

Kapitel 4

Krisberedskap och krishantering

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



Sveriges
Kommuner
och Regioner

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

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-162-6

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

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

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

Rapporten består av tre delar.

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

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

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

Innehåll

Kapitel 4. Krisberedskap och krishantering	5
4.1 Målbilden: Verksamheten ska fungera som i normalläge	8
4.2 Samhällets beredskapsfokus har skiftat över tid	10
4.3 Beredskapen för pandemi var inte god	11
4.3.1 Kommuners och regioners pandemiberedskap var inte relevant	11
4.3.2 Staten har gett svaga förutsättningar för pandemiberedskap ..	13
4.4 Den initiala krishanteringen	16
4.4.1 Varierande värde av krisplaner	17
4.4.2 Den tidiga organiseringen	19
4.4.3 De svåra prioriteringarna	22
4.5 Utmaningen i att vara uthållig	23
4.6 Krishantering i samverkan	25
4.6.1 Otympliga rapporteringsvägar mellan samhällsnivåer	26
4.6.2 Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar var inte alltid tydligt	28
4.6.3 Konstruktiv samverkan mellan kommuner	31
4.6.4 Kriskommunikation	33
4.7 Vilka lärdomar kan vi dra?	34
4.7.1 Staten behöver ha förmåga att styra mot beredskap utifrån flera scenarier	34
4.7.2 Kommunikationsvägarna mellan staten, kommunerna och regionerna behöver utvecklas	36
4.7.3 Kommuner och regioner behöver stärka sin krisberedskap	37
4.7.4 Kommuner och regioner har litat på den ordinarie organisationen	39

Krisberedskap och krishantering

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

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

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

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

Lärdomar

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

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

4.1 Målbilden: Verksamheten ska fungera som i normalläge

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

Den mest grundläggande och etablerade principen är *ansvarsprincipen*, som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala tider ska ha samma ansvar i kris.¹ Ansvarsprincipen har kompletterats med *närhetsprincipen* och *likhetsprincipen* som innebär att uppgifter i kris ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda, och att verksamhetens organisation ska ändras så lite som möjligt med anledning av kris.²

Den principiella grunden för krishantering

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

Not. 1 Ansvarsprincipen är inte juridiskt reglerad men har utgjort en grundläggande princip för den befintliga reglering som gäller för krisberedskap och civilt försvar. Se t.ex. skr. 2009/10:124, ss. 5–6, 9.

Not. 2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2018. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.*

Under skogsbranden i Västmanland 2014 och flyktingkrisen 2015 riktades från olika håll kritik mot de två kompletterande principerna om närhet och likhet. Kritikerna menar att principerna är otydliga och uttrycker självklarheter i svensk förvaltning. Under skogsbranden tolkades principerna dessutom som så normerande att de bidrog till överdriven försiktighet vad gäller samverkan och organisatoriska förändringar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) delar kritiken och har föreslagit två ersättare: samverkansprincipen och handlingsprincipen. De två nya principerna tydliggör, enligt MSB, två värden som vid tidigare kriser och övningar varit svåra att uppnå.³ Men regeringen har valt att stå fast vid de etablerade principerna.

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

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

Not. 3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2016. *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*, ss. 23 ff.

4.2 Samhällets beredskapsfokus har skiftat över tid

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

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

Efter den ryska invasionen av Krim 2014 fattade regeringen ett försvarspolitiskt beslut att återuppbygga totalförsvaret, där civilt försvar är en central del.⁴ De geopolitiska spänningarna fortsatte därefter att öka och när covid-19-pandemin slog till hade statliga myndigheters fokus under ett par års tid riktats mot civilt försvar snarare än fredstida krisberedskap.

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

Not. 4 Prop. 2014/15:109.

försvar, men gett begränsad finansiering för uppgiften. När pandemin bröt ut 2020 var det i en kontext där väldigt lite av statens fokus låg på framtida kriser, som pandemier. Detta trots att pandemi är en typhändelse som man sedan länge känt till skulle drabba oss i en relativt nära framtid.⁵

4.3 Beredskapen för pandemi var inte god

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

4.3.1 Kommuners och regioners pandemiberedskap var inte relevant

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

Not. 5 Se t.ex. Riksrevisionen, 2009. *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa.*

De kommuner och regioner som våren 2020 hade uppdaterade pandemiplaner var tydligt influerade av statliga kunskapsunderlag. Det tydligast styrande dokumentet var troligtvis Folkhälsomyndighetens kunskapsunderlag om pandemier, som uppdaterades 2019, och som utgick från en pandemisk influensa med förhållandevis kort varaktighet och snabb tillgång till vaccin.⁶ Det är uppenbart att myndigheter, kommuner och regioner inte har varit tillräckligt förberedda för att hantera en så omfattande och långvarig pandemi.

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

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

Not. 6 Folkhälsomyndigheten, 2019. *Pandemiberedskap. Hur vi förbereder oss – ett kunskapsunderlag*.

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

4.3.2 Staten har gett svaga förutsättningar för pandemiberedskap

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

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

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

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

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

Ett annat skäl till den svaga pandemiberedskapen är att det saknas en tydlig statlig reglering för hur en sådan beredskap ska se ut. Ett exempel är att det saknas lagkrav på att kommuner och regioner ska ha beredskapslager för skyddsutrustning och annan materiel. Det finns visserligen bestämmelser i lag och föreskrift⁷ som kan tolkas som att regionerna ska lagerhålla skyddsutrustning, men det finns inga bestämmelser eller någon vägledning om vilken materiel som ska finnas i sådana lager och i vilken omfattning. För kommunerna finns varken lagkrav, bestämmelser, vägledning eller annat stöd för lagerhållning av material för kris.⁸ Detta fråntar inte kommuner och regioner ansvar att förbereda sig för det oväntade men det säger något om förväntansbilden från staten.

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

Not. 8 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris*, ss. 35 ff.

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

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

Staten har underfinansierat kommuners och regioners krisberedskap

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

ålagt kommunerna och regionerna vissa särskilda uppgifter i lagen om extraordinära händelser (LEH), nämligen risk- och sårbarhetsanalys, planering, utbildning, övning, rapportering, samt för kommunernas del även geografiskt områdesansvar. Enligt LEH ska kommuner och regioner få ersättning för arbetet med dessa förberedande uppgifter.⁹

Statens ersättning till kommunerna uppgår till sammanlagt cirka 330 miljoner kronor per år. Det innebär att en mediankommun med cirka 16 000 invånare har en årlig ersättning om cirka 600 000 kronor, vilket motsvarar kostnaden för knappt en halv heltidstjänst (inklusive sociala avgifter och overheadkostnader). Uppgifterna i LEH¹⁰ innebär ett omfattande arbete, som utöver den egna kommunala verksamheten även gäller det geografiska områdesansvaret. Det går inte att lösa alla de uppgifter som åligger kommunerna med den ersättning som ges.¹¹

4.4 Den initiala krishanteringen

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

Not. 9 Se Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 5 kap, 1§.

Not. 10 Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 5 kap., § 1; se också SKR och MSB, 2018. *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022*.

Not. 11 Regeringen har nyligen föreslagit att ta bort den indexuppräknings som gjorts av ersättningen, vilket innebär att ersättningen i praktiken kommer att sjunka i värde.

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

4.4.1 Varierande värde av krisplaner

Många kommuner och regioner har haft brister i sina krisplaner. Detta framgår inte minst av de granskningar som olika revisionsbolag har gjort av kommuners och regioners hantering av covid-19. (Det ska sägas att ett minst lika stort antal kommuner och regioner fått beröm eller endast marginella anmärkningar.) Av en forskningsrapport beställd av MSB framgår samtidigt att flera kommuner ansett att pandemiplanen har spelat ”ingen eller mycket liten roll” i pandemihanteringen.¹²

Värdet av befintliga krisplaner tycks ha varierat stort mellan kommuner och regioner. Vissa anser att planeringen har gett en god struktur för de initiala insatserna och underlättat många nödvändiga beslut om krisorganisering, prioriteringar och kriskommunikation. Även då planeringen inte varit träffsäker i förhållande till covid-19-pandemins karaktär så har den skapat en nödvändig ram för agerande. Andra menar att krisplaneringen antingen varit oanvändbar eller till om med bromsat handlingskraften i den initiala fasen. Den sistnämnda erfarenheten sammanfaller inte nödvändigtvis med planeringens kvalitet utifrån ett revisorsperspektiv. Problemen som beskrivs handlar snarare om att för mycket energi har ägnats åt att agera i enlighet med en formaliserad och detaljerad dokumentstruktur som varit dåligt anpassad för den aktuella krisen.¹³

Not. 12 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemirespons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, s. 27.

Not. 13 Se t.ex. Kastberg Weichselberger, G. och Algehed J. m.fl., 2021. *Mobilisering och samordning – en studie av Göteborgs stads hantering av pandemin*.

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

Men för att planer ska tillföra något i den praktiska krishanteringen krävs att de är väl kända och att nyckelaktörerna har en god förståelse för intentionerna bakom planeringen. Därför behöver krisplaner uppdateras med viss regelbundenhet och det krävs utbildning och övning. Vi har sett flera exempel där kommuner och regioner haft en plan som enligt revisorerna varit oklanderlig, men där förankringen i organisationen har brustit. I dessa fall har planerna varit till begränsad nytta och kanske till och med gått ut över handlingskraften i krishanteringen.¹⁴

De som haft en tydlig och förankrad kriskommunikationsplan har haft en stor fördel under pandemins inledande fas. När det mediala trycket har varit stort har det underlättat mycket att på förhand veta vilka funktioner som ska vara talespersoner i olika frågor. Det har också varit en styrka att på förhand veta vilka kommunikationskanaler som ska användas för olika syften och målgrupper. Det gäller inte minst den interna kommunikationen mellan kommunikatörer, verksamhetsansvariga och beredskapsansvariga.¹⁵

Not. 14 Se t.ex. KPMG, 2020. *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Eskilstuna kommun*, s. 9 f.; Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alle man på däck - Om Kungälv's kommuns hantering av pandemin*, s. 62 f.

Not. 15 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2021*, ss. 190 ff.

Som vi resonerar om i kapitlet om kommunikation och samverkan så har hanteringen av pandemin handlat mycket om intern och extern kriskommunikation. Under pandemins inledande skede var informationsflödet enormt samtidigt som suget efter mer information var till synes outsinligt. Både medarbetare och allmänheten nåddes av mycket information från många olika källor samtidigt. Att i ett sådant informationslandskap styra informationen har varit en stor utmaning för kommuner och regioner.¹⁶

4.4.2 Den tidiga organiseringen

En av de första åtgärderna har varit att ta ställning till om en ny organisatorisk struktur skulle aktiveras med anledning av krisen. Här har lösningarna sett väldigt olika ut i landet, men det finns vissa mönster. De flesta valde att inte aktivera krisledningsnämnden (KLN) någon gång under 2020. Ett återkommande argument är att situationen inte varit tillräckligt akut för att det ska vara motiverat att aktivera nämnden. Ett annat argument har varit att de ordinarie strukturerna är så stabila och inarbetade att de inte behövt ändras för att hantera krisen. När det ändå har stått och vägt så har ett resonemang i analogi med likhetsprincipen lett fram till slutsatsen att förändra så lite som möjligt i den befintliga organisationen. I avsaknad av tydliga skäl för en aktivering har man valt att avstå, men hållit KLN särskilt informerad och redo för aktivering.¹⁷

Not. 16 Se t.ex. KPMG, 2021. *Granskning av kommunens hantering av coronaviruset. Rapport Härmösands kommun*, ss. 14 ff.

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

De som har valt att aktivera KLN har framför allt eftersökt en ökad beslutsförmåga vid extraordinär händelse. Ibland hänvisas till behovet av nämndöverskridande beslut och ibland nämns värdet av att skicka en signal till det omgivande samhället att situationen är kritisk. KLN har oftast bestått av kommunstyrelsens arbetsutskott. Exempel på beslut som har fattats är stimulanser till näringslivet, beslut om besöksstopp vid äldreboenden, beställning av skyddsutrustning och stängning av verksamheter. I de flesta fall har nämnden aktiverats för att fatta ett begränsat antal beslut, det är bara i undantagsfall som nämnden har varit aktiverad under en längre period.¹⁸

Erfarenheterna av att aktivera krisledningsnämnden varierar stort. Vi har sett enstaka exempel på att de som har aktiverat nämnden har noterat vissa problem, till exempel i form av förhastade beslut och minskad handlingskraft i den verksamhet som har övertagits. Det sistnämnda kan tyckas vara motsägelsefullt när det just är den ökade beslutsförmågan som har legat bakom aktiveringsbeslutet. En förklaring kan vara att den professionella kapacitet som funnits i de ordinarie strukturerna inte kommit till sin rätt när förtroendevalda har tagit över ledningen.¹⁹

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

Not. 18 Sparf, J. och Petridous, E., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, s. 14; se också EY, 2021. *Sundbybergs stad. Granskning av krisledningsnämnden*.

Not. 19 Se t.ex. Algehed, J. och Brorström, B., 2021. *Den mindre kommunen visar vad den kan – Tanums kommuns hantering av coronapandemin*.

samordning och överblick i krishantering. Vissa kommuner och regioner har valt att bibehålla den nya funktionen under hela 2020, medan andra har valt att återgå till ordinarie struktur när det visat sig att krisförloppet blivit långvarigt. I de allra flesta fall har den särskilda organisationen genomgått en rad förändringar under pandemins förlopp, både vad gäller sammansättning och mötesintensitet. En lärdom har varit att det underlättar intern kommunikation och samverkan när alla delar av organisationen använder samma metodik och system för krishantering.²⁰

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

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

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

Not. 20 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens.*

struktur och arbetssätt varierar mellan kommuner och då är det rimligt att detsamma gäller i kris. Krisorganisationen har anpassats efter lokala förutsättningar och hur den lokala pandemibelastningen sett ut vid olika tidpunkter.²¹

4.4.3 De svåra prioriteringarna

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

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

Not. 21 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, s. 38 f.

öka den lokala tillgången på skyddsutrustning. Efter den initiala osäkerheten har de flesta kommuner och regioner hittat mer långsiktigt hållbara lösningar. Många kommuner och regioner har i olika samverkansformer gjort gemensamma inköp, byggt upp egna centrallager och fördelat utrustning till olika verksamheter i mån av tillgång och behov. Flera större kommuner framhåller att det varit en fördel att hantera lagring och fördelning av skyddsutrustning genom en centralt inrättad material- och logistikfunktion istället för att lägga uppgiften på förvaltningsnivå.²²

4.5 Utmaningen i att vara uthållig

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

En utmaning har varit att upprätthålla en robust och uthållig krishantering. Fokus har av naturliga skäl riktats mot att klara de kritiska verksamheterna med avseende på bemanning och skyddsutrustning. Ibland har man då förbiset vikten av att den särskilda organisationen behöver en bemanning som klarar hög belastning under lång tid. Den personal som bemannat den särskilda organisationen har, ibland under långa perioder, fått sköta ordinarie arbetsuppgifter vid sidan om krishantering. Det har skapat en mycket hög arbetsbelastning och flera kommuner har frågat sig vad som hade hänt om inte pandemins intensitet hade gått ner sommaren 2020.²³

Not. 22 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, ss. 73 ff.; Prospero, 2021. *Rapport för Borås stad. Utvärdering av krisledningsarbete under Coronaviruspandemin*.

Not. 23 Se t.ex. Rådestad, C., Blomstrand, R. m.fl., 2020. *Stabsutvärdering. Stockholms stads centrala krislednings (CKL) hantering av covid-19 under den initiala fasen, 4 februari-1 september 2020*, s. 55.

Kommuner och regioner har vidtagit åtgärder för att stärka uthålligheten i de särskilda organisationerna. Ett sätt har varit att skapa en back-office-funktion som avlastar krisledningen, så att bördan av ordinarie arbetsuppgifter minskar. Hur en sådan funktion har utformats varierar, men det är tydligt att HR-funktionen har kunnat fylla en viktig roll, till exempel genom att överta administrativa processer i samband med rekrytering, kompetensinventering och schemaläggning. Ett annat sätt att minska sårbarheten har varit att utse ersättare för nyckelpersoner i krislednings- och stabsfunktioner. Dessa ersättare har då behövt hållas tillräckligt informerade om skeenden och avvägningar för att kunna kliva in i särskild organisation med kort varsel.²⁴

Att stärka upp nyckelfunktioner med informerade ersättare minskar sårbarheten men förutsätter tillgång till lämplig personal som kan fungera som ersättare. Den här typen av åtgärd kan därför vara svår att vidta för små kommuner där personberoendet var stort redan innan pandemin slog till. Små kommuner har delvis löst detta genom att samverka om vissa nyckelfunktioner, som till exempel kriskommunikation, med närliggande kommuner.²⁵

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

Not. 24 Se t.ex. Prospero, 2021. *Rapport för Borås stad. Utvärdering av krisledningsarbete under Coronaviruspandemin*, s. 13 f.

Not. 25 Se t.ex. Hindersson, E. och Pettersson, A., 2021. *Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 – Utvärderingsrapport Arboga kommun*, ss. 31 ff.

fungerande ordinarie verksamhet när flera av nyckelpersonerna flyttats till den särskilda organisationen. I vissa fall har det uppstått ett stort avstånd mellan krisledning och ordinarie ledning och delar av verksamheten har då blivit försvagad. Det har fungerat bättre när krisledningen har arbetat nära den ordinarie ledningen.²⁶

Flera kommuner och regioner har efterhand minskat eller helt avvecklat den särskilda organisationen när pandemins intensitet har gått ner. Ett vanligt mönster tycks vara att helt eller delvis återgå till ordinarie struktur sommaren 2020 för att återaktivera den särskilda organisationen i någon form under hösten samma år, då den andra pandemivågen kom. Att flexibelt anpassa den särskilda organisationens omfattning och roll efter krisens karaktär har varit ett sätt att bevara en sorts tyngdpunkt i den ordinarie verksamheten och samtidigt markera förhöjd beredskap när belastningen blivit kritisk. Det finns också exempel på kommuner och regioner som låtit den särskilda organisationen vara aktiverad under lång tid och endast gjort mindre justeringar.²⁷

4.6 Krishantering i samverkan

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

Not. 26 Se t.ex. KPMG, 2021. *Utvärdering av covid-19 för Region Uppsala*, s. 40.

Not. 27 Se t.ex. KPMG, 2021. *Granskning av kommunens hantering av Covid-19-krisen, 2020. Rapport Sätters kommun*, s. 18 f.

4.6.1 Otympliga rapporteringsvägar mellan samhällsnivåer

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

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

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

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

Informationstrycket på kommunerna har periodvis varit stort och blivit en källa till frustration, framför allt då kommuner behövt dubbelrapportera information i olika format till olika myndigheter. Det stora arbete som kommunerna lagt ner på inrapportering har inte alltid återgäldats av staten i form av återkoppling. Skälet har ibland varit att myndigheter har sekretessbelagt den inrapporterade informationen, men det finns också mycket information som inte varit sekretessbelagd och som hade kunnat återkopplas mer systematiskt.²⁸

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

Not. 28 Se t.ex. Länsstyrelsen Västerbotten, 2021. *Utvärderingsrapport. Regional samverkan i hanteringen av covid-19 i Västerbottens län*, ss. 42 ff.

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

Socialstyrelsen hade inte lika upparbetade kontakter med kommunerna som de hade med regionerna. Detta, tillsammans med det faktum att kommunerna är många, bidrog till svårigheten att bygga upp en rapporteringsfunktion motsvarande den som användes för regionerna. Alternativet blev en informationskedja från kommuner till länsstyrelser, till MSB och vidare till Socialstyrelsen. Men innan denna kedja kunde aktiveras behövde Socialstyrelsen ha en krypterad rapporteringsfunktion på plats. Denna blev klar den 16 mars 2020, men det dröjde ytterligare en månad innan funktionen kom till användning. Anledningen är att länsstyrelserna varit osäkra på hur deras geografiska områdesansvar skulle tolkas i förhållande till frågan om skyddsutrustning.²⁹

4.6.2 Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar var inte alltid tydligt

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

Not. 29 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning – krishantering till ett högt pris*, ss. 63.

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

På den regionala nivån är det länsstyrelserna som har det geografiska områdesansvaret. Det innebär att länsstyrelserna har ett ansvar att verka för samordning av den regionala krishanteringen. Det råder delade meningar om hur väl myndigheterna har lyckats med detta. I flera regioner tycks länsstyrelserna haft svårt att hitta sin roll i pandemins inledningsskede. Kommuner och regioner använde sina befintliga kontaktytor och nätverk för att kommunicera, samverka och utbyta erfarenheter och det var lite oklart på vilket sätt länsstyrelsen kunde bidra med samordning. Länsstyrelserna har heller inte kunnat bistå kommunerna med tidigare eller mer utvecklad information om statliga myndigheters besked i olika frågor. Precis som kommuner och regioner tycks länsstyrelsernas personal ha följt presskonferenser i realtid, utan tillgång till förhandsinformation eller en mer utvecklad förståelse för intentionerna bakom olika besked från nationell nivå.³⁰

I de flesta fall har länsstyrelserna efterhand funnit sin roll och bidragit positivt i den gemensamma krishanteringen. Länsstyrelserna har till exempel samordnat arbetet med regionala krisinformationsstrategier och samarbetat med kommuner och regioner om översättning av krisinformation. De har också arrangerat samverkanskonferenser och etablerat vissa nätverk som varit av särskild betydelse under pandemin, till exempel HR-nätverk och socialchefs nätverk.³¹

Not. 30 Se t.ex. Eklund, S., Jensen, C. m.fl., 2022. *Om att leverera uthållighet. Lerums kommuns arbete med pandemin*, ss. 60 ff.

Not. 31 Se t.ex. Combitech, 2021. *Utvärdering av den övergripande krisledningens hantering av Covid-19 - Mora kommun*, s. 17.

Under pandemins inledande fas gav regeringen länsstyrelserna en roll i den statliga samordning som krävdes för att Socialstyrelsen, via länsstyrelserna och MSB, skulle kunna fördela ut skyddsutrustning till kommunerna. Länsstyrelsernas roll var att inhämta kommunernas behov av skyddsutrustning, förmedla dessa behov till staten, för att i ett sista led kunna fördela ut utrustning till kommuner efter behov. Några länsstyrelser agerade skyndsamt och bidrog aktivt till att kommunerna i de berörda länen fick tillgång till skyddsutrustning när den behövdes som mest. Dessa länsstyrelser gjorde en vid tolkning av sitt geografiska områdesansvar och agerade kraftfullt också vid sidan om den samordnande rollen mellan kommuner och myndigheter. Genom kreativa samarbeten med näringsliv, universitet och civilsamhälle anskaffades skyddsutrustning som fördelades mellan kommuner i länet.³²

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

För att få klarhet om mandatet bad länsstyrelserna den 30 mars regeringen om ett bemyndigande att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annan sjukvårdsmateriel. Ett sådant bemyndigande fick de fyra dagar senare.³³ Enligt Riksrevisionen har länsstyrelsernas avvaktande

Not. 32 Se t.ex. Deica, H., Fors, F. m.fl., 2021. *Utvärdering av Länsstyrelsen i Stockholms läns hantering av covid-19*, s. 21 f.

Not. 33 Regeringsbeslut S2021/08111.

hållning varit obefogad och bidragit till att värdefull tid gick till spillo vid förmedling av skyddsutrustning till kommunerna.³⁴

Vissa kommuner har enligt Riksrevisionen fått tidig tillgång till skyddsutrustning via Socialstyrelsen, även då länsstyrelserna varit avvaktande. Detta har skett i de fall kommunerna har tillhört län med hög smittspridning och regionen inkluderat kommunernas behov i sin egen begäran om stöd från Socialstyrelsen. Men övriga kommuner har i stor utsträckning fått hantera den akuta situationen på egen hand under den period då behovet var som störst. Efter att länsstyrelserna fått sitt regeringsuppdrag har de kunnat spela en mer aktiv roll i fördelningen och även bistå i kommunernas egna inköp, till exempel genom att tillhandahålla en förteckning över potentiella leverantörer.³⁵

4.6.3 Konstruktiv samverkan mellan kommuner

Många kommuner har erfarit att både staten och regionen gett ett alltför passivt stöd till deras ansträngningar att förse kritiska verksamheter med skyddsutrustning. En klar majoritet av kommunerna anser att egna inköp hade störst betydelse för att säkra tillgången till skyddsutrustning under våren och sommaren 2020.³⁶ Det som verkligen tycks ha gjort skillnad är de omfattande samarbeten som har skett mellan kommuner och det stöd som har kommit från näringsliv och civilsamhälle. Som vi beskriver i kapitlet om äldreomsorg respektive hälso- och sjukvård har kommunerna etablerat interna inköpsfunktioner, identifierat nya inköpskanaler

Not. 34 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning - krishantering till ett högt pris*, ss. 64 ff.; Se också 2020:80, ss. 153 ff.

Not. 35 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning - krishantering till ett högt pris*, ss. 64 ff.

Not. 36 Riksrevisionen, 2022. *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning - krishantering till ett högt pris*, ss. 71 f.; se också t.ex. KPMG, 2020. *Timrå kommun. Lärande utvärdering Covid-19*.

och fördelat utrustning mellan sig efter behov. Ibland har denna samordning skett med stöd av länsstyrelsen och/eller regionen, men inte sällan har den organiserats utan stöd från regional nivå.³⁷

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

Utöver sådana mer konkreta in- och utlån av kompetens så har det skett ett omfattande erfarenhetsutbyte inom befintliga nätverk för kommundirektörer, skolchefer, kommunikationsdirektörer och andra positioner som haft stora utmaningar att hantera under pandemin. Sådana erfarenhetsutbyten mellan närliggande kommuner har varit värdefulla för att bilda en gemensam förståelse för situationen och dela lägesbilder. Det har också förekommit att gemensamma funktioner har etablerats, till exempel för analys eller kriskommunikation. Den samordning som har skett i mellan-kommunala nätverk har bidragit till att kommunerna kunnat agera mer samfällt i förhållande till invånarna. Detta tror flera kommuner har bidragit till mindre oro och osäkerhet hos invånare, framför allt de som rör sig mellan flera kommuner.³⁸

Not. 37 Se t.ex. KPMG, 2021. *Kramfors kommun – lärande utvärdering Covid-19*, s. 17, 22.

Not. 38 Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemi-respons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, ss. 30 ff.

4.6.4 Kriskommunikation

En central del av kommunernas geografiska områdesansvar är att verka för att informationen till kommuninvånarna är samordnad. Det har varit utmanande för kommunerna att ta detta ansvar under pandemin. Det har varit krävande att tolka och förmedla myndighetsinformation till kommunens aktörer. Beskeden från myndigheterna har stundtals varit otydliga, dåligt samordnade och motstridiga. Kommuner, regioner och länsstyrelser har framfört starka önskemål om bättre samordning på nationell nivå och större konkretion, till exempel vad gäller symtombeskrivningar, rekommendationer om karantän och smitta, hur man ska hantera trängsel på badstränder osv. Detta är frågor som inte minst allmänheten har efterfrågat tydliga svar på. Otydliga och sinsemellan olika budskap från statligt håll har försvårat kommunernas ambition att förstärka den statliga kommunikationen.³⁹

En särskild utmaning har varit att viktig information har lämnats på presskonferenser utan att kommunerna och regionerna fått förhandsinformation i rimlig tid. Detta har skapat svåra förutsättningar för kommuner att ta sitt områdesansvar. Inte sällan har allmänheten och media förväntat sig svar på frågor kort efter presskonferenser.⁴⁰

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

Not. 39 Se t.ex. Jämtelid, K., Jendel, L. m.fl., 2021. *Kriskommunikation i samverkan – Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020*, s. 28 f.

Not. 40 Se t.ex. Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alle man på däck – Om Kungälv's kommuns hantering av pandemin*, s. 42 f.

Även länsstyrelserna har påtalat bristen på förhandsinformation.⁴¹ (Vi resonerar mer utförligt om denna fråga i kapitlet om samverkan och kommunikation.)

4.7 Vilka lärdomar kan vi dra?

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

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

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

Not. 41 Jämtelid, K., Jendel, L. m.fl., 2021. *Kriskommunikation i samverkan - Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020*, s. 28.

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

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

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

4.7.2 Kommunikationsvägarna mellan staten, kommunerna och regionerna behöver utvecklas

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

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

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

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

4.7.3 Kommuner och regioner behöver stärka sin krisberedskap

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

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

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

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

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

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

4.7.4 Kommuner och regioner har litat på den ordinarie organisationen

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

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

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

Kapitel 4

Krisberedskap och krishantering

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

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

ISBN 978-91-8047-162-6

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**