskt. Det har blivit en annan typ av debatt beskriver en av intervjupersonerna. Vissa av ledamöterna är uppenbarligen mer bekväma med att sitta hemma, begära ordet och framföra sin åsikt till en datorskärm än att gå upp i talarstol. Det blir ofta långa utläggningar, som saknar den udd som uppstår när inlägget eller talet levereras från en talarstol. Den digitala ordningen innebär att det blir artigare och mer formellt. Många har därför längtat efter att komma tillbaka fullt ut till fullmäktigesalen för att känna hur luften dallrar när åsiktsskillnader framträder och debatten förs. Ett sätt att uttrycka det framgår av nedanstående citat.

”En effekt är väl att debatten inte eskalerar på samma sätt när man har digitala möten. Närvaron när man eldar på varandra blir inte lika påtaglig och debatten blir mer återhållsam när man har digitala möten”.

En annan av de intervjuade framhåller att debatten blev ”väldigt ödmjuk på något sätt”. Det kan ju till exempel vara så att den någon talar till inte finns på samma ”rulle” digitalt och det stödjer ju inte kommunikation och att ”bryta arm och slänga käft”. Det har varit noll kommunikation jämfört med det fysiska mötet och samtalet, enligt intervjupersonen.

Uppfattningen att det blivit artigare när möten hålls digitalt delas inte av alla. Flera framhåller att tonen på mötena är lika skarp som vanligt om inte skarpare. Det har blivit en hårdare och elakare ton. Det är uppenbart lättare att vara otrevlig digitalt än vid fysiska möten enligt en beskrivning. När mötet är digitalt slipper man att konfronteras med den person eller grupp som attackeras vid kaffepausen eller på väg ut från sammanträdet. Ett annat något mildare sätt att uttrycka det är att många törs mer på ett digitalt möte och har blivit tuffare. Från

början var det negativa med digitala möten att debatten hölls tillbaka. Med ökad digital vana har det snarare blivit tvärtom; nu säger många för mycket och för många dumma saker.

Att mötena i fullmäktige blivit längre vittnar många om och i en av de studerade kommunerna lades en motion om att hitta former för att begränsa tiden för inlägg och för fullmäktigemötena. En av de intervjuade konstaterar vad gäller styrelsen där vederbörande är ordförande att mötena har tagit längre tid eftersom alla nu ska trycka på knappen och uttala sig och man är uppenbarligen mer argsint från soffan hemma än från talarstolen. Vad gäller fullmäktigemötena konstateras att dessa är ”långa och mördande tråkiga”. En problematik med publika möten är att medborgare som följer mötet kan få en negativ bild av politiken, vilket kan vara olyckligt för synen på demokrati. En obehaglig stämning uppmuntrar inte heller till att aktivera sig partipolitiskt.

En trist företeelse som dessbättre bara förefaller ha inträffat i en av de studerade kommunerna är ett sannolikt medvetet sabotage av digitala möten genom att bryta in och störa genom utrop såsom ”Hallå hörs jag nu? Hör ni mig?”. Allt i syfte att skapa oreda och ”digitalt kaos”. En aspekt som framförs är också att det är svårare att vara ordförande. Det går inte att känna av stämningen i rummet på samma sätt digitalt. Så det finns en dimension i det fysiska mötet som inte finns digitalt och som försvårar genomförande av möten med hög kvalitet menar intervjupersonen. Uppfattningen delas av en annan ordförande som menar att man som politiker är väldigt intresserad av att avläsa människors reaktioner på saker som sägs och uttrycks. Det kan vara allt ifrån en sur min till ett gott skratt. Den typen av reaktioner fångas inte vid digitala möten.

En särskild frågeställning är om övergången till digitala möten, hybridmöten eller möten med reducerat antal ledamöter på plats har påverkat fattade beslut. Har den till exempel inneburit att beslut tagits i för organisationen viktiga och strategiska frågor utan mer ingående debatt. Några av de intervjuade uppfattar att några enskilda ärenden kan ha genats, ”gått under radarn”, och att det i något fall kan ha varit en medveten tanke från majoriteten att undvika debatt och snabbt och lätt fatta beslut i frågan. De flesta avvisar dock bestämt att andra format än det sedvanliga fysiska mötet inneburit att besluten påverkats. Ett exempel på en annan ordning föranledd av pandemin är kommunen som inför budgetarbetet för 2021 tog fram en samlingsbudget och avstod från den

traditionella processen. Företrädare för såväl majoritet som opposition är nu två år senare nöjda med att de lyckades med detta och att de kunde under en kritisk fas av hanteringen av pandemin lägga undan stridsyxorna. Ett gott förtroende för varandra i vardagen över partipolitiska gränser gjorde detta möjligt.

Frågan om hur beslut fattas ansluter till hur informationsgivningen varit till olika grupperingar. Som tidigare har beredningsprocesser fungerat som vanligt och av det följer naturligt att företrädare för politiska grupperingar uppfattar att informationsflödet har fungerat. Det finns några enstaka uttalanden om att det brustit och att oppositionen inte fått tillgång till all information. Den svårighet som varit och som kopplats till krishantering är nog snarast en uppfattad brist på information till de partier som inte funnits nära krisledningsgruppen, vilket ju regionråd, kommunalråd och oppositionsråd gör. Företrädare för dessa partier, som varit utanför gamla och etablerade strukturer, har också varit de som mest ivrigt förespråkade att krisledningsnämnden ska aktiveras eftersom detta hade ökat tillgängligheten till information och till ställningstaganden och beslut i verksamhetsfrågor. En synpunkt i sammanhanget från majoritetsföreträdare är att informationen från majoriteten har varit otillräcklig men, påpekar informanten, de personer som tycker att de fått för lite information tycker alltid att det är på det sättet.

Den utåtriktade verksamheten – mötet med avnämare och organisationer

Uppfattningar om huruvida pandemin och de restriktioner som gällt påverkat mötet mellan politikens avnämare och organisationer av skilda slag varierar. Några beskriver hur de upprätthållit relationerna med företag och intresseorganisationer genom digitala möten och menar att det har fungerat förvånansvärt bra. Kopplat till hur relationer upprätthållits beskriver också några hur kommunen genom olika insatser har stöttat näringslivet och föreningslivet och medverkat till att verksamheten har kunnat bedrivas. En intervjuad beskriver att kommunen har ett mycket bra företagsklimat och att mötena snabbt växades över till digitala frukostar med företag. ”Den facklan slocknade inte” och den ordningen hölls i ända tills det var tillåtet att träffas fysiskt igen. Relationen till medborgare har säkrats till exempel genom öppna digitala fullmäktigemöten, men det har varit problematiskt och trist att inte kunna träffa väljarna. Vardagsdemokratin har fått stå tillbaka, det har blivit ett glapp i kontakten med medborgare och mot våra verksamheter. Ett av de starkare uttrycken redovisas i nedanstående citat.

”Vi har under två år nästan inte gjort ett enda besök i verksamheten. Vi har inte träffat föreningsfolk på plats. Vi har inte träffat folk på gator och torg alls nästan. Det har varit en jätteförsämring. Det saknar jag jättemycket. Jag gjorde mitt första arbetsplatsbesök på två år igår. Det är bedrövligt att vi inte kunnat göra det”.

En annan illustration är följande.

”Det är ju inte vad vi gör på scenen som är viktigt utan att vi blir påhoppade efteråt eller omringade av upprörda medborgare. Jag är engagerad mycket i byggfrågor och är van vid det. Sådana diskussioner ger väldigt mycket och dom blir inte av på samma sätt digitalt förstås. Det här informella efteråt, det är ju samma sak när man möter företag och så. Det är ju inte vad man säger när man visar sin PowerPoint som är behållningen utan vad man säger vid sidan av som är den stora behållningen även där”.

Flera uttrycker stor tillfredsställelse med att möjligheter nu finns att möta medborgare på vanligt sätt. Det är en stor del av det politiska arbetet för lokalpolitiker att vara ute och träffa folk. Det är samtidigt viktigt att understryka att inte alla betraktar uteblivna fysiska möten som ett stort problem, utan att det har kunnat hanteras tillfredsställande.

Framtiden

Det är många som framhåller positiva konsekvenser av den ökade digitala vanan och att det nu gäller att hålla i och utnyttja de fördelar som detta innebär. Vi ska bli ännu bättre på att hantera den digitala miljön, klara att genomföra hybridmöten och ha en situationsanpassad mötesplanering. En av de intervjuade menar att vi framöver kan och ska göra både och, det vill säga ha fysiska möten när det passar och digitala möten när det är lämpligt, fler har ju kunnat vara med när mötena har varit digitala under pandemin. Med den utgångspunkten beskrivs situationen något drastiskt på följande sätt.

”Det största hotet mot demokratin är att vi glömmer detta nu och går tillbaka till det som var innan. Då har vi inte lärt oss någonting och då har vi inte förbättrat oss.”

En infallsvinkel är också att de unga människor som är eller vill in i politiken inte kommer att acceptera annat än att digitala lösningar ska användas för att underlätta att klara livspusslet och kunna närvara på möten av skilda slag. Ett skäl till att hålla fast vid digitala möten är också att ledamöter som har symptom kan stanna hemma och delta därifrån.

Ett annat resonemang som förs på temat hur demokratin påverkats med konsekvenser för den närmaste framtiden handlar om den hårda ton som begagnats vid meningsutbyten över nätet. En uppfattning är att det sannolikt inte finns några mer långsiktiga negativa konsekvenser av elaka formuleringar och det trista klimatet som följer av detta. En gör bedömningen att mindre trevliga personangrepp kommer att sitta kvar ett tag, men kanske och förhoppningsvis blir det bättre efter valet i september.

Kapitel 4 Politik och förvaltning

Det har varit förvaltningens uppgift

En utgångspunkt för att bestämma hur uppgiftsfördelningen bör vara mellan den politiska nivån och förvaltningsnivån och mellan politiker och tjänstemän i en krissituation är vilken typ av kris det är som ska hanteras. Hanteringen av en pandemi är en operativ kris där expertkunskap och professionella bedömningar är avgörande, framhåller en av de intervjuade. Man måste laga efter läge och i denna typ av kris var det klart redan från början att här kan inte politiken bidra utan krisen måste hanteras av förvaltningen och av experter. Till detta kommer, enligt en av de intervjuade, den konkreta situationen att politiker inte vill hantera detaljer. Ibland är det bra, enligt en av de intervjuade, att politiken inte lägger näsan i blöt för mycket, inte minst i hanteringen av operativa frågor.

Den ordningen har gällt i de flesta av de studerade organisationerna att politiken tämligen omedelbart överlämnade uppdraget att hantera konsekvenserna av pandemin till förvaltningen. Förvaltningen formerade en krisledningsgrupp som leddes av kommun/regiondirektören med bistånd av säkerhetschef och expertis inom hälso- och sjukvård och vård och omsorg. Argument utöver att det är en operativ kris är vikten av att ansvaret precis som i vardagen följer linjen. Det är, menar många, viktigt att använda den intrimmade organisationen och inte skapa nya grupperingar för att hantera särskilda frågor. Vi har följt krishanteringens ABC och låtit de som är nära fatta besluten. Den ordinarie organisationen har använts; ”vi hade kunnat gå in” men valde att inte göra så. Det har funnits situationer där politiska beslut hade kunnat fattas, till exempel att tillämpa försiktighetsprincipen, men där politiken avstått. Betydelsen av att använda befintliga strukturer har enligt intervjupersonen bevisats.

Ett återkommande begrepp i sammanhanget som förklaring till den valda modellen är ”förtroende”. Hanteringen har byggt på förtroende och det har också inneburit handlingskraft inom verksamheten. Inom kommunens platta organisation gäller att ett stort förtroende finns för tjänstemännen där många av

cheferna varit med länge inom kommunen och i sina roller. Hanteringen har också bekräftat nödvändigheten i att lita på de som har sakkunskap. En notering är synpunkten att det måste ha varit svårare vad gäller rollfördelningen i regioner och kommuner där det är många nya chefer. En beskrivning är också att kommunen tillämpar tillitsbaserad styrning och ledning, vilket kommunen i hanteringen av krisen haft stor nytta av. En del i styrningen och ledningen innefattar då att lita på expertis och flera av de intervjuade tjänstemännen uttrycker också tillfredställelse med att politiken visat förvaltningen och experterna stort förtroende att göra bedömningar och fatta beslut.

En annan beskriver att organisationen har tillitsbaserad styrning, men inte tillämpar det i vardagen utan att det då är detaljstyrning som gäller. Nu var det nödvändigt att alla fick rätt och möjlighet att tänka själva och handla förnuftigt och det visade sig ju fungera, men nu är vi tillbaka igen där detaljerade beskrivningar av hur verksamheten ska bedrivas styr.

Det dominerande spåret är aktivering av en krisledningsgrupp bestående av tjänstemän, och att krisledningsnämnden inte aktiverades. Och argumentet är då att hantering av en pandemi inte kräver krisledningsnämnd. Det finns några undantag. I ett fall aktiverades krisledningsnämnden formellt sett men i praktiken var det ett krisledningsutskott som var aktiverat. Krisledningsutskottet var aktiverat men passivt och besluten fattades i den ordinarie organisationen. I en annan kommun aktiverades krisledningsnämnden vid några tillfällen under pandemin för att hantera särskilda frågor. En kommun skiljer ut sig helt i förhållande till övriga. En av de intervjuade politikerna framför att de vägrade finna sig i en tjänstemannadominans och aktiverade krisledningsnämnden ”mot bättre vetande” som vederbörande uttrycker det. Ett citat illustrerar uppfattningen.

”Vi har i alla år övat detta med krisledning och fått till oss i olika scenarier att krisledningsnämnden absolut inte ska aktiveras. Men vi valde det ändå för vi ville signalera att det är vi folkvalda som leder det här. Och vi gör det tillsammans över blockgränserna”.

Samtidigt poängterar intervjupersonen att det är den ”oerhört professionella förvaltningen” som gör det mesta av jobbet. En kommentar är att skillnaden mellan att aktivera och inte aktivera krisledningsnämnden ju är principiellt sett

stor, men i praktiken förefaller gränserna mellan det ena och det andra mer flytande. Det tycks finnas någon slags ”aktivering av krisledningsnämnd light”.

Riklig informationsgivning

De flesta intervjuade bejakar att hanteringen av konsekvenserna av pandemin har dominerats av tjänstemännen, men det finns också några som inte accepterar den beskrivningen. En av de intervjuade kommuncheferna känner inte igen sig i en sådan beskrivning. Politikerna har inte backat tillbaka utan det har varit ett samarbete där politiker och tjänstemän arbetat nära tillsammans. De har ställt frågor, tjänstemännen har informerat och en god dialog har utvecklats och politikerna har haft möjlighet att påverka och utöva inflytande.

Var skillnaden mellan informationsgivning och god dialog går är oklar och sannolikt upp till bedömare. De flesta beskriver en ordning som varit där överlämningen till förvaltningen och tjänstemännen har förenats med en omfattande informationsgivning till politiken. Informationsgivningen har tagit en rad olika former. Det har handlat om veckomöten och veckobrev till alla förtroendevalda och naturligtvis också information i samband med fullmäktige-, styrelse och nämndmöten. Till den innersta kretsen av politiker har informationsgivningen skett direkt från de ledande tjänstemän, vanligtvis kommundirektör och säkerhetschef, och i flera fall genom att en eller flera av de ledande kommunstyrelsepolitikerna har deltagit i krisledningsgruppens möte ledda av kommundirektören. I en av dessa kommuner beskrivs målande hur de två kommunalråden och oppositionsrådet placerades utmed ena kortväggen bakom sammanträdesbordet och därifrån följde mötet. Politikerna deltog inte i diskussioner och ställningstaganden, men ställde sannolikt trots ”talförbud” en och en annan fråga. Genom den här konstruktionen blev de ledande politikerna synnerligen välinformerade och fick förutsättningar att föra information vidare i styrelser och nämnder och inte minst i partigrupper. Så här uttrycker sig kommunstyrelseordföranden i annan av de studerade kommunerna.

”Vi fick delta och det var delvis digitalt. Jag fick delta och var inte helt tyst men la mig inte i. Men det var viktigt att vara informerad och kunna svara på frågor och föra vidare information i partiet”.

I en annan krisledningsgrupp förefaller kommunalrådet ha varit mer aktiv och menar också att han uppfattar att han haft kommandot över situationen och

utvecklingen hela tiden även om krisledningsnämnden aldrig aktiverades. Vederbörande framför också att vissa beslut har fattats via stadsdirektören och då har ju ingen sett att det egentligen är ett politiskt beslut.

I några fall förefaller återkopplingen till politiken blivit omfattande och därigenom tidskrävande. Alldeles för mycket tid har gått åt till att informera politiken, till och med så mycket att det inledningsvis gick ut över att installera och etablera en fungerande krisorganisationen. Mot en sådan beskrivning och problematisering av informationsgivningen vänder sig flera. En av de intervjuade politikerna menar att förvaltningen helt enkelt måste förstå vem som är ytterst ansvarig. Det förhåller sig så att medan en tjänsteman ”får en fråga från allmänheten så får jag 21”. En annan menar att de som säger att vi krävt för mycket information förstår inte hur det måste vara. Vi kan inte veta allt framför en tredje intervjuperson, men måste veta mycket eftersom medborgarna vänder sig till oss och utkräver ansvar. Huruvida informationskraven varit för omfattande är ju upp till var och en att bedöma, men totalt sett gäller att politiken anser sig ha varit välinformerad och därigenom inte behövt gå in och ta över ansvaret genom att till exempel aktivera krisledningsnämnden. Möjligheten att gå in och fatta beslut finns ju alltid som en av de intervjuade påpekade. Är politiken inte bekväm med tjänstemannabeslut så måste det kunna diskuteras.

Att hålla politiken välinformerad är också enligt tjänstemännen synnerligen viktigt, även om det kan bli för mycket av det goda. Förvaltningen har ett stort egenintresse i att informera eftersom oinformerade och därigenom nervösa politiker som börjar att agera själva är det sämsta som finns. Då kan krishanteringsarbetet bli riktigt rörigt. Det är ju ingen politisk uppgift att leda en krisorganisation, men politikerna är ju alltid ytterst ansvariga. En annan av de intervjuade cheferna uttrycker sig på följande sätt.

”Jag tog en stor roll i att hålla politiken nära och uppdatera dom och att vara ett stöd. Då vet ju dom vart de ska vända sig. Det är viktigt att hålla dom informerade annars blir det otryggt för dom”.

En annan utsaga är följande:

”Vi har lärt oss att hålla politiken välinformerad, men inte blanda in dom i det operativa. Det är viktigt att ligga kvar med ansvaret ute i organisationen men samordna centralt”.

En problematik som omnämns vid en av intervjuerna i relationen mellan politik och förvaltning är förekomsten av ordförandebeslut. Kanske hade det varit möjligt i många fall menar en av de intervjuade politikerna att invänta ett kommande styrelse- eller nämndmöte, men tjänstemännen har otåligt tryckt på för att snabba beslut ska fattas och använde pandemin som svepskäl. En sådan ordning där debatt undviks är inte bra ur ett demokratiskt perspektiv, men det förefaller inte ha varit någon vanligt förekommande ordning eller ansetts varit problematisk enligt de intervjuade.

En annan problematik som en av de intervjuade politikerna tar upp är risken för att helheten tappas bort när tjänstemännen dominerar arenan. Det är naturligt att i en krissituation lita på professioner men det har inneburit en fokusering på delarna. Professioner värnar sina domäner med risk för att helhetsperspektivet går förlorat. Intervjupersonen exemplifierar med den starka fokusen på omsorgen, vilken innebar att andra verksamheter glömdes bort. Det är viktigt att ”steppa upp helheten”, men, tillägger den intervjuade, hur detta ska göras är svårt att veta. Uppfattningen delas av ett oppositionsråd i en kommun som menar att det blivit för mycket stuprör och brist på helhetsperspektiv.

Majoritet och opposition

Överlämningen av genomförandet till förvaltningen bygger på att majoritet och opposition har kommit överens om de stora dragen. Det har inte varit någon stor politisk stridsfråga utan varit självklart att förvaltningen, experter och den ordinarie organisationen ska hantera konsekvenserna av pandemin. Hade inte de ledande politikerna, partiföreträdarna varit överens och hade inte oppositionen bedömt att deras informationsbehov tillgodosetts hade saker och ting blivit mycket mer komplicerade, är en uppfattning som redovisas.

Det finns dock ett antal mer eller mindre problematiska omständigheter som framkommer vid intervjuerna. Det finns trots allt en viss informationsasymmetri mellan majoritetens företrädare och oppositionen. Denna visar sig i att oppositionen önskat fler möten och att krisledningsnämnden skulle aktiveras. Men särskilt är det partier som står utanför de stora blocken och som inte har

något oppositionsråd som företräder dem, som beskrivs ha saknat tillgång till information i önskvärd utsträckning. Den sämre tillgången till information förefaller, som tidigare nämnts, innebära att dessa partier i större utsträckning förespråkar att krisledningsnämnden ska aktiveras. Eftersom de hamnat utanför har de varit kritiska och uppfattas av flera som besvärliga.

En annan omständighet är att det mellan majoritet och opposition har utvecklats en konsensuskultur som följd av behovet av att ha en enad front gentemot tjänstemannaorganisationen. Om politiken är splittrad kan förvaltningen helt enkelt bli för stark och som en intervjuperson uttrycker det börja leva sitt eget liv. En konsekvens av detta för politiken är att det blir svårare att vara i opposition och driva oppositionens frågor. Ett ytterligare påpekande är att den närhet som etablerats mellan majoriteten och förvaltningen har lett till konflikt mellan oppositionen och förvaltningen. En utsaga som kanske belyser problematiken är att utifrån sett har krishantering varit tjänstemannastyrd, men politiken och framför allt majoritetsföreträdare har funnits nära och kunnat påverka. Då handlar det om, vilket är viktigt att påpeka, politiker i ledningen och inte förtroendevalda i stort. Ett annat exempel på informationsasymmetri framgår av uttalanden om risk för att politiker som inte befinner sig i ledningen kan marginaliseras som följd digitalisering och uteblivna fysiska möten.

Återgången och stärkta relationer

Den övervägande uppfattningen är att politiken intog rollen av att vara mottagare av information och följa förvaltningens krishanteringsarbete. Det innebär dock inte att politiken har varit passiv. Många framhåller att de under hela händelsen har haft möjlighet att gå in och fatta de beslut som den anser vara nödvändiga. Möjligheten att inrätta krisledningsnämnd har hela tiden funnits, men utnyttjats enbart i få fall och i begränsad utsträckning. Frågan om politikernas roll under krishantering har ändå väckt frågan om hur återgången till ordinarie förhållanden har skett och om det funnits någon problematik i avvecklingen av de extraordinära lösningarna. Flera beskriver att beslut har fattats om avveckling av särskilda funktioner och beslut om att återgå till fysiska möten i olika politiska församlingar, så formellt har det skett övergångar. Ingen av de intervjuade uppfattar att det har varit några problem i övergången. Politiken är tillbaka på banan och det är ”business as usual”. En annan intervjuperson talar om en sömlös övergång till hur det var tidigare.

En konsekvens som flera av de intervjuade uppehåller sig vid är att hanteringen av pandemin inneburit stärkta relationer mellan företrädare för politiken och förvaltningen. Relationen har enligt en kommunchef vässats genom arbetssättet att politikerna pekat ut riktningen utifrån de underlag förvaltningen tagit fram och därefter har förvaltningen verkställt. En annan kommunchef uttrycker utifrån förvaltningsperspektivet situationen på följande sätt.

”En långsiktig konsekvens är kvittot på att förvaltningen fungerar. De har stor tillit till att vi även klarar den nya krisen (Ukraina-krisen). Vi har verkligen prövats och de känner en trygghet”.

En av de intervjuade politikerna betonar att fortsatta goda relationer ska upprätthållas mellan politiker och tjänstemän, men vi ska inte vara ”kompisar och vänner”. Det ska vara en professionell relation där förväntningarna på varandra är tydliga. Det finns alltid en spänning mellan politiker och tjänstemän men ”vi vet hur vi vill ha det i vår kommun och vi tar som politiker ansvar”.

En av kommuncheferna i en annan kommun är inne på samma spår. Krisen har stärkt banden, men absolut inte raderat ut konfliktytorna. De klassiska uppfattningarna finns kvar att tjänstemännen anser att politikerna lägger sig i för mycket och att politikerna anser att tjänstemännen fattar beslut som egentligen borde behandlats och fattats på politisk nivå.

Kapitel 5 Lärdomar – ett försök att sammanfatta

I detta kapitel redovisas ett antal lärdomar som intervjupersonerna beskriver i avslutningen av intervjuerna. Som nämndes inledningsvis blir redovisningen här med nödvändighet till viss del en återupprepning av tidigare redovisade beskrivningar och uppfattningar, men samtidigt också en bekräftelse på viktiga problem och utvecklingsområden.

Den demokratiska debatten och det demokratiska samtalet

På frågan om lärdomar kopplat till demokrati och demokratiutveckling uppehåller sig några av intervjupersonerna kring digitaliseringen och dess möjligheter och begränsningar för debatt och samtal. Här återkommer att digitalisering är en möjlighet att vitalisera demokratin, men man får inte vara naiv. Den innehåller risker för att grupper marginaliseras trots ökad tillgänglighet. Risken för försämrad kvalitet på debatt hänger också samman med svårigheten att genomföra hybridmöten på ett tillfredsställande sätt. Men trots allt har det visat sig att det går att leda digitala möten och hybridmöten med 40–50 deltagare på ett tillfredsställande sätt, påpekas det. Som tidigare nämnts finns också uppfattningen att det skulle vara beklagligt om inte de kunskaper som förvärvat nu används och den digitala tekniken tillämpas när det är lämpligt. Formen för ett möte måste bestämmas utifrån på vilket sätt den bäst gynnar ett helhetsperspektiv på demokrati och demokratiutveckling.

Politik och förvaltning

Här bekräftas att den väg som de allra flesta valde, att låta förvaltningen hantera konsekvenserna av pandemin, också anses ha varit den rätta. Central krisledningsgrupp med kommunchefen som ordförande, lokala krisledningsgrupper med förvaltningschefer eller motsvarande som ordförande, tillämpning av en decentraliserad styrnings- och organisationsmodell med betoning av ansvarsprincipen är det som gällt och som uppfattas ha varit verkningsfullt. Vid nästa kris kommer denna typ av modell att tillämpas, såvida inte krisens karaktär kräver något annat. Det finns en utarbetad struktur, eller

ett upparbetat format, vilket är ett uttryck som använts i sammanhanget, som snabbt kan sjösättas om och när det behövs. Utgångspunkten var att experter vet bäst, det finns ett förtroende för förvaltningen och tjänstemännen och hanteringen av krisen har visat att expertkompetens var viktig. Förvaltningen har visat sig kunna svara upp mot det givna förtroendet, som därigenom också stärkts. Det medel som förvaltningen använt under processen har varit att informera politiken brett, mycket och frekvent och en lärdom är hur viktigt det är att hålla politiken välinformerad. Det handlar om, som en av de intervjuade uttrycker det ”information, information och information, det finns alltid någon som ingenting har hört”. Ett påpekande är att informationen ska lämnas snabbt efter en händelse, men den måste vara säkerställd och först ha redovisats för kommunledningen innan den sprids vidare. Det är viktigt att undvika att den politiska ledningen får informationen från fel håll och genom fel kanaler.

Det finns också under rubriken lärdomar funderingar kring om det hade gått att arbeta på annorlunda sätt. Kanske skulle politiken varit mer aktiv och framträdande och använt modellen med krisledningsnämnd mer aktivt? En uppfattning är att kommunledningen ska ta kommandot och att det är märkligt att det finns en lagstiftning som möjliggör krisledningsnämnd, men att den sedan inte ska aktiveras när krisen kommer. Det är en dålig modell, menar vederbörande, att kommunstyrelsen bara ska följa upp. En annan av de intervjuade är inne på liknande tankar, men menar att det kräver att de heltidsanställda politikerna är bättre utbildade och rustade för att leda en krisorganisation. Det krävs en professionalisering av politiken, vilket samtidigt skulle vara olyckligt eftersom det skiktat mellan politiker i ännu högre grad än i dag. En ytterligare synpunkt, mer neutral, är att det är viktigt att se över spelreglerna mellan politik och förvaltning och bestämma sig för vilken roll politiken ska ha i en krissituation. Ett problem var ju hur den lokala politiken förhöll sig till expertmyndigheternas rekommendationer. Det blir en grumlig situation om tjänstemännen följer sina gelikars råd och rekommendationer på myndighetsnivå medan politikerna vill något annat, ofta då att gå längre och tillämpa den så kallade försiktighetsprincipen. Det är viktigt att utveckla, menar en annan intervjuperson, ett gemensamt paraply som kan fällas upp oavsett vilken typ av kris det handlar om. Ett sådant utvecklingsarbete innefattar att ta ställning till politikens roll i en kris.

Management

Den genomlevda krisen har, enligt flera av de intervjuade, visat att den regionala och kommunala organisationen och verksamheten har haft förmåga att ställa om. Hanteringen har visat att det finns många bra chefer inom förvaltningen med kapacitet och förmåga att anpassa verksamheten till dramatiskt förändrade förutsättningar och samtidigt upprätthålla en tillfredsställande nivå och kvalitet på den ordinarie verksamheten. Cheferna har haft möjlighet att visa vad de kan när det gäller och många har därigenom också utvecklat sitt ledarskap. Några har naturligtvis och dessvärre lämnat sitt chefsuppdrag när bekymren hopade sig och uppdraget blev något annat än tidigare och kanske helt enkelt övermäktigt.

Krisen har satt fokus på en latent utvecklingskraft och organisationen har visat att möjligheter finns att ställa om. Detta borde vara möjligt även när det inte är kris. Vi återkommer till den tidigare redovisade synpunkten om hälso- och sjukvården och hur den lyckades hantera den akuta situationen, men där allt, enligt intervjupersonen, nu återgår till hur det var tidigare. Fokus på uppgiften att hantera en pandemi innebar en kraftsamling medan fokus på uppgiften att öka tillgängligheten inom hälso- och sjukvården inte alls innebär samma kraft. Det beror väl helt enkelt på, beskriver en av de intervjuade, att det inte anses vara särskilt angeläget med tillgänglighet och att klara vårdgarantin när det kommer till kritan. Hade det varit det hade tillgänglighetsproblemet en gång för alla varit löst för länge sedan! En annan beskrivning är att kommunledningen nu ställt frågan till alla chefer vad de tar med sig från hanteringen av pandemin och hur verksamheten kan bli effektivare. Det är viktigt att komma ned på detaljnivå och se var luften i systemet finns beskrivs det. Kommunen använder nu enligt intervjupersonen pandemin som ”ett bräckjärn” mot det naturliga motståndet mot förändring.

Fokus på uppgiften har varit en grundbult i sättet att arbeta med att hantera pandemin och det föranleder en av de intervjuade cheferna att diskutera den kommunala vardagen och förekomsten av mål som ska uppnås av verksamheten. Problemet är att det finns alldeles för många mål som verksamheten ska förhålla sig till. Detta är dock inte en effekt av styransatsen New Public Management, vilket ofta hävdas i diskussioner om styrning, utan en följd av förekomsten av för många partier i fullmäktige som ska samarbeta och där alla har sina hjärtefrågor. Istället för att lägga fast en minsta gemensam nämnare så blir det en största gemensamma nämnare, enligt intervjupersonens

uppfattning. Målbilden växer och det blir svårt att få genomförandekraft. Hanteringen av pandemins konsekvenser har visat att det går att arbeta på annat sätt, men frågan är om viljan finns nu när vardagen är tillbaka?

Beredskap, kapacitet och samarbete

En mycket central och viktig lärdom är att samhället i sin helhet måste vara bättre rustat än vad fallet var i början av 2020. Det handlar om att vara mentalt rustad, att bära på en krismedvetenhet och en öppenhet inför att det mest oförutsedda kan inträffa, och det handlar om den fysiska beredskapen i form av lager av material och förnödenheter i händelse av stora behov eller brott i försörjningskedjan. Vi måste, menar en av de intervjuade politikerna, ha rådighet över viktiga samhällsfunktioner och bättre kunskap och beredskap. Vi behöver 'steppa upp' och trygga välfärden.

En problematik är också att planer för krisberedskap inte har fungerat. MSB och länsstyrelserna har enligt intervjupersonen visat sig vara oförmögna att hantera sina uppdrag och bidra när det hettade till. En annan av de intervjuade påpekar att regioner och kommuner måste ställa större krav på regering och myndigheter, ifrågasätta och framföra kritik. Om så inte sker kan de ju tro att de gör något bra! En ytterligare synpunkt är att kommunerna måste ta större plats och ha större inflytande, det är den sista utposten och det finns en bristande kunskap om och förståelse för detta inom Regeringskansliet och övriga myndigheter.

En avslutande kommentar kommer från en regionpolitiker som menar att vi har en samhällsmodell som hanterat pandemin och stått pall. Vi har klarat att hålla ihop helheten och det har vi gjort trots att det finns 21 regioner. Såväl i vardagen som vid krishantering hade dock samhället och hälso- och sjukvården tjänat på om det var färre regioner.

Krishantering

Flera av de intervjuade tar tillfället i akt att i avslutande resonemang ytterligare kommentera lärdomar om krishantering. Det återkommande temat är här betydelsen av att öva på att hantera en kris. Krisledningsorganisationer mår bättre av att öva. Det är inte lätt men det är viktigt att öva på att hantera det okända. Vi ska ha de rätta personerna och funktionerna på plats samtidigt som vi aldrig kommer att kunna komma på vilken typ av kris det blir nästa gång. Ett annat sätt att uttrycka det är att ”öva, öva och öva men tro aldrig att det du övar

på kommer att inträffa”. Det beskriver en inställning till krisövningar som delas av många. Om nu inte förutsättningarna för och innehållet i krisövningen alls stämmer med vad som kan komma att inträffa så innebär ju övningen att den struktur som är uppbyggd och sättet att styra, organisera och leda prövas. Att öva innebär också att medvetenhet upprätthålls om att det oväntade alltid kan inträffa.

Kapitel 6 Förklaringar till en ändamålsenlig krishantering – analys och slutsatser

Konsten att hantera konkurrerande värden

Den genomgående uppfattningen och bedömningen av hanteringen av coronapandemin är att betyget är gott. Initiala svårigheter och oklarheter redades ut och former för krisledning och informationsspridning etablerades och fungerade väl under sensvåren 2020 och allt bättre under det fortsatta skeendet. Förklaringar som anges är regionernas och kommunernas förmåga till anpassning medan kritik riktas mot statliga myndigheter som inte förmådde att samordna och stödja de lokala aktörerna. Ett centralt resonemang inom samhällsvetenskapen när det gäller att förklara en långsiktig gynnsam utveckling är att det handlar om att förena konkurrerande värden (se tex North 1990/1993 och Butler 1991). En organisation ska kunna hantera tillgängliga resurser effektivt och vara bra på det den gör, samtidigt som förmåga måste finnas att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. En högpresterande organisation kommer inte långsiktigt att överleva om inte omorientering sker utifrån omvärldens förändrade krav och förväntningar. Inte heller kommer en organisation som ständigt och flexibelt finner nya vägar att kunna klara sig långsiktigt om den inte är tillräckligt effektiv i utförandet. Ytterligare ett värde som ska tillföras är att organisationerna också måste svara mot krav på rättssäkerhet. Överordnade regler beslutade i demokratisk ordning i syfte att skydda den enskilde individen och lagar och regler som föreskriver hur beslutsprocesser ska utformas och ställer krav på transparens måste följas. Att säkra tillämpning av grundläggande formella institutioner sätter gränser för såväl effektivitetsutveckling som anpassning till förändrade förutsättningar. Samtidigt kan hanteringen av en kris innebära att formella institutioners relevans och ändamålsenlighet prövas.

Med koppling till teorin om konkurrerande värden kan konstateras att regioner och kommuner har klarat kraven. Kommunerna och regionerna har visat stor förmåga att anpassa verksamheten och samtidigt upprätthålla den ordinarie verksamheten i rimlig omfattning även om så kallade skulder uppkommit, som är svåra att precisera förutom möjligtvis inom hälso- och sjukvården som tvingades att skjuta upp mycket av den elektiva vården. Saker och ting har blivit eftersatta men det är inget som diskuteras särskilt mycket inom den genomförda studien. Det som nämns är att utvecklingsfrågor har lagts åt sidan som följd av bristande tid eller att det digitala formatet inte passar för att initiera och driva utveckling av nya frågor. En annan slags skuld som också uppstått skulle kunna benämnas ”nätverkandeskuld”, vilket då handlar om att möjligheterna till platsbesök och fysiska träffar varit begränsade. Såväl planerade som spontana möten med medborgare har också varit få under pandemiåren.

En viktig aspekt är i vilken utsträckning anpassningsförmågan tas tillvara. Intervjumaterialet pekar i två riktningar. Den ena är en optimistisk bedömning, nämligen att nya arbetsformer politiskt och i verksamheten kommer att bestå och utvecklas i förhållande till omvärldsförändringar och förväntningar, till exempel att unga människor inte kommer att acceptera något annat än att nya kunskaper och möjligheter tas tillvara. Den andra är mer pessimistisk i meningen att allt säkert återgår till hur det varit och att nya kunskaper och nyvunna insikter inte kommer att tas till vara.

Det politiska samtalet påverkades i stor utsträckning, men en rad åtgärder vidtogs, dels för att kunna säkra processerna runt de politiska mötena, dels för att mötena skulle kunna genomföras med god kvalitet. Många vittnar om att de saknat de fysiska mötena, att debattera från talarstolar och kunna fortsätta resonemangen och överläggningarna i kafferummet. Den mer återhållsamma tonen i debatterna behöver inte enbart bero på det digitala formatet utan kan också förklaras av det allvarliga läget som innebar en temporär borgfred. Framförallt handlar dock inte problem med digitala möten om fullmäktige utan om möten i mindre utskott och beredningar, där många har saknat att ses fysiskt och kunna vrida och vända på argument. Det går inte att fördjupa och problematisera på digitala möten, det blir platt och utan intensitet. Men många vittnar också om att digitaliseringen givit en rad positiva effekter. Det har inneburit att fler har kunnat delta på möten när avstånd eller symptom på sjukdom annars kanske hade varit hinder för deltagande. Digitala möten öppnar också för medverkan under delar av möten. Flera påpekar att det har hänt att

statsråd har ”tittat in” för att lämna någon information eller ta del av någon diskussion. Genomförandet av digitala möten har också inneburit att fler personer har kommit till tals och att andra än de som normalt talar och debatterar medverkar aktivt. Det är enklare att räcka upp handen på ett zoom-möte och tryggare och enklare att tala från soffan hemma till en bildskärm än att gå upp i talarstolen. En negativ konsekvens förefaller vara att det också är lättare att vara otrevlig från soffan hemifrån än från talarstolen eller runt sammanträdesbordet. Trist och fegt!

I hanteringen av pandemin har förvaltningen varit den dominerande aktören. Politiken har verkat genom en riklig informationsgivning och en sådan förefaller ha varit i bådass intresse. Politiken har krävt information och förvaltningen har velat ge. Omfattningen på informationsbehovet och informationsgivningen varierar, i vissa fall är den tämligen omfattande. I praktiken har ledande politiker inom ramen för en modell med ett stort ansvar för förvaltningen utövat ett stort inflytande. I vissa fall har betydelsen av att säkra det politiska inflytandet varit större än vad den är vanligtvis. I vilket fall som helst så tycks hanteringen av konsekvenserna av pandemin inneburit ett ökat förtroende från politikerna för förvaltningen, men påpekande finns om de grundläggande motsättningarna och konkurrensen om inflytande i vardagen. De konkurrerande värdena ideologi och expertkunskap krockar och väl är väl det. Det skapar en dynamik till gagn för en gynnsam utveckling av välfärdens organisationer och den bedrivna verksamheten.

Konkurrerade intressen har också rått i frågan om inrättande av krisledningsnämnd. Oppositionspartier har i större utsträckning önskat att krisledningsnämnden aktiverades, sannolikt i syfte att därigenom säkra tillgång till samma information som majoriteten, men också att genom beslut i krisledningsnämnden införa kraftfullare restriktioner än de som blivit följden av tillämpningen av ansvarsprincipen och ordningen att besluten följt linjen. Här finns en konflikt mellan politikernas vilja att tillämpa försiktighetsprincipen och förvaltningens expertbaserade bedömningar som inneburit en strävan efter att upprätthålla och bedriva så mycket som möjligt av den ordinarie verksamheten.

En naturlig fundering är också eventuella skillnader mellan stora och små kommuner och mellan regioner med ansvar för hälso- och sjukvård och primärkommuner. Studier visar en ökad heterogenitet mellan kommuner med risk för skillnader i hur uppdraget genomförs (se till exempel Lidström 2022).

Visst finns det skillnader i de beskrivningar som redovisas, där närheten till medborgare framhålls som en egenskap för de mindre kommunerna och många nivåer mellan ledning och verksamheten som en egenskap i de större kommunerna. Vidare framhålls, avseende skillnader mellan regioner och primärkommuner, den vana som chefer och medarbetare inom akutsjukvården har att hantera krissituationer. Men i de centrala frågorna rörande demokrati och demokratiutveckling och relationen politik och förvaltning är det likartade problem som beskrivs och möjligheter som redovisas.

Konkurrerande värden och intressen kan också vara rubrik för en problematisering av den svenska förvaltningsmodellen. Företrädarna för regioner och kommuner är av förklarliga skäl övertygade om att den kommunala självstyrelsen och den kompetens och kapacitet som funnits på olika nivåer har varit avgörande för att hantera konsekvenserna av coronapandemin och att aktörer på statlig nivå i många avseenden brustit och visat oförmåga. Samtidigt framförs kritik från regering och myndigheter mot regioner och kommuner för brister i verksamheterna och för att de var dåligt förberedda och rustade för att hantera en kris. En konkurrens finns om att förmedla den korrekta bilden av vem som brustit. Det är varken värdigt eller meningsfullt.

Några viktiga slutsatser i sammanfattning

Vi avslutar rapporten med ett antal slutsatser som dels bekräftar, dels utvecklar resultat och förklaringar som redovisats i andra studier av hur konsekvenserna av coronapandemin hanterats ur perspektivet styrning, organisering, ledning och lärande (se till exempel Brorström och Löfström, 2022 och Grønnegaard Christensen, 2022).

- De kommunala och regionala organisationerna är långtgående decentraliserade, med väletablerade strukturer och med chefer som är vana vid att fatta beslut och ta och fördela ansvar. Detta var en kvalitet som visade sig vara central i att kunna hantera konsekvenserna av pandemin; begränsa smittspridningen och samtidigt genomföra ordinarie verksamhet med en god omfattning och en tillfredsställande kvalitet.
- 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 mellan fysisk närvaro och medverkan på nätet. Förekommande initiala brister utifrån ett formellt juridiskt perspektiv har korrigerats.

- Det politiska samtalet och debatten har påverkats av pandemin, men upprätthållits. Glöd och engagemang som präglar en fysisk debatt har saknats, men det digitala mötet har också tillfört värden i form av att fler kommit till tals och fler har kunnat vara med. Uttrycket ”vitalisering av politiken” förekommer.
- Förtroende har utmärkt krishanteringsarbetet. Politikerna har givit tjänstemännen och experterna långtgående mandat och inom förvaltningen har förtroende präglat relationen mellan chef och medarbetare. Den kommunala vardagen inrymmer en tillräckligt stark förtroendebas för att politiker och chefer på olika nivåer ska våga släppa kontrollen i en krissituation. Behoven av tillitsreformer inom kommunala och regionala organisationer förefaller utifrån den observationen vara överdriven.
- Informationsgivningen till politiken har varit central och regioner och kommuner har funnit former för att löpande informera sig om krissituationen och krishanteringen. Det har funnits ett ömsesidigt intresse i att kommunikationen har varit kvalitativ och effektiv. Osäkerhet har reducerats för politiken och förvaltningen och har undvikit plötsliga interventioner från politiken. Viss skillnad föreligger dock mellan majoritet och opposition i tillgången till information, vilket bland annat visar sig i ett större intresse från oppositionsföreträdare att aktivera krisledningsnämnden.
- Den annorlunda rollfördelningen under pandemin mellan politik och förvaltning har inneburit ett ökat ömsesidigt förtroende och stärkt relationerna, men några svårigheter har inte funnits i återgången till den kommunala vardagen. Det har varit en sömlös övergång till ordinarie arbetsordning och ansvarsfördelning. Den klassiska konflikten mellan ideologi och expertis har inte påverkats av sättet att hantera krisen.
- Brist på förtroende utmärker relationen till statliga myndigheter. Den svenska samhällsorganisationen förefaller utifrån ett helhetsperspektiv vara dysfunktionell – från riksdag och regering, via myndigheter till regioner och kommuner. Mötet mellan handlingsorienterade aktörer på lokal nivå och byråkrater på central nivå är problematisk och leder till ett ovärdigt och icke konstruktivt skyllande på varandra.

En avslutande kommentar är att det är dags att se över uppgiftsfördelningen inom den samlade förvaltningsmodellen, tydliggöra ansvaret för olika nivåer och kanske också besluta och genomföra förändringar som stärker den lokala nivåns inflytande och bejaktar kommunal självstyrelse och en decentraliserad samhällsmodell. Denna studie visar tydligt på betydelsen av en stark och självständig lokal nivå för att hantera samhälleliga problem.

Referenser

Brorström, Björn och Sara Brorström, 2011. "Krisers innebörd och orsaker". Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 5, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Brorström, Björn, Bengt Johansson och Gustaf Kastberg Weichselberger under medverkan av Ann-Marie Schaffrath och Ann Stokland Hagberg, 2021. "Godkänt, men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 167.

Brorström, Björn och Mikael Löfström, 2021. "Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 172.

Brorström, Björn och Mikael Löfström, 2022. "Regioner och kommuner har bestått provet – om hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin" Nordisk administrativ tidskrift, vol 99, nr 2, 17 sidor.

Butler, Richard, 1991. "Organizational design: A Decision-making Perspective". London: Routledge.

formaterade: Svenska (Sverige)

Grønnegaard Christensen, Jørgen, 2022. "Covid-19 i Danmark: Ind i og ud af krisen, Nordisk administrativ tidskrift", vol 99, nr 2, 25 sidor.

Kastberg Weichselberger, Gustaf, Björn Brorström, Caroline Leppänen och Sanna Eklund, 2022. "Håll i, håll ut! Om Trollhättans Stads hantering av pandemin". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 109.

Lidström, Anders, 2022. "Den kommunala självstyrelsen - utmaningar och möjligheter". I Sveriges Kommuner och Regioner, "Självstyrelse - värd att värna?" Sid 22–43, Stockholm

North, Douglass, 1990/1993. "Institutioner, tillväxten och välståndet". Stockholm: SNS Förlag.

Sverige Kommuner och regioner, 2022. "Självstyrelse – värd att värna?" Stockholm.

formaterade: Engelska (USA)

| Weick, Karl E. och Kathleen M. Sutcliffe, 2007. *Managing the Unexpected – Resilient Performance in an age of Uncertainty*?. Jossey-Bass.

Bilaga: Intervjumall

A. Övergripande bedömning av samhällets insatser för att begränsa smittspridning och skydda de svagaste

1. Hur har samhällsorganisationen i sin helhet hanterat konsekvenserna av pandemin?
2. Hur har regionen hanterat konsekvenserna av pandemin?
3. Hur har kommunen hanterat konsekvenserna av pandemin?
4. Hur förklarar du utfallet?
5. Vilka är de viktiga egenskaperna som gynnat eller missgynnat hanteringen av pandemin?
6. Vilka är eventuella särskilda omständigheter som gynnat eller missgynnat hanteringen av pandemin?

B. Demokrati under kris

1. Beskriv hur det politiska samtalet och den politiska debatten påverkats av pandemin och digitaliseringen.
2. Är det några särskilda situationer eller händelser som påverkat processer och beslut.
3. Vilka är konsekvenserna av eventuella negativa störningar kortsiktigt och långsiktigt?
4. Hur har ni agerat för att undvika demokratiförluster?
5. Hur bedömer du kvaliteten på fullmäktigemötena under pandemin?
6. Hur bedömer du kvaliteten på styrelse- och nämndmöten under pandemin?
7. Hur har relationen med medborgare, näringsliv och civilsamhälle påverkats under och av pandemin?
8. Hur har ni säkerställt insyn i de politiska processerna?

C. Relationen mellan politik och förvaltning

1. Har önskvärda politiska prioriteringar uttryckts och genomförts?
2. Om inte vilka är konsekvenserna i så fall av detta?
3. Återtog (förutsatt att en tjänstemannadominans rätt) politiken kommandot när smittspridningen avtog och vaccinationsgraden ökade?

4. Hur såg den processen ut?
5. Har beslut fattats för att markera att en normal ordning råder igen?
6. Har eventuella återställare efter de akuta faserna inneburit en återgång till det normalläge som var före pandemin, eller har det skett mer bestående förändringar?
7. Har hanteringen av pandemin påverkat de långsiktiga relationerna mellan politik och förvaltning och i så fall hur?

D. Lärdomar av hanteringen av pandemin kopplat till den svenska förvaltningsmodellens styrkor och svagheter i krissituationer och i vardagen.

1. Vilka är lärdomarna av hanteringen av pandemin för fortsatt demokrati- och effektivitetsutveckling?
2. Vilka är lärdomarna för hantering av nästa kris?

Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kris

Denna rapport handlar om hur de demokratiska processerna i kommuner och regioner påverkades under covid-19-pandemin. Den empiriska grunden för rapporten är 24 intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i två regioner och sju kommuner. Huvudförfattare är professor Björn Brorström, Göteborgs universitet, som också står för innehåll och slutsatser i rapporten.

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

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-8047-142-8
Text: Björn Brorström, Göteborgs universitet

ISBN 978-91-8047-142-8
Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se
Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00 | www.skr.se

