



Fagartikkel/Professionell artikel

Regioner och kommuner har bestått provet - om hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin

Björn Brorström och Mikael Löfström*

Sammanfattning

I samband med pandemin har den svenska förvaltningsmodellen diskuterats och utmanats. Det har funnits ett ifrågasättande av kommunernas förmåga att hantera den kris som pandemin innebar. I den samhälleliga debatten har därför krav rests på en ökad centralisering av förstatligande och kommunala ansvarsområden. Samtidigt har pandemins krishantering avslöjat så väl okunskap om kommunal verksamhet bland statliga myndigheter som att det föreligger skillnader i förutsättningar mellan kommuner för verksamhetens genomförande. I studier som genomförts av fem kommuner och en region under perioden 2020–2021 visar tvärtom resultatet på den lokala nivåns förmåga att hantera pandemin, vilket även bekräftas av internationella studier. Regionens och kommunernas krishantering har visat styrkan i en decentraliserad samhällsstruktur, men också att viktiga utvecklingsfrågor och blottlagda brister måste hanteras för en ändamålsenlig hantering av kommande kriser och för en gynnsam utveckling i vardagen. Svaret finns inte i en ökad centralisering, utan en förstärkning av det kommunala självstyret och att ta sig an de utmaningar som finns i flernivåstyrningen som kommit att prägla offentlig sektor.

Nyckelord: Flernivåstyrning, kommunal självstyrelse, krisledning

***Björn Brorström** professor emeritus och styrelseordförande i Högskolan Kristianstad och styrelseledamot och viceordförande i Högskolan Östfold. Han har genomfört många utvärderingar av hur den lokala nivån har hanterat konsekvenserna av coronapandemin. Epost: bjorn.brorstrom@hkr.se

ORCID koda: <https://orcid.org/0000-0002-4551-190X>

Mikael Löfström docent i företagsekonomi och universitetslektor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Epost: mikael.lofstrom@spa.gu.se. ORCID koda: <https://orcid.org/0000-0002-0569-7666>

1. Den svenska förvaltningsmodellen

Inledning

Den svenska förvaltningsmodellen är en flernivådemokrati. Svenska väljare avger sin röst på fyra olika nivåer och därutöver förekommer röstning på särskilda frågor som kan vara övergripande såsom till exempel kärnkraftsomröstningen och eller lokala omröstningar om till exempel satsning på infrastruktur eller avveckling av kommunala verksamheter. För en välfungerande offentlig verksamhet ur såväl ett demokrati- som effektivitetsperspektiv är en tydlig ansvarsfördelning och en fungerande samverkan vertikalt en nödvändighet. Detta gäller inte minst vid hantering av kriser (se Choi och Brower, 2006). Fungerande ledningsstrukturer som är anpassade för att hantera krisers olika faser är avgörande, liksom ledningens förmåga att fördela ansvar och koordinera insatser (Mizrahi et al., 2021).

I samband med att coronapandemin spridit sig över landet har den svenska förvaltningsmodellen diskuterats och problematiserats (Statskontoret, 2020). Modellen innebär en tydlig uppdelning mellan departement och myndigheter samt en fördelning av uppdrag och ansvar som ger en relativt klar åtskillnad mellan nationell, regional och lokal nivå. Denna uppdelning har tjänat sitt syfte och varit en del av förhållningssättet att människor ska få bestämma över sina egna frågor och angelägenheter. Utveckling av välfärdssystemet, dess organisering och ledning, har gått hand i hand med den intentionen. Utifrån ett demokratiperspektiv är det viktigt att det lokala självstyret sätter sin prägel på hur välfärdsstaten utvecklas och organiseras. En sådan utveckling mot lokalt självstyre är dock historiskt en kompromiss och det kommunala självstyret har återkommande utmanats till förmån för centraliserade lösningar med till exempel en starkare statsmakt (se till exempel Bengtsson och Melke, 2019).

Något annat som i hög grad utmanar och påverkar det kommunala självstyret är det som benämns flernivåstyrning (Montin, 2010). Flernivåstyrning innebär en vertikal och horisontell komplexitet i offentliga organisationers möjligheter att förvalta den politiska agendan. Hanteringen av pandemin har på flera olika sätt visat på svårigheter att hitta goda vertikala samarbetsformer mellan statliga, regionala och kommunala myndigheter och kritik har riktats framför allt mot regionerna och kommunerna. Internationella studier har dock visat att de lokala aktörerna har en nyckelroll vid krishantering (Henstra, 2010).

Förutsättningarna för olika kommuner kan se olika ut, men att göra brister i hanteringen till en fråga om betydelsen av det kommunala självstyret är en förenkling av problematiken. Pandemins krishantering har avslöjat så väl okunskap om kommunal verksamhet bland aktörer inom statliga myndigheter som att det föreligger stora skillnader i förutsättningar

mellan kommuner för verksamhetens genomförande. Det senare har i den allmänna debatten medfört argument för en ökad statlig styrning (se Rothstein, 2021).

Diskussionen om relationen mellan statlig styrning och det kommunala självstyret är relevant att föra, vilket också görs återkommande. I olika perioder där frågan kommer upp läggs olika aspekter och argument i vågskålarna för eller emot. Coronapandemin har bidragit till argument för ökad statlig styrning genom att skillnader noterats mellan kommunerna och genom den ökade statliga finansieringen. Förhoppningen med ökad statlig styrning är därvid att den ska förenkla och påskynda beslutsfattandet i krissituationer (Askim & Bergström, 2021). En aktör som gör sig till megafon för det senare är Statskontoret som med sin rapport om den svenska förvaltningsmodellen under pandemin ifrågasätter eller ser behov av att kringgå det kommunala självstyret under pandemins krishantering (Statskontoret, 2020).

Flernivåstyrning och kommunal självstyrelse vid kris

När det uppstår en kris eller extraordinär situation som under pandemin prövas myndigheters och kommunala förvaltningars beredskap för att möta en ny situation. Detta har inte varit minst tydligt för den kommunala verksamheten. Pandemin har prövat kommunledningarnas förmåga att samordna resurser för olika insatser som går utöver den ordinarie verksamhetens villkor. I mångt och mycket har detta handlat om tillgången till resurser i form av till exempel kunskap och information om smittspridningens utveckling samt skyddsutrustning för användning inom de kommunala verksamheterna. Till vardags benämns detta samverkan och medför en horisontell styrning för att samla ihop den kunskap som finns på området och koordinera insatser (Osborne, 2010). Det har även varit en fråga för kommunerna om samverkan med regionala och statliga myndigheter kring insatser för att hantera smittspridningen. Detta uttrycker en vertikal styrning med aktörer på olika nivåer (Marks, 1993).

Det råder således en situation där autonoma aktörer, i hög grad beroende av varandra, bidrar till leverans av offentliga tjänster (Sullivan & Skelcher, 2002), men samtidigt innebär situationen en tvetydighet och osäkerhet var gränsen går för de olika aktörernas ansvar. Om det finns en okunskap om respektives verksamheter och var gränsen går för var och ens ansvar är det omständigheter som påverkar möjligheterna att samordna styrningen av insatserna vid kris. Denna problematik behandlas också av Coronakommissionen i dess första delbetänkande (2020). Kommissionen pekar i sin rapport på att det inte fanns tillräcklig kunskap om kommunernas beredskap hos de nationella myndigheterna och att det saknades etablerade samverkansformer mellan myndigheter som till exempel Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten å ena sidan och den kommunala hälso- och sjukvården å andra sidan. Detta kom att påverka informationsöverföring, kunskapsspridning

och inte minst utformandet av rekommendationer för att förhindra smittspridningen och behovet av skyddsutrustning.

Förutsättningar för beslutsfattande påverkas av relationen mellan olika myndigheter och mellan politik och administration såväl i normala tider som vid en krissituation (Petridou, 2020). Det är uppenbart att de brister som finns i strukturer för myndigheters samverkan och flernivåstyrning blir mer påtagliga när det uppstår en kris. Krisen har blottlagt svagheter. Flernivåstyrning innebär för myndigheter att det sker en samordning mellan olika aktörer och myndigheter, vilket sker på flera nivåer när aktörerna gemensamt upprättar olika aktiviteter på till exempel lokal nivå för att genomföra beslutade insatser. Flernivåstyrning innebär således en extra dimension då det inte enbart är en mångfald av aktörer som medverkar i styrningen horisontellt, utan att den även sker på flera nivåer vertikalt. Behovet av denna form av styrning har sin förklaring i en utveckling där den globala ekonomin, miljöfrågor och pandemier, påverkar stater på ett likartat sätt, vilket kräver samverkan över nations- och regiongränser. Nationellt sker det en förskjutning av beslutsmakt där fler deltagare på exempelvis regional nivå ges tillträde till de politiska beslutsprocesserna och dessa aktörer erhåller mandat att påverka politikens utformning. Det innebär att staten inte längre ensam är beslutsfattare utan i stället ikläder sig rollen att organisera beslutsprocesserna.

Kommunerna har således att praktisera sitt mandat i sammanhang med såväl vertikala som horisontella dimensioner i flernivåstyrning. De är genom självstyret autonoma aktörer men samtidigt beroende av bland annat andra myndigheter på såväl regional som nationell nivå. Genom pandemin inträder en extra dimension då de plötsligt och på ett särskilt sätt blir beroende av andra organisationer för att genomföra sitt uppdrag. Det finns också studier som beskriver hur fokus i flernivåstyrningen vid hanteringen av pandemin skiftar över tid från en låg grad av central styrning där lokala myndigheter äger krishanteringen till att en ökande smittspridning leder till starkare krav på nationella riktlinjer och en ökad grad av vertikal samverkan (Kuhlmann & Franzke, 2021).

I denna artikel kommer vi med utgångspunkt från ovanstående fortsättningsvis diskutera det kommunala självstyrets förutsättningar och möjligheter vid krishantering under pandemin. Vi gör det genom att i det följande avsnittet belysa krishanteringen utifrån hur ledningen av krisarbetet organiseras, vilket redovisas i studier som genomförts av fem kommuner och en region under perioden 2020–2021. Med den empiriska redovisningen som grund, som även omfattar uppfattningar från lokala aktörer om statliga myndigheters agerande, förs därefter i det avslutande avsnittet ett resonemang om den lokala nivåns betydelse vid en samhällskris och i vardagen.

2. Utvärderingar av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin

Inledning - kritiska vänner utvärderar

Ett förekommande synsätt är att organisationer som fungerar i vardagen även har förmåga att fungera i kris, och vice versa. Detta innebär att om kommuner och regioner har kapacitet och kompetens att hantera konsekvenserna av den pandemi som drabbade plötsligt, oväntat och med kraft, så är det ett viktigt underlag vid bedömning av både förmågan att hantera kommande kriser, men även av förmågan att upprätthålla och utveckla kvalitet och effektivitet i vardagen. Den spridda men inte särskilt väl underbyggda uppfattningen att kommuner och regioner borde avlastas uppdrag och ansvar och problematiseringen av kommunstrukturens ändamålsenlighet kan således prövas genom att studera hur kommuner och regioner klarar hanteringen av konsekvenserna av pandemin.

Kommunforskning i Västsverige har under 2020/2021 genomfört utvärderingar av hanteringen av konsekvenserna av pandemin inom Västra Götalandsregionen och fem primärkommuner i Västra Götaland. Dessa fem kommuner är Borås, Göteborg, Mölndal, Stenungsund och Tanum. Utvärderingarna har fokuserat på styrning, organisation, ledning och lärande, det vill säga regionens och kommunernas management i arbetet med att begränsa smittspridningen av Covid-19 och upprätthålla nivå och kvalitet på ordinarie verksamhet. Utvärderingarna beskriver huvudsakligen hur organisationerna har klarat att ställa om och anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar och på vilket sätt organisationernas management varit stödjande eller hindrande. Utvärderingsfilosofin och ansatsen är att utvärderarna är kritiska vänner, det vill säga genomlysningar, tolkningar och rekommendationer syftar till att bidra till utveckling och förbättring (Rallis & Rossman, 2000). Möjligheter till utveckling följer av att uppdagade problem och svagheter som uppmärksammas förmedlas. En kritisk vän är ingen vän om framkomna problem inte beskrivs.

En viktig del i kommunernas samlade krisarbete är också samspelet vertikalt i samhällsorganisationen. Kommunerna är för hantering av den typ av kris som är och har varit beroende av en rad andra aktörers kapacitet och kompetens och då inte minst statliga myndigheter och departement. I de genomförda utvärderingarna har en fråga varit hur företrädare för regionen och kommunerna uppfattar att myndigheter har skött sina uppdrag under pandemin. Bedömningar av det egna arbetet kompletteras således i utvärderingarna av beskrivningar och bedömningar av hur andra skött sig och av hur samarbetet fungerat.

Krishantering inom en region och fem kommuner - beskrivningar och förklaringar

Den övergripande bedömningen, helhetsintrycket, är att samtliga sex studerade organisationer har hanterat pandemin väl. De har klarat omställningen till helt nya förutsättningar och förhållanden men samtidigt upprätthållit nivå och kvalitet på ordinarie verksamhet. Nedan återfinns korta beskrivningar från de studerade organisationerna med förklaringar till varför de kan anses ha lyckats väl.

Västra Götalandsregionen. Studien av hanteringen av coronapandemin visar att efter en startsträcka med bekymmer att få en fungerande krisledning centralt på plats så har konsekvenserna av pandemin hanterats väl. Krisarbetet har skett inom ramen för den gängse förvaltningsorganisationen, med en krisledningsstab centralt och med krisledningsorganisationer aktiverade inom de skilda förvaltningarna. Samarbetet över organisatoriska gränser har utvecklats över tid och bland annat inneburit att kunskaperna om varandras verksamheter ökat. Olika verksamheter har stöttat varandra och ett helhetsperspektiv på regionens verksamhet har anlagts. Grunden för och förklaringen till det framgångsrika arbetet är en decentraliserad organisation där beslutsvana chefer har kunnat fatta beslut och kunnat gå från ord till handling. Samtidigt efterfrågas mer av regiongemensamma beslut av företrädare för förvaltningsledningarna, vilket ska tolkas som betydelsen av ökad och förbättrad samordning inom regionen. En omständighet för krisarbetet var att när pandemin bröt ut pågick ett arbete med utveckling av en ny plan för hantering av kris och säkerhet. Parallellt med att hantera krisen har en ny plan vuxit fram och implementeras nu.

Inom regionen framhålls också det långtgående förtroende som chefer inom alla olika typer av verksamheter har givits och hur väl de lyckats svara upp mot tilldelat ansvar och höga förväntningar. Ett förtroendefullt förhållande har också rått mellan politik och förvaltning. Hanteringen av pandemin har överlåtits på tjänstemännen och politikerna har varit tillfreds med att informeras om hanteringen. Informationsspridningen har varit riklig med stora möjligheter för de förtroendevalda på olika nivåer att följa arbetet att säkra att det håller god kvalitet (Brorström et al., 2021).

Borås Stad. Här har krisledningsarbetet framför allt präglats av två aspekter när det ankommer på hur det har organiserats. Den ena aspekten är att hela krisledningsarbetet har hanterats i kända samordnings- och beslutsformer. Trots att krisledningsarbetet till viss del genomförts i en parallell organisation har samordningar mellan förvaltningar, och mellan förvaltningar och den centrala krisledningen fungerat väl tillsammans med de forum för beslutsfattande som praktiserats. Det har även medfört att det funnits en god förankring i de politiska nämnderna. Den andra aspekten är att kommunen tillämpar en tydligt

decentraliserad beslutsstruktur som ger förvaltningarna stor självständigt i deras arbetet, vilket även gäller för deras krisledningsarbetet. Det leder framför allt till två konsekvenser. Dels att varje förvaltning har kunnat välja hur krisledningsarbetet på bästa sätt behöver organiseras utifrån den reguljära ledningen och organisering av verksamheten, dels att förvaltningarna övertid har kunnat anpassa sina insatser och sitt stöd till verksamheten utifrån specifika behov.

Baksidan med det decentraliserade krisledningsarbetet är att det finns påtagliga skillnader i hur väl förberedda förvaltningarna var att hantera krisen och att en del förvaltningar upplever sig lämnade ensamma i hur de ska hantera krisen. De saknar en återkommande kontakt med den centrala krisledningen för att få en överblick över situationen. Den centrala krisledningen å sin sida ådrar sig en viss kritik för kravet att förvaltningarna dagligen ska skicka in händelserapporter, utan att förvaltningarna uppfattar att de får något tillbaka. Det sagt så har krisledningsarbetet i huvudsak fungerat väl både centralt och lokalt i kommunen. Samverkan med andra kommuner och myndigheter har inte varit ett framträdande drag i kommunens krisledningsarbete, men varje förvaltning har nyttjat den samverkan de haft sedan tidigare och utvecklat den de behöver utifrån sina specifika behov (Jensen et al., 2021).

Göteborg Stad. Förvaltningarna har haft ett stort ansvar för att hantera konsekvenserna av pandemin inom ramen för en decentraliserad organisation i Göteborgs stad. Tydlighet i uppdraget att hantera krisen och beslutsvana har haft stor betydelse. Undantag finns i äldreomsorgen där första linjens chefer haft ett alltför stort spann av medarbetare och dessutom ansvar för alltför geografiskt utspridda områden. Kompetens och cheferfarenhet har också saknats på sina håll. Styrelser och nämnder har visat förvaltningarna stort förtroende och följt processen genom riklig informationsåterföring. Förvaltningarna har uppfattat att ett stort förtroende för deras förmåga har funnits från politiken och den egna nämnden/styrelsen. Ett undantag har varit kommunstyrelsen som periodvis krävt mycket information från förvaltningarna och på ett sådant sätt att en känsla infunnit sig om ett bristande förtroende.

En utvecklad och tydligare samordning efterfrågas även i Göteborg och dilemmat för stadsledningskontoret är att söka åstadkomma samordning och effektivitet utan att kunna fatta beslut eftersom beslut och ansvar ska följa linjen från kommunfullmäktige till nämnder och förvaltningar. Ett viktigt påpekande är att övergången från stadsdelsförvaltningar till en ny funktionsindelad organisation 2021 underlättat samordningen inom staden och därigenom hantering av krisen. Intressant i sammanhanget är att de kvarvarande tio stadsdelsnämnderna, en gång i tiden var det 21 stadsdelsnämnder, avvecklades under 2020 samtidigt som konsekvenserna av pandemin hanterades. Det är för övrigt svårt att föreställa

sig ett sämre valt tillfälle för en omfattande omorganisation, men fattade beslut ansågs vara nödvändiga att fullfölja (Kastberg Weichselberger et al., 2021).

Mölnads Stad. När pandemin bröt ut hade staden en god beredskap som följde av en i närtid uppdaterad krisledningsplan med tillhörande modell för kriskommunikation. Det var goda förutsättningar för att omgående starta och organisera krisarbetet. Redan från början var det en tillgång att kommunikationschef och IT-chef fanns med i den centrala stabsledningen för krisarbetet, vilket gjorde att kommunen tidigt identifierade kriskommunikationens roll inte minst för den interna kommunikationen i kommunen. Det fanns även en väl utbyggd infrastruktur för IT, men däremot var kompetensen inledningsvis inte lika hög hos alla medarbetare och det fanns medarbetare som inte heller använde det digitala kommunikationssystemet. Faktorer som åtgärdades efterhand.

Staden har en decentraliserad förvaltningsstruktur där varje förvaltning är ansvarig för att organisera sin krisledning och sitt krisledningsarbete. Genom att den centrala stabsledningen, där varje förvaltning var representerad, genomförde veckovisa avstämningar kunde förvaltningarna tillsammans med kommunledningen stämma av lägesbilder, dela information och dessutom sprida information vidare. Då förvaltningarna hade så olika situationer vad gäller smittspridning och konsekvenser för verksamheten var detta centralt för att koordinera förvaltningarnas arbete och motverka allt för autonoma enheter för att i stället få ett samlat agerande för kommunen. Överlag är erfarenheten att den beredskap som fanns för att etablera en struktur för krisledningsarbetet tillsammans med stadens övergripande organisation underlättade samordningen där samspelet mellan olika delar i förvaltningen på ett övergripande plan fungerat väl (Algehed et al., 2021).

Stenungsunds kommun. Hanteringen av pandemin och organiseringen av krisledning genomfördes både proaktivt och kontrollerat. Förklaringen till det går att finna bland annat i en krisberedskap som bygger på tidigare erfarenheter och en i närtid genomförd utbildning i krisledning. Den viktigaste förklaringen verkar dock vara att krisledningsarbetet har följt de ordinarie strukturerna för ansvarsfördelning och arbetsledning. Krisledningen såväl på övergripande nivå som inom de olika sektorerna har genom att använda den ordinarie strukturen tagit vara på erfarenhet av att planera och prioritera vad organisationen behöver göra och vad som kan läggas åt sidan för att säkra att verksamhetens uppdrag kan genomföras trots de påfrestningar som krisen innebär. Det medför att det funnits förtroende och tillit till ledningens förmåga att hantera pandemin. Under arbetet har samtidigt kunnat identifieras ett större behov av framför allt stöd från HR-specialister och kommunikatörer. Det senare för att hantera både intern och extern kommunikation. Därutöver har såväl central krisledning som sektorernas krisledning haft god nytta av att anknyta medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) samt medicinskt ledningsansvarig (MLA) till

sina möten. Det har medfört en direkt kompetens och information om den specifika pandemins utveckling.

Krisledningsarbetet har trots en rad svårigheter ändå fungerat väl är den samlade bedömningen. Stenungsund har inte haft någon större smittspridning och därmed har utsattheten för verksamheten varit begränsad. Den egna bedömningen är att krisledningsarbetet i stort har kunnat hanteras dels genom att den befintliga linjeorganisationen och dess ansvarsfördelning har brukats, dels genom det nära ledarskapet som prioriterat att fatta välgrundade beslut istället för snabba beslut (Algehed et al., 2021).

Tanums kommun. Den rådande organisationen präglas av ett decentraliserat ansvar och en robust organisationsstruktur. I Tanums kommun är struktur kultur och denna ordning uppfattas ha haft stor betydelse för ett framgångsrikt arbete att begränsa smittspridningen och bedriva den ordinarie verksamheten på en godtagbar nivå. Den etablerade ordningen med tydlighet i vilket ansvar förvaltningschefer och avdelningschefer har kombinerats med beslutsvana chefer vilket uppfattats ha varit en nödvändighet för att hantera krissituationer. Kommunen aktiverade snabbt krisledningsnämnden, vilket inneburit ett mycket nära samspel mellan de ledande politikerna, ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott, och tjänstemannaledningen. Samspelet har gynnat krisarbetet, men har också inneburit att rågången mellan politik och förvaltning uppfattas blivit otydlig. Belastningen på ett färre antal aktörer har också varit mycket stor. En problematik, framför allt inledningsvis, var att nå ut med information såväl internt som externt. Alla nås inte via sociala media och för Tanums kommun gäller att det inte finns någon extern media som dagligen skriver om kommunens verksamhet. Ett mycket gott och prestigelöst samarbete mellan kommunens kommunikatörer förklarar varför svårigheterna ända har kunnat övervinnas.

Sättet på vilket kommunen hanterat krisen har gett ett ökat självförtroende, många anser att kommunen har visat att den mindre kommunen kan, jag kanske till och med har kommunen hanterat svårigheterna bättre än många andra just på grund av litenhet och närhet mellan aktörer som gynnat samarbete och personligt engagemang (Algehed et al., 2021).

Sammanfattningsvis. Gemensamt för regionen och kommunerna, är att samarbetet inom respektive organisation har stärkts, dels inom den enskilda förvaltningen eller enheten, dels mellan förvaltningar. Förtroendet har prövats i skarpt läge mellan politik och förvaltning, horisontellt mellan förvaltningarna och vertikalt inom förvaltningar och enheter. Aktörer och relationer har bestått provet och ett helhetsperspektiv på regionens och respektive kommuns verksamhet har kunnat anläggas vid hanteringen av pandemin. Många beskrivningar från aktörer inom regionen och kommuner följer denna tematik. Sammanfattande bedömningar vid utvärderingarna bekräftar den ökade förekomsten och betydelsen av samarbete och helhet. Detta innebär inte att svårigheter inte funnits, att saker

och ting inte hade kunnat gjorts annorlunda och bättre, men den lokala nivån har visat på en förmåga att hantera en synnerligen svår situation.

I de sex genomförda studierna har också rekommendationer utvecklats och redovisats i rapporterna. Det finns variationer mellan kommunerna men många saker är återkommande. En redovisning av återkommande rekommendationer ger en bild av hur kommunerna lyckats men också vad som kan göras bättre.

1. Etablera en krismedvetenhet i kommunen genom återkommande krisövningar. Övningarna måste innefatta hur kommunikation sker i krissituationen. Planer för kris- och beredskap måste vara flexibla i syfte att täcka många olika typer av kriser och dess konsekvenser.
2. Ta tillvara de positiva erfarenheterna av att aktörer horisontellt och vertikalt har visat varandra förtroende, vilket har bidragit till att ett helhetsperspektiv på verksamheten har kunnat anläggas. En viktig fråga är hur ökat förtroende och ökade kunskaperna om varandra kommer att påverka formerna för fördelning och uppföljning av ansvar för verksamhet och ekonomi.
3. En aspekt är också det långtgående förtroende som politiken visat förvaltningen. Här föreligger en problematik i hur demokratiförluster undviks och hur återgången sker till en ordning där politiska bedömningar och ställningstaganden utgör grunden för förvaltningens handlande.
4. Fortsätt att bejaka decentralisering och den kapacitet och kompetens som följer av detta. En väl fungerande organisation i vardagen har visat sig avgörande för hur väl en kris kan hanteras.
5. Beakta den problematik som resurssvaghet, låg utbildningsnivå och hög personalomsättning kan innebära inom äldreomsorgen. En kompetensutveckling bland personal och chefer bör kombineras med en utvecklad styrnings- och ledningskapacitet.
6. Beakta inom ramen för en decentraliserad struktur och tydlighet i ansvaret vikten av flexibilitet över enhets- och förvaltningsgränser bland annat för att möjliggöra nödvändig omallokering av personal och samordning av verksamheter.
7. Ta tillvara den ökade digitala kompetens och de nya arbetsformer som uppstått som följd av pandemin.
8. Etablera kommunala samarbeten för att sprida kunskaper och erfarenheter över kommungränser.

Sammanfattningsvis har regionens och kommunernas krishantering visat styrkan i en decentraliserad samhällsstruktur, men också visat viktiga utvecklingsfrågor och blottlagt

brister som måste hanteras för en ändamålsenlig hantering av kommande kriser och för en gynnsam utveckling i vardagen.

Om myndigheternas insatser

Gemensamt för regionen och de fem kommunerna är också kritik av statliga myndigheters agerande eller snarare brist på agerande. Styrkan i kritiken varierar men är återkommande. Några exempel är följande. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppfattas sakna kompetens att bedöma äldreomsorgens kvalitet. Handläggarna och inspektörerna vet inte vad äldreomsorg och särskilt boende är framförs det vid intervjuer. Folkhälsomyndigheten (FHM) och Arbetsmiljöverket (AMV) har varit, påpekas det, oförmögna att samordna och samarbeta och utfärda gemensamma rekommendationer som skapar tydlighet för kommuner och regioner vad gäller till exempel användning av skyddsutrustning. I stället för att organisera sig för kris och stödja kommuners och regioners krisarbete har myndigheterna upprätthållit sina stuprörsorganisationer och gränser sinsemellan. Socialstyrelsen samlar in uppgifter om tillstånd och utveckling inom hälso- och sjukvården och vård och omsorg, men klarar inte enligt redovisade beskrivningar att återkoppla information till regioner och kommuner på ett tillfredsställande sätt. Uttalandena från flera respondenter visar på en uppfattning att myndigheten har varit mer störande än stödjande. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anses av många inte förstå sig på vad regioner och kommuner behöver ha för stöd i sitt kris- och beredskapsarbete. Myndigheten uppfattas också, vilket kanske förklaras av det förra, ha varit alltför passiv, ja närmast osynlig under pandemin. Regeringen uppfattas av flera intervjupersoner inte ha varit tillräckligt självständig i sitt agerande, utan i allt för i hög grad beslutat och agerat efter FHM:s bedömningar och ställningstaganden. Den har inte heller lyssnat till MSB:s resonemang om vikten av långsiktighet. Kanske förklaras detta av att MSB även varit passiva i samspelet mellan myndigheterna och inte nått fram till regeringen.

Bristande kunskap om den kommunala och regionala nivån är en genomgående förklaring till varför myndigheter har brutit i stödet till den lokala nivån. Huruvida detta är med sanningen överstämmande och om kritiken mot myndigheternas agerande eller brist på agerande i sak är berättigad, så är situationen sett till den samlade förvaltningens funktion emellertid lika allvarlig. Kritiken som kommer från kommuner och region pekar på ett utpräglat misstroende mellan nivåerna inom den svenska förvaltningsmodellen och att allvarliga hinder finns för en fungerande organisatorisk samordning och ett fungerande samarbete aktörer emellan.

Hanteringen av konsekvenserna av pandemin inom kommuner och regioner förefaller ha utmärkts av tillit till varandra som följd av att situationen har krävt fokus på uppgiften och tillit till varandras förmåga och avsikter. Det har varit naturligt att utnyttja

decentraliseringens grundläggande egenskaper och ge stort utrymme för lokala enheter och aktörer att välja medel för att uppnå resultat. Däremot förefaller inte tillit har präglat relationerna mellan lokal och regional nivå och nationell nivå inom den samlade förvaltningen. Här har varit som bekant ett stundtals pinsamt hänvisande till varandra om vem som brustit i ansvar. Samtidigt finns ett behov av öka samverkan för att hålla samman insatser och processer vid hanteringen av pandemin (Choi & Brower, 2006). Det var väl knappast det misstroende som illustrerats som regeringen hade tänkt sig när den offentliga förvaltningen skulle präglas av ökad tillit. Vi förmodar att ett samarbete präglad av förtroende och ömsesidighet även förväntades gälla mellan nivåerna i en flernivådemokrati. En omständighet på temat tillit är även den stora tilltro som regering och riksdag visat sina tillsatta utvärderare och inspektioner. Okritiskt som det förefaller ställde sig regering och riksdag omedelbart bakom den kritik mot äldreomsorgen och regionernas uppdrag inom vård och omsorg som framfördes av IVO och av Coronakommissionen i dess första betänkande under senhösten 2020, såväl företrädare för majoriteten som oppositionen visste omedelbart vem som skulle skyllas för misslyckandet att skydda de allra mest sköra. Inte ord om till exempel att äldreomsorgen varit på undantag i den politiska debatten och för politiska prioriteringar i 30 år.

3. Regioner och kommuner har bestått provet

Vi hävdar att den region vi studerat, vi uttalar oss inte om någon annan region än VGR, och de studerade kommunerna har hanterat konsekvenserna av pandemin väl. Decentraliserade organisationer, bärkraftiga strukturer, lokalt ansvarstagande, kompetenta chefer och personligt engagemang förklarar ett ändamålsenligt krisarbete och en snabb och nödvändig anpassning till dramatiskt nya förutsättningar samtidigt som den ordinarie verksamheten upprätthållits på en tillfredsställande nivå och med en tillfredsställande kvalitet.

Organisatoriska kvaliteter på lokal nivå förklarar varför konsekvenserna av coronapandemin har kunnat hanteras väl. Något som är framträdande såväl i denna studie som i andra studier (Kuhlmann & Franzke, 2021). När det blev ansträngt och osäkerheten ökade lades stridsyxorna ned. Politikerna visade en enad front och denna avsåg också förhållandet till förvaltningen som gavs stort utrymme att hantera konsekvenserna av pandemin. En decentraliserad samhällsorganisation är en grundbult såväl i vardagen som vid kris (Henstra, 2010).

Den bild vi förmedlar baserat på omfattande empiriska studier överensstämmer dock inte med den allmänna och ensidiga bild som har förmedlats i media om sättet på vilket samhällsorganisationen har hanterat krisen. En enkel sökning i media avseende hanteringen av konsekvenserna av pandemin visar att kritiken i stor utsträckning siktat in sig på den

lokala nivån. Kritikerna hävdar dels bristande kvalitet i planering och genomförande av uppdragen, dels brist på nationell likvärdighet ur ett verksamhetsperspektiv. Påståendena väcker frågan om på vilken grund regioners och kommuners förmåga att ansvara för och genomföra sitt omfattande välfärdsuppdrag i vardagen och vid kris ifrågasätts och vilka argumenten är bakom rop på förändring och förstatligande. Varför en ökad centralisering genom förstatligande skulle innebära en förstärkt verksamhetskvalitet och hur större likvärdighet över landet ska säkras med ett förstatligande är ytterst oklart. Frågan utreds för närvarande inom skolområdet och utredningar inom hälso- och sjukvården kan förväntas när smittspridningen avtagit och pandemin lagt sig, men tillåt oss att vara skeptiska till möjligheterna till ökad kvalitet och likvärdighet med ett förstatligande. Det är tvärtom så att stora värden och kvaliteter kan gå förlorade om regioners och kommuners uppdrag begränsades. Det finns också i nuläget lite som talar för att det var den decentraliserade flernivåstyrningen som präglat krisarbetet som ska lastas för brister i hanteringen av konsekvenserna av pandemin. Tvärtom, har den givit exempelvis kommuner en möjlighet till flexibilitet och förmåga att agera på lokala uppkomna händelser (Kuhlmann et al., 2021).

Viktigt i sammanhanget är att diskutera vad som menas med likvärdighet. Vad är det som ska vara likvärdigt och hur ska likvärdighet mätas och bedömas? En aspekt är vilken relationen är mellan kraven på likvärdighet och tilltron till att professionella utövare, till exempel lärare och vårdpersonal, gör det bästa ur varje enskild situation utifrån vad den kräver. Det är känt att den situation som de professionella har att hantera kännetecknas av en komplexitet som fordrar möjligheter att kunna göra bedömningar utifrån det specifika och handla därefter i det enskilda fallet, och samtidigt i förhållande till rådande regelverk (Lipsky, 2010). En ökad likvärdighet genom förstatligande och tillitsbaserad styrning, som ju är den styrideologi som regeringen framhåller, förefaller hänga dåligt ihop. Det första innebär rimligtvis ökad regelstyrning och standardisering och det andra större utrymme för lokala chefer och medarbetare att besluta och agera utifrån erfarenhet och kompetens. Det är för övrigt som sagt utifrån erfarenhet och kompetens som chefer och medarbetare inom kommuner och regioner har verkat och därigenom hanterat konsekvenserna av pandemin väl.

Det har under pandemihanteringen funnits en stark fokus på uppgiften och den egna regionen och kommunen. Kritik av andras insatser eller brist på insatser är en avspeglning av detta förhållningssätt, men samtidigt också ett beteende som avspeglar hur det politiska samtalet på nationell nivå förs. Det rådande politiska samtalet präglas av att alla bevakar sina gränser, uppfattar sig själva som osårbara, gör aldrig fel och ägnar mycket tid och energi åt att skylla på andra (se även Askim och Bergström, 2021). Det rådande politiska samtalet präglas också av möjligheten att vara den som formellt bestämmer och fattar beslut, vilket förefaller vara viktigare än vilken politik som ska genomföras. Detta förhållningssätt eller

kultur som successivt förstärkts har inget med demokrati och demokratiutveckling att göra, tvärtom är risken för spridning inom samhällsorganisationen stor och att det successivt bryter ned respekten för de demokratiska institutionerna. De ledande aktörerna och institutionerna har ett ansvar för kvaliteten på samhällsdebatten, ett ansvar som de inte tar idag, med risk för att en kultur utvecklas med osaklighet och misstroende i alla delar av samhällsorganisationen.

En annan intressant aspekt i sammanhanget är bristen på tålmod och eftertänksamhet hos ledande aktörer. Skälet för politiker att ge sig in i debatten omedelbart är egentligen lätt att förstå. Här finns politiska poänger att hämta och det är viktigt för ansvariga att snabbt hitta syndabockar. Men frågan måste ändå ställas varför inte professionella bedömningar av rapporter från bland annat Coronakommissionen och IVO inväntades innan så kraftig och ensidig kritik riktas mot de regionala och kommunala verksamheterna? Verkligheten hinner ju alltid ifatt som bekant och den visar vilket vi illustrerar något annat. En tänkbar förklaring till att riksdagspolitiker och regeringsföreträdare hamnar fel i sina bedömningar skulle kunna vara att departementen och kanslierna är för svagt utrustade och inte klarar att stödja politiken tillräckligt snabbt med relevanta tolkningar och analyser. Politikerna tvingas därför indirekt till att göra ovederhäftiga utsagor inom ramen för den handlingsorienterade kultur som råder där förväntningar från media och allmänhet finns om snabba reaktioner och uttalanden.

Det finns all anledning att stärka den decentraliserade samhällsmodellen. Regioner och kommuner har bestått provet under pandemin och klarat sitt uppdrag under hård press. Kommunal självstyrelse är grundbulten i samhällsorganisationen och inget skulle bli bättre av att uppdraget begränsades. Tvärtom! Det är viktigt att företrädare för regering och riksdag inser att felbedömningar kan göras av departement och de egna myndigheterna. I stället bör regering och riksdag visa tillit till regioner och kommuner och ge dem stabila verksamhetsmässiga och finansiella förutsättningar och vidgade mandat att styra och utveckla sin mångfacetterade verksamhet.

Referenser

- Alghed, J., Brorström, B., & Nilsson, V. (2021). *Den mindre kommunen visar vad den kan. Tanums kommun hantering av coronapandemin*. U-rapport nr 103. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Alghed, J., Jensen, C., Johansson, B., & Leppänen, C. (2021). *Utvärdering av Mölndals stads hantering av Covid-19-pandemin*. U-rapport nr 105. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

- Alghed, J., Jensen, C., Löfström, M., & Leppänen, C. (2021). *Utvärdering av Stenungsunds kommuns hantering av Covid-19-pandemin*. U-rapport nr 104. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Askim, J., & Bergström, T. (2021). Between lockdown and calm down. Comparing the COVID-19 responses of Norway and Sweden. *Local Government Studies*, 48(2), 291-311. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1964477>
- Bengtsson, M., & Melke, A. (2019). *Vår offentliga förvaltning: Samverkan i välfärdspolitiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B., Johansson, B., & Kastberg Weichselberger, G. (2021). *Godkänt men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*. KFi-rapport nr 167. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Choi, S. O., & Brower, R. S. (2006). When Practice Matters More Than Government Plans: A Network Analysis of Local Emergency. *Management Administration & Society*, 37(6), 651-678. <https://doi.org/10.1177/0095399705282879>
- Coronakommissionen. (2020). *Äldreomsorgen under pandemin*. (SOU 2020:80). Stockholm.
- Henstra, D. (2010). Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt? *Public Administration Review*, 70(2), 236-246. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02130.x>
- Jensen, C., Leppänen, C., Löfström, M., & Kastberg Weichselberger, G. (2021). *Decentraliserad krisorganisering. En studie av Borås Stads hantering av pandemin*. U-rapport nr 107. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Kastberg Weichselberger, G., Alghed, J., & Brorström, B. (2021). *Mobilisering och samordning. Göteborgs stads hantering av pandemin*. KFi-rapport nr 170. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Kuhlmann, S., & Franzke, J. (2021). Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. *Local Government Studies*, 48(2), 312-334. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1904398>
- Kuhlmann, S., Hellström, M., Ramberg, U., & Reiter, R. (2021). Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 556-575. <https://doi.org/10.1177/0020852320979359>
- Lipsky, M. (2010/1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. I Cafruny A., W. och Rosenthal, G., G. (red.), *The State of the European Community (Volume 2): The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner.
- Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E., & Cohen, N. (2021). How Well Do They Manage a Crisis? The Government's Effectiveness During the COVID-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 81(6), 1120-1130. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.13370>
- Molander, P. (2005). Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet – ett spänningsfyllt förhållande. I Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag.
- Montin, S. (2010). Kommunerna och flernivåstyrningen i EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning? I Tallberg, P. och Bergmann-Winberg, von M-L. (red.). *Flernivåstyrning: framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I S. P. Osborne (Red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Petridou, E. (2020). Politics and administration in times of crisis: Explaining the Swedish response to the COVID-19 crisis. *European Policy Analysis*, 6(2), 147-158. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/epa2.1095>
- Rallis, S. F., & Rossman, G. B. (2000). Dialogue for learning: Evaluator as critical friend. *New Directions for Evaluation*, (86), 81-92. <https://doi.org/10.1002/ev.1174>
- Rothstein, B. (2021) *Män och invandrare borde ha prioriterats i vaccineringen*. Dagens Nyheter. 24 april. <https://www.dn.se/debatt/man-och-invandrare-borde-ha-prioriterats-i-vaccineringen/>
- SOU (2007:10). *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommitténs slutbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*. Stockholm.
- Statskontoret (2021). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner*. Stockholm.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. London: Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-1-4039-4010-0>



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.