

Kapitel 5

# Kommunikation och samverkan

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: 978-91-8047-163-3

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

<b>Kapitel 5. Kommunikation och samverkan .....</b>	<b>5</b>
5.1 Kommunikation och samverkan - avgörande i kris.....	7
5.2 Statens kommunikation med kommuner och regioner .....	9
5.2.1 Myndigheternas kommunikation via andra kanaler.....	11
5.2.2 Kommuners och regioners kommunikation med myndigheter .....	13
5.3 Välfungerande samverkan inom den kommunala och regionala sektorn .....	14
5.3.1 På nationell nivå har redan etablerade nätverk nyttjats mer intensivt.....	15
5.3.2 Intern samverkan mellan förvaltningar oftast välfungerande.....	17
5.4 Kommunikationen med civilsamhälle och lokalt näringsliv.....	19
5.5 Kommunikation med invånarna.....	23
5.5.1 Vita mediefläckar - ett problem för små kommuner.....	26
5.6 Vilka lärdomar kan vi dra? .....	28
5.6.1 Samverkan mellan samhällsnivåer kräver mer .....	28
5.6.2 Ansvarsprincipen bör råda även vid kommunikation i kris .....	29
5.6.3 Civilsamhällets potential kan tas bättre till vara .....	31

# Kommunikation och samverkan

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

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

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

### Lärdomar

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

## 5.1 Kommunikation och samverkan - avgörande i kris

Pålitlig information är en helt central resurs i kris. Det gäller både för de offentliga aktörer som har till uppgift att hantera krisen, men det gäller även alla andra, befolkningen inkluderad. Behovet av kommunikation ökade därför markant och på kort tid hos offentliga aktörer under pandemin. Många regioner och kommuner var inte rustade för att möta den efterfrågan. Det omätliga behovet av information i kombination med en flod av icke kvalitetssäkrad information har skapat en kommunikativ utmaning som ibland har liknats vid en kommunikativ kris.<sup>1</sup>

En kommun har många perspektiv att hantera samtidigt i sin kommunikation. Den externa kommunikationen omfattar kommunikation med andra offentliga organisationer, såsom andra kommuner, regioner och de statliga myndigheterna. Vidare rör det kommunikation med civilsamhällets organisationer och företagen. Den omfattar också kommunikationen med invånare och med medier. Därutöver behöver förstås kommuner, liksom alla organisationer, ha en väl fungerande intern kommunikation. Detsamma gäller för regioner. Kanalerna för kommunikation och samverkan och vilka verktyg som används varierar. Kommunikation och samverkan utgör sålunda en komplex väv av kontaktvägar externt, internt, horisontellt och vertikalt.<sup>2</sup>

---

Not. 1     Se t.ex. Hindersson, E., och Pettersson, A, 2021. *Hantering av Covid-19 pandemi, mars till september 2020 - utvärderingsrapport Arboga kommun*, s. 7 f.

Not. 2     Se Johansson, B., 2022. *En kommunikativ kris - kriskommunikation under Covid-19*, ss. 43 ff.

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

Under i synnerhet pandemins första våg uppfattades informationstrycket av många kommuner och regioner som närmast övermäktigt. Samtidigt kunde en förvaltning som upplevde sig vara bombarderad av information paradoxalt nog uppleva brist på information. Det kunde vara svårt för mottagarna att sortera vad i informationsflödet som var nytt, uppdaterat eller oförändrat. Inte sällan skickades samma information från flera interna och externa avsändare samtidigt. Av kommuners och regioners utvärderingar framgår att pandemin har skapat kommunikativa utmaningar utöver det vanliga.<sup>3</sup>

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

---

Not. 3     Se t.ex. Stålö, J. och Rånlund, A, 2021. *Slutrapport – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, s. 29 f.



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

## **5.2 Statens kommunikation med kommuner och regioner**

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

En aspekt som i mindre utsträckning uppmärksammats i utvärderingar av pandemin är den direktpåverkan som presskonferenserna hade på verksamheten i kommuner och regioner.<sup>4</sup> Det var inte bara allmänheten som satt bänkad framför tv-skärmarna, det gjorde även förtroendevalda och tjänstepersoner i kommuner och regioner. Regeringens och myndigheternas beslut om nya restriktioner, bestämmelser och rekommendationer hade nämligen stora konsekvenser för kommuners och regioners verksamhet, och presskonferenserna blev en helt central källa till information. Kommuner och regioner fick i begränsad omfattning förhandsinformation om vilken information som skulle förmedlas vid dessa presskonferenser. Detta trots att kommuner och regioner ofta fick uppgiften

---

Not. 4      Coronakommissionen hade t.ex. inget uppdrag att utvärdera kommunikationens betydelse för verksamheten i kommuner och regioner.

att effektuera de beslut som tagits av regering eller myndighet. Avsaknaden av förberedelsetid för kommuner och regioner skapade stora praktiska och kommunikativa svårigheter.<sup>5</sup>

Beskeden som lämnats på presskonferenserna har ofta uppfattats vara otydliga och svåra att omsätta i handling. När regeringen och Folkhälsomyndigheten gått ut med information har det ibland uppstått en febril tolkningsverksamhet, där olika mottagare tolkat informationen på olika sätt. I vanliga fall bör ett myndighetsbeslut med stor påverkan på kommunal och regional verksamhet föregås av en remissrunda som kan ge information om konsekvenser, tillämpningssvårigheter eller misstolkningar. I den akuta situation som rådde våren 2020 fanns inte den tiden, men myndigheterna hade kunnat ge kommuner och regioner en viss förberedelsetid utan att det hade fördröjt processen nämnvärt. I bästa fall skulle ett sådant förfarande ge utrymme för en snabb återkoppling från de viktiga mottagarna, till exempel vad gäller informationens tydlighet.<sup>6</sup>

Bristen på förhandsinformation har försatt kommuner och regioner i svåra situationer när det gäller att kommunicera internt och externt. Ibland lämnades besked på fredagen som skulle implementeras på måndagen veckan därpå. Från lokal media, allmänhet och interna förvaltningar har det funnits en förväntan om att kommuner och regioner ska kunna svara på frågor nära inpå presskonferensen. Detta trots att beskeden varit lika färska och svårtolkade för dem som för andra.<sup>7</sup>

---

Not. 5 Se t.ex. Delby, J., *Kommuntopparna efter pandemin*, publicerad 2021-07-02, och Donatella, P., Kastberg Weichselberger, G. m.fl., 2022. *Alle man på däck – Om Kungälv's kommuns hantering av pandemi*, s. 43.

Not. 6 Johansson, B., 2022. *En kommunikativ kris – kriskommunikation under Covid-19*.

Not. 7 Se t.ex. Andersson, C., Nygren, K. m.fl., 2021. *Processutvärdering – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin under 1 mars–30 september 2020*, s. 31, 49; Brorström, B., Johansson, B. m.fl., 2021. *Godkänt, men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*, s. 34 f.

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

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

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

En särskild utmaning är att myndigheterna inte alltid haft tillräcklig kunskap om den verksamhet de riktat sig till i sin kommunikation. Kommuner och regioner har behövt lägga mycket tid på att anpassa myndighetsinformationen till den kommunala kontexten och de lokala förutsättningarna. Det var särskilt tydligt vad gäller Folkhälsomyndighetens rekommendationer till äldreomsorgen, som enligt många kommuner visade på en okunskap om målgruppen och verksamhetens förutsättningar. Coronakommissionen har kommit fram till samma slutsats.<sup>8</sup> Många kommuner och regioner har också upplevt att Folkhälsomyndighetens utgångspunkt för kommunikation och rekommendationer varit Stockholmscentrerad, det vill säga har utgått från smittläget i Stockholmsregionen även då smittläget avvikit i andra delar av landet. Pandemin drabbade Stockholmsregionen tidigt och hårt men det var som att kommunikationen och rekommendationerna inte hängde med när smittan spred sig till flera delar av landet.<sup>9</sup>

---

Not. 8    SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*, s. 261 ff.

Not. 9    Se t.ex. *Kritik mot Stockholmscentrerad coronastrategi*, publicerad 2020-10-30.

Efterhand överbyggades klyftorna, bland annat genom att Folkhälsomyndigheten och andra myndigheter bjöds in till de nätverk som SKR administrerar. Vad gäller äldreomsorgen har nätverket för kommunernas medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS-nätverket) fyllt en viktig funktion. Stockholms stad tog också ett särskilt initiativ att tillsammans med länsstyrelsen erbjuda utlåning av en nyckelperson med särskild kunskap om äldreomsorgen, men myndigheten hade svårigheter att hantera ett sådant samarbete.<sup>10</sup>

Som framgår i kapitlet om statlig styrning har den statliga kommunikationen inte alltid varit samordnad och tydlig. Kommuner och regioner framhåller att det varit svårt att tolka myndigheternas budskap, dels för att informationen varit motstridig, dels för att myndigheternas webbplatser och information på sociala medier inte varit uppdaterade. Detta har försvårat den interna och externa kommunikationen på lokal nivå. Flera kommuner framhåller samtidigt betydelsen av att efter bästa förmåga vara lojala och följa myndigheternas beslut och rekommendationer. När myndighetsinformationen varit svårtolkad har kommunerna kunnat hänvisa till ansvarig myndighet.<sup>11</sup>

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

---

Not. 10 Stålo, J. och Rånlund, A., 2021. *Slutrapport – Stockholms stads hantering av covid-19-pandemin*, ss. 31, 36.

Not. 11 Se t.ex. Leksands kommun, 2022. *Utvärdering av Leksands kommuns hantering av covid-19-pandemin – för tidsperioden januari 2020–september 2021*, s. 19 f.

normalläge, särskilt om nyttan med arbetet är oklar. Det blir därför särskilt viktigt att den aktör som begär in underlag förklarar syftet med inhämtningen och ger återkoppling.<sup>12</sup>

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

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

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

---

Not. 12 Se t.ex. KPMG, 2020. *Timrå kommun – lärande utvärdering Covid-19*, s. 21; KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya Coronavirusets effekter*, s. 42.

SKR:s intressebevakning gentemot regeringen har till stor del skett via hemställningar och yttranden.<sup>13</sup> Därutöver har SKR haft dialoger i enskilda frågor med politiker och tjänstepersoner på olika nivåer i Regeringskansliet. Under pandemins första period var kontakterna med Regeringskansliets tjänstepersoner nästan dagliga. Om en fråga var av särskild strategisk betydelse kunde den hissas till politisk nivå där SKR:s arbetsutskott träffade det ansvariga statsrådet i regeringen.

Det har även förekommit bilaterala kontakter mellan myndigheter och kommuner och regioner. Det är framför allt de större regionerna och kommunerna som har haft egna dialoger med de statliga myndigheterna och Regeringskansliet, för att förmedla sin bild av utmaningarna och efterfråga stödinsatser. Samverkan på nationell nivå har också skett via länsstyrelserna som har samordnat kontakter med statliga myndigheter.<sup>14</sup>

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

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

---

Not. 13 SKR:s hemställningar finns tillgängliga på SKR:s webbplats [skr.se](https://www.skr.se).

Not. 14 Se t.ex. KPMG, 2020. *Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2021*, ss. 471 ff.

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

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

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

När det gäller den regionala nivån lyfter flera kommuner och  
regioner fram att länsstyrelserna spelat en central roll i att leda  
och sammanföra olika aktörer. Länsstyrelserna har skapat forum  
där företrädare för regionen och andra regionala aktörer fått möta  
företrädare för kommunerna i länet. Sådana samarbetsfora har  
nyttjats för att föra gemensamma diskussioner om länsövergripande  
frågor, som kriskommunikation, beredskapssamordning och  
fördelning av skyddsutrustning.<sup>15</sup> Det finns också kommuner och

---

Not. 15 Se t.ex. Leksands kommun, 2022. *Utvärdering av Leksands kommuns  
hantering av covid-19-pandemin – för tidsperioden januari 2020–september  
2021*, s. 21 f.

regioner som menar att länsstyrelsen varit för passiv och inte hittat sin roll när det gäller att främja samverkan mellan myndigheter och olika aktörer i länet. En särskild utmaning har varit att samordna länsstyrelsens geografiska områdesansvar med det samordningsuppdrag regionen har för hälso- och sjukvården, särskilt i förhållande till kommunerna i länet. De regioner som upplevt sådana svårigheter kan behöva se över och tydliggöra hur samordningen bör utformas vid nästa kris. En sådan översyn bör då göras i samverkan med berörd länsstyrelse.<sup>16</sup>

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

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

---

Not. 16 Se t.ex. Region Gävleborg, 2021. *Erfarenheter och lärdomar från hanteringen av covid-19 i Region Gävleborg – en intern uppföljning under 2020*. Se också Sparf, J., Petridous, E. m.fl., 2021. *Kommunal organisering av pandemirespons. En realtidsstudie av lokal resiliens*, ss. 27 ff.



Genom den samlade styrkan hos regioner och myndigheter har större inköp kunnat genomföras mer effektivt än vad som hade varit möjligt för enskilda regioner eller myndigheter. När nya bristsituationer har uppstått har läkemedel och skyddsutrustning omfördelats mellan regioner efter behov. Motsvarande samverkansstrukturer har byggts upp för att samordna IVA-resurser, provtagning för covid-19 och uppskjuten vård.<sup>17</sup> (Vi för utförligare resonemang om samverkan på hälso- och sjukvårdsområdet i kapitlet om hälso- och sjukvården.)

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

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

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

---

Not. 17 Se SKR, 2020. *Självstyrelse och samverkan. Så har regionerna samverkat under coronapandemin – tre exempel.* Se också: SKR, 2020. *Samverkan och förnyelse – en spaning över omställningen i hälso- och sjukvården under fem månader med corona.*

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

Det initiala vårdfokusets var i de flesta fall övergående i takt med att snart sagt alla verksamheter berördes av pandemin. Men kommuner och regioner har också behövt arbeta med aktiva insatser för att främja lagandan och nå hela organisationen med viktig information. Hur detta arbete har fallit ut kan till stor del förklaras av hur organisationskulturen och infrastrukturen för kommunikation såg ut före krisen. I kommuner där det förekommit samverkansproblem mellan förvaltningar har det varit svårt att under kris bygga ömsesidigt förtroende. Vissa organisationer hade också oturen att befinna sig mitt i en större organisationsförändring när pandemin slog till. Även avgränsade digitala utvecklingsarbeten, såsom en större omläggning av intranätet, har avsevärt försvårat den interna kommunikationen.<sup>18</sup>

Många kommuner och regioner har i sina utvärderingar dragit slutsatsen att just kommunikationen varit av oanad strategisk betydelse under pandemin. Vissa kommuner och regioner skapade tidigt en särskild kriskommunikationsfunktion som knöts till ledningsgruppen. Detta menar de har bidragit till att beslut och ställningstaganden i tidigt skede tagit hänsyn till kommunikationsaspekter, istället för att i efterhand hantera konsekvenser för kommunikationen.<sup>19</sup>

---

Not. 18 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Örebro län. Lärande utvärdering covid-19*, s. 19, 42.

Not. 19 Se t.ex. 4C Strategies, 2021. *Utvärdering av Coronahantering - Uppsala kommun*.

Flera organisationer lyfter också fram betydelsen av att ha en intern kriskommunikationsplan på plats innan krisen slår till. De organisationer som haft en uppdaterad plan för hur information ska flöda genom organisationen och vilka verktyg som ska användas har haft en klar fördel. Det poängteras ofta att kommunikationsplanen behöver övas med jämna mellanrum för att kunna aktiveras effektivt när krisen kommer. Organisationer som saknat en tydlig plan för den interna kommunikationen har fått använda sig av mer improvisatoriska strategier. Det är framför allt i början av pandemin som detta har skapat problem.<sup>20</sup>

## 5.4 Kommunikationen med civilsamhälle och lokalt näringsliv

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

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

---

Not. 20 Se t.ex. KPMG, 2020. *Oberoende utvärdering av Region Västernorrlands hantering av det nya coronavirusets effekter*, ss. 53 ff.

förtroende bland invånarna, även i socialt utsatta områden, har kommuner och regioner kunnat målgruppsanpassa valet av kommunikationskanaler på ett sätt som annars inte hade varit möjligt. Stadsmissionerna har till exempel påpekat att muntlig information fungerar bäst för att nå personer i hemlöshet och/eller med missbruk. Kvinnojourerna har pekat på att digitala kanaler fungerar bäst för att nå våldsutsatta kvinnor. Idrottsföreningar, kulturföreningar och trossamfund har också varit viktiga för att nå ut till olika målgrupper.<sup>21</sup>

Kommuner och regioner har under lång tid samverkat och stöttat det civila samhället. Under det senaste decenniet har samverkan blivit mer systematiserad och formaliserad, vilket främjats av den överenskommelse som regeringen slöt 2008 med dåvarande SKL och idéburna organisationer på det sociala området. Överenskommelsen klargjorde principer för dialog och samverkan över sektorsgränser.<sup>22</sup> Överenskommelsen blev en inspiration och förebild för kommuner och regioner och idag har många kommuner och regioner lokala och regionala överenskommelser som anger bärande principer, gemensamma mål och åtaganden.<sup>23</sup> De kommuner och regioner som har slutit sådana överenskommelser menar att framför allt dialogprocessen vid arbetet med överenskommelsen förde parterna närmare varandra.<sup>24</sup> Kommuner och regioner som har

---

Not. 21 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19. Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2021*, ss. 200 ff.

Not. 22 Se skr. 2008/09:207. Överenskommelsen uppdaterades och breddades 2018.

Not. 23 Se t.ex. Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och Samforma, 2022. *Regional överenskommelse om samverkan mellan Region Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten och civilsamhället på regional nivå i Norrbotten*; Tierps kommun, 2022. *Lokal överenskommelse mellan Tierps kommun och civilsamhället*.

Not. 24 Se SKR, 2014. *Dialoger och överenskommelser med civilsamhället. Konkreta exempel från åtta kommuner*.

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

Såväl kommuner och regioner som civilsamhällets organisationer upplever att samverkan överlag har fungerat väl. När civilsamhällets organisationer har sammanställt sina erfarenheter från pandemin konstaterar de att många organisationer har haft ett nära och konstruktivt samarbete med regionernas smittskyddsläkare. Smittskyddsläkarna har informerat om hur verksamheter kan ställas om för att skydda både personal och brukare. Detta har bidragit till att idéburna verksamheter har kunnat hållas öppna på ett smittsäkert sätt. Regionerna har för det mesta också täckt pandemirelaterade merkostnader, till exempel för skyddsutrustning, snabbtester och tomma platser på särskilda boenden.<sup>25</sup>

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

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

---

Not. 25 Se Famna, Forum, Fremia och Giva Sverige, 2022. *Pandemin och civilsamhället – konsekvenser, insatser och stödåtgärder*, ss. 14, 19.

2021 ändrade regeringen sitt beslut så att ersättningen gavs som en schablon till kommunerna. Regeringen avsatte inga särskilda medel för de verksamheter som involverar idéburna organisationer, till exempel äldreomsorgen. Istället menade regeringen att kommunerna hade fått så stora generella statliga anslag att de borde täcka även civilsamhällets kostnader. För 2021 har de idéburna organisationer som bistått kommunerna i pandemibekämpningen till stor del fått bära sina egna merkostnader.<sup>26</sup>

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

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

---

Not. 26 Se Famna, Forum, Fremia och Giva Sverige, 2022. *Pandemin och civilsamhället – konsekvenser, insatser och stödåtgärder*.

## 5.5 Kommunikation med invånarna

Till skillnad från merparten av de statliga myndigheterna, finns en stor vana i kommuner och regioner att kommunicera med invånare, vilket följer av grundtanken med det kommunala självstyret. På lokal nivå finns helt andra möjligheter att anpassa informationen till olika målgrupper.<sup>27</sup>

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

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

---

Not. 27 För en kritisk diskussion om statens kommunikation med allmänheten, se SOU 2021:89, vol.2, ss. 483 ff.

sociala medierna. Men kommuner och regioner har också hållit regelbundna presskonferenser för att nå ut brett till allmänheten, media och de egna medarbetarna.<sup>28</sup> Därutöver har lokala och regionala tidningar varit en effektiv kanal för de kommuner och regioner som ingår i en tidnings bevakningsområde.

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

Det har funnits en medvetenhet i kommuner och regioner om behovet av att målgruppsanpassa både informationen i sig och valet av kanal för att nå specifika målgrupper. Den äldre befolkningen har varit särskilt viktig av nå, dels för att äldre personer löpte betydligt större risk för allvarlig sjukdom, dels för att gruppen inte är lika aktiv på sociala medier. Andra viktiga målgrupper har varit personer med funktionsnedsättning och personer med bristande kunskaper i det svenska språket.<sup>29</sup>

---

Not. 28 Se t.ex. Region Gävleborg, 2021. *Erfarenheter och lärdomar från hanteringen av covid-19 i Region Gävleborg – en intern uppföljning under 2020.*

Not. 29 Se t.ex. Leksands kommun, 2022. *Utvärdering av Leksands kommuns hantering av covid-19-pandemin – för tidsperioden januari 2020–september 2021*, s. 19.



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

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

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

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

SKR uppvaktade myndigheterna i frågan, men varken Folkhälso-myndigheten eller MSB ville ta ansvar för uppgiften. Det innebar att det dröjde för viktiga målgrupper att nås av budskapen. Efter hand kom information att översättas av nationella myndigheter, parallellt med att kommuner och regioner gjorde egna översättningar och delade med sig till varandra.<sup>30</sup> Regionerna har också, genom Inera, samverkat om texter, budskap och översättningar. Övergripande information om covid-19 har funnits på 19 olika språk, inklusive minoritetsspråk, på 1177.se. Regionalt anpassad information på 1177.se har funnits på ännu fler språk i vissa regioner.

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

Medierna, främst lokaltidningarna, har varit viktiga medspelare för kommuner och regioner i att nå ut med information till be-folkningen, framför allt i början av pandemin. Det har handlat om information gällande provtagning för covid-19, vaccinationer, uppskjutna operationer, kontaktvägar till vården etc. Men medie-strukturen har påverkat kommuners och regioners förutsättningar att nå ut. Små kommuner som inte bevakas av en lokaltidning saknar en traditionell informationsförmedlare som de större städerna har tillgång till. Detta bedöms ha påverkat pandemibe-kämpningen.<sup>31</sup> I vilken utsträckning Sveriges radios P4-kanaler har kompenserat för bristen på lokaltidningar kan vi inte bedöma.

---

Not. 30 Jämtelid, K., Jendel, L. m.fl., 2021. *Kriskommunikation i samverkan - Samverkan och samordning inom kriskommunikation vid coronapandemin 2020*, s. 29 f.

Not. 31 Se Johansson, B., 2022. *En kommunikativ kris - kriskommunikation under Covid-19*, ss.51 ff..

Ett exempel utgörs av Tanums kommun, som menar att frånvaron av lokal tidning har försvårat kontakten med kommuninvånarna under pandemin. Ett konkret problem var att kommunen inte på ett effektivt sätt kunde nå ut med lägesinformation om den lokala smittspridningen. Det var till exempel svårt för kommunen att nå fram med informationen att Tanum var förhållandevis förskonad från den första pandemivågen. Bilden som gavs av de tidningar som Tanumborna läser var tvärtom att pandemiläget var besvärligt.<sup>32</sup>

Statistiska centralbyråns (SCB) medborgarundersökning för 2020 visar att kommunernas egna kommunikationskanaler är av underordnad betydelse i förhållande till externa traditionella medier som tv, radio och tidningar. På frågan ”Vilka källor använder du helst för att inhämta information under samhällsstörningar?”, svarar 70–75 procent riksmidia respektive lokalmedia. Knappt 30 procent uppger att myndigheters, regioners och kommuners direktinformation är en viktig informationskälla. I flera kommuner är släkt och vänner en viktigare informationskälla än direktinformation från kommunen. Detta understryker vikten för en kommun att ha en lokaltidning.<sup>33</sup>

---

Not. 32 Se Algehed, J. och Brorström, B., 2021. *Den mindre kommunen visar vad den kan*, s. 39.

Not. 33 Se Statistiska centralbyrån (SCB), 2021. *Coronapandemin i kommunerna. Påverkan på invånarna och deras åsikter om åtgärder*.

## 5.6 Vilka lärdomar kan vi dra?

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

### 5.6.1 Samverkan mellan samhällsnivåer kräver mer

Samverkan tycks ha fungerat bäst mellan organisationer som befinner sig på samma nivå i samhällsorganisationen. Samverkan inom och mellan kommuner har överlag fungerat bättre än samverkan mellan kommuner och regioner och mellan kommuner/regioner och den statliga nivån.<sup>34</sup>

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

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

---

Not. 34 En liknande reflektion finns i Brorström, B., Johansson B., m.fl. 2021. *Godkänt, men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning*, s. 75.

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

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

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

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

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

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

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

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

### 5.6.3 Civilsamhällets potential kan tas bättre till vara

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

SKR arbetar aktivt för en nära samverkan mellan civilsamhället och kommuner och regioner. I sitt positionspapper konstaterar SKR att sådan samverkan är central för att möta samhällsutmaningar, inte minst i kris. Enligt SKR har den offentliga sektorns samtliga nivåer ett gemensamt ansvar för att säkerställa en grundläggande finansiering till civilsamhällets organisationer. Relationen ska präglas av ömsesidig respekt, dialog och medskapande på lika villkor.<sup>35</sup>

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

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

---

Not. 35 SKL, 2019. *Civilsamhället som utvecklingskraft, demokratiaktör och samverkanspartner. Positionspapper.*

heter. SKR samordnar ett forum för sådant erfarenhetsutbyte genom *Nätverk civilsamhälle*, där tjänstepersoner från kommuner och regioner möts. Hur civilsamhällets företrädare ska involveras i utvecklingsarbetet måste avgöras lokalt, men att de involveras är givetvis viktigt.<sup>36</sup> Inför kommande kriser är det också viktigt att regioner och kommuner säkerställer att civilsamhällets förtroende för dem är starkt. Ett förtroendefullt samarbete med civilsamhället är också en resurs när det inte är kris, inte minst för de kommunala och regionala verksamheter som arbetar långsiktigt för att stärka integrationen och folkhälsan.

---

Not. 36 SKR har ett nätverk för tjänstepersoner i kommuner och regioner som arbetar med att stärka samverkan med civilsamhället. Nätverket syftar till att utveckla modeller, strategier och system för samverkan med civilsamhället.



## Kapitel 5

# Kommunikation och samverkan

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 978-91-8047-163-3

Ladda ner på [skr.se/publikationer](https://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](https://skr.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner