

# Förvaltningsmodellen under coronapandemin





## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Inledning</b>	<b>9</b>
Bakgrund	9
Syfte och frågeställningar	10
Förvaltningsmodellens funktion under en kris	11
Kort om studiens genomförande	12
Läsanvisning	13
<b>Myndigheterna lyder under regeringen</b>	<b>15</b>
Myndigheterna är organisatoriskt fristående från regeringen	16
Det delegerade ansvaret gör att myndigheterna får en aktiv roll	19
Regeringen har en samordnande roll i krisen	19
Regeringen har fattat över 400 beslut för att hantera pandemin	22
Det kan finnas flera skäl till att regeringen beslutar om ett regeringsuppdrag	24
Ömsesidigt beroende mellan regeringen och myndigheterna	25
Regeringen har inte alltid beslutat enligt myndigheternas rekommendationer	26
<b>En sektoriserad förvaltning kräver samverkan och en sammanhållen styrning</b>	<b>29</b>
Förvaltningen organiseras i sektorer och sakområden	30
Hanteringen av pandemin har påverkat alla sektorer i samhället	32
Regeringen skapar hängrännor genom krav på samverkan	34
Flera andra verktyg för att överbrygga utmaningar med sektoriseringen	35
Krisen visar på myndigheternas samverkansförmåga	40

<b>Det kommunala självstyret är en utmaning för regeringens möjlighet att styra</b>	<b>43</b>
En långtgående decentralisering	45
Statliga myndigheter har fått operativa uppgifter	46
Regeringen styr krishanteringen i kommuner och regioner genom uppdrag och statsbidrag	50
Länsstyrelserna – en länk mellan nationell och lokal nivå	54
SKR har en särskild roll i den decentraliserade modellen	55
Kommuner och regioner uppfattas inte som ansvariga i första hand	57
<b>Avslutande reflektioner</b>	<b>59</b>
Regeringen har det samlade ansvaret för den strategiska hanteringen av krisen	59
Regeringen har flera verktyg för att hantera utmaningar med sektorisering	60
Regeringen har behövt stötta och samordna arbetet i regioner och kommuner	61
Modellen ger både möjligheter och utmaningar	61
<b>Summary</b>	<b>65</b>
<b>Referenser</b>	<b>71</b>
<b>Bilagor</b>	
1. Metod	81
2. Tre fallstudier	85

På [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se) finns även följande bilaga att ladda ner:

Webbilaga beslut

## Sammanfattning

Som ett led i Statskontorets uppdrag att bidra med kunskapsunderlag för förvaltningspolitikens utveckling har vi tagit initiativ till en studie som belyser och diskuterar den svenska förvaltningsmodellen under de första månaderna av coronapandemin. Vår ambition är att bidra med kunskap om, och ökad förståelse för, den svenska förvaltningsmodellen och hur den tar sig uttryck under en kris.

I den här studien har vi valt att analysera tre karaktärsdrag i den svenska förvaltningsmodellen: myndigheternas organisatoriskt fristående ställning, förvaltningens sektorisering samt den långtgående decentraliseringen.

### Myndigheterna lyder under regeringen

Myndigheterna är viktiga verktyg i hanteringen av en kris. De har ett delegerat ansvar för att hantera frågor inom sina områden. Men det är regeringen som styr riket. Regeringen får inte bestämma hur myndigheterna ska besluta i fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller i fall som rör hur en kommun tillämpar lag. En minister får inte heller enskilt fatta beslut som rör myndigheterna. Utöver dessa bestämmelser finns det inga formella begränsningar för hur regeringen kan styra myndigheterna.

Vår studie visar att även om regeringen inte har ett operativt ansvar för att sköta det nödvändiga arbetet i en kris är den i hög grad aktiv. Under perioden februari–september 2020 har regeringen fattat över 400 beslut med anledning av coronapandemin.

Regeringen är beroende av underlag och information från myndigheterna när den fattar beslut. Men beroendet är även omvänt. Myndigheterna behöver en tydlig bild av regeringens förväntningar och syfte med beslutade insatser för att kunna genomföra uppdraget på ett bra sätt. Det ställer krav på att kommunikationen mellan regeringen och myndigheterna fungerar väl. Vi har i vår studie sett exempel på att myndigheter och

regeringen haft täta kontakter men även på att regeringen i vissa fall frångått normala rutiner för att inhämta synpunkter från myndigheter inför beslut.

Regeringen har under den period vi analyserat i många fall baserat sina åtgärder på råd och rekommendationer från myndigheterna. Men det finns inget krav på regeringen att göra det och vi har också sett exempel på att regeringen har fattat beslut som går emot myndigheternas rekommendationer.

### **En sektoriserad förvaltning kräver samverkan och en sammanhållen styrning**

Coronapandemin omfattar samhällets alla sektorer, direkt eller indirekt. Det märks inte minst i regeringens beslut med anledning av pandemin, som har berört samtliga departement.

Förvaltningens sektorisering utmanar regeringens förmåga att styra sammanhållet. Det kan också skapa frågor om ansvarsförhållanden vilket vi sett exempel på i vår analys. Men parallellt med en ökande sektorisering har också en ökad erfarenhet av samverkan vuxit fram hos myndigheterna. Hanteringen av coronapandemin visar på myndigheternas förmåga till samverkan. Myndigheterna har vidtagit insatser för att täppa till luckor och reda ut oklara gränsdragningar mellan sig.

Trots att det finns generella krav på samarbete och samverkan så har regeringen ställt särskilda krav på samverkan mellan myndigheter, sektorer och förvaltningsnivåer. Det kan vara ett sätt för regeringen att säkerställa att myndigheterna för en dialog om den konkreta ansvarsfördelningen. Regeringen har även skapat hängrännor i förvaltningen genom beslut om samordnande uppdrag till vissa myndigheter och genom att tillsätta nationella samordnare.

### **Det kommunala självstyret är en utmaning för regeringens möjlighet att styra**

Coronapandemin har krävt åtgärder inom verksamheter som till stora delar faller under regionernas och kommunernas ansvar. Men när en kris är omfattande och drabbar hela samhället kan vi se att det finns behov av nationell samordning, vilket kommuner och regioner också har

efterfrågat. Till exempel begärde regionerna att regeringen skyndsamt skulle ge Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att på nationell nivå säkerställa tillgången till och fördelning av skyddsutrustning.<sup>1</sup>

Regeringen har också gett statliga myndigheter operativa uppgifter inom framför allt hälso- och sjukvårdsområdet. Vissa beslut som regeringen har fattat är formulerade som att uppgifter och ansvar flyttas från regioner och kommuner till statliga myndigheter. Men i praktiken har myndigheterna i de flesta fall kommit att komplettera det arbete som redan bedrivs i kommuner och regioner.

Styrning genom myndigheterna är ett viktigt verktyg för regeringen att nå kommuner och regioner. Regeringen har gett flera statliga myndigheter i uppdrag att stödja och samordna arbetet i kommuner och regioner. Länsstyrelserna utgör en särskild länk mellan den statliga och den lokala nivån. De har fått flera uppdrag om att samordna kommunernas arbete och ta fram regionala lägesbilder som underlag till statliga myndigheter och regeringen.

Regeringen använder även Sveriges kommuner och regioner (SKR) för att nå kommuner och regioner. De anges till exempel som samverkansaktör i flera regeringsuppdrag och har även medverkat i flera samverkansgrupper. Det ger dem en särskild roll i den svenska förvaltningsmodellen.

### **Vår studie visar på både möjligheter och utmaningar med förvaltningsmodellen**

Den svenska förvaltningsmodellen ger regeringen långtgående möjligheter att styra myndigheterna samt att påverka arbetet i regioner och kommuner. Men det är viktigt för regeringen att väga vilka styrverktyg som är mest lämpliga att använda vid olika tillfällen och i vilken omfattning. Att regeringen tillämpar modellen så som den är tänkt är nödvändigt för att styrningen ska bli effektiv. Vi kan till exempel

---

<sup>1</sup> Region Skåne, Region Stockholm, Västra Götalandsregionen. (2020-03-13). *Hemställan om nationella beslut för att säkra varuförsörjning i sjukvården.*

konstatera att även om regeringen formellt sett har stora möjligheter att förändra ansvarsfördelningen inom förvaltningen, kan det i praktiken innebära svårigheter.

Förvaltningsmodellen ger regeringen samma styrverktyg att tillgå i en kris som i normalläge men med andra förutsättningar. Beslut behöver ofta fattas snabbt och med bristande information. Under en kris finns det även en press på både regeringen och myndigheter att agera.

Förvaltningsmodellen förutsätter också samverkan och kommunikation mellan regering och myndigheter, mellan olika sektorer och mellan förvaltningsnivåerna. Då är det viktigt att regeringen kan förtydliga sin styrning genom informella kontakter. Det är samtidigt viktigt att det finns rutiner för hur de informella kontakterna ska ske och att de inte går längre än till informationsutbyte och förtydligande av den formella styrningen. Men även myndigheter behöver sinsemellan kunna reda ut oklarheter i ansvarsförhållanden när nya frågor behöver hanteras. I samverkan och kommunikation mellan den statliga och lokala nivån utgör också länsstyrelserna och SKR särskilda länkar.

Vår studie visar också att förvaltningsmodellen kan vara svår att förstå för allmänheten. Enligt SOM-undersökningen som genomfördes under våren 2020 var andelen som ansåg att myndigheterna i högre grad bär ett ansvar för hanteringen av pandemin något högre än andelen som ansåg att regeringen gör det. Det var också en större andel som ansåg att myndigheter och regeringen i hög grad bär ansvar för hanteringen än andelen som ansåg att kommuner och regioner bär ansvar, trots att hälso- och sjukvården framför allt faller under regionernas och kommunernas ansvar. Det kan bland annat bero på att myndigheterna varit mer synliga under pandemins första månader, men det kan även bero på att det är svårt att förstå hur ansvaret mellan de tre förvaltningsnivåerna fördelar sig. Det är inte heller alltid helt klart hur långt statens ansvar att skapa förutsättningar för kommuner och regioner sträcker sig. Det kan i sin tur innebära ett hinder för väljarna att utkräva ansvar på lokal och regional nivå.



## Inledning

### Bakgrund

Under de första månaderna av 2020 började det nyupptäckta coronaviruset att spridas i världen. Den 11 mars 2020 klassade WHO coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 som en pandemi.<sup>2</sup> Pandemin har under våren och sommaren 2020 medfört betydande negativa konsekvenser för såväl medborgare som för hela samhället. Det är en kris för både Sverige och för hela världen som när denna rapport publiceras fortfarande pågår och hanteras.

Pandemin har påverkat i princip alla sektorer och aktörer i hela samhället. För de aktörer som ansvarar för att mildra pandemins effekter och konsekvenser har krisen inneburit en mycket hård belastning. Det gäller inte minst hälso- och sjukvården men även kommunerna, regionerna, regering, riksdag och statliga myndigheter.

En kris kännetecknas av en händelse som hotar samhällets grundläggande funktioner och värden. För att hantera en kris krävs samordning mellan flera aktörer och ofta mellan olika förvaltningsnivåer.<sup>3</sup> Det är vanligt att beslut måste fattas under tidspress och med bristfällig information. Det innebär en stor utmaning för den offentliga förvaltningen.

Under coronapandemin har fokus riktats mot den svenska förvaltningsmodellen och vilka möjligheter den ger regeringen att styra under en kris men också mot den offentliga förvaltningens förmåga till krishantering.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Folkhälsomyndigheten (2020). *Spridningen av covid-19 är en pandemi*. (Hämtad 2020-11-16). [www.folkhalsomyndigheten.se](http://www.folkhalsomyndigheten.se).

<sup>3</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vad är en kris?* (Hämtad 2020-10-21). <https://www.sakerhetspolitik.se/Krisberedskap/Vad-ar-en-kris/>.

<sup>4</sup> Se till exempel Dagens Nyheter. 2020-03-15. *Så gick det till när regeringen gav taktpinnen till expertmyndigheten*, Svenska Dagbladet. 2020-05-14. *När Förbudssverige blev det oansvariga landet*, Dagens Nyheter. 2020-07-02. *Coronakrisen blottar svenska systemfel*.

Det har till exempel handlat om ansvarsfördelningen mellan aktörer inom och mellan olika nivåer samt vem som kan eller bör agera i olika situationer.

Som ett led i Statskontorets uppdrag att bidra med kunskapsunderlag för förvaltningspolitikens utveckling har vi tagit initiativ till en studie som syftar till att belysa och diskutera den svenska förvaltningsmodellen under en kris. Vi har därför valt att studera förvaltningsmodellen under de första månaderna av coronapandemin, mellan februari och september 2020. Eftersom pandemin fortfarande pågår när den här rapporten publiceras behandlar studien därmed endast en begränsad del av pandemin. Vi hoppas att studien kan bidra med kunskap om hur den svenska förvaltningsmodellen fungerar. Vi bedömer också att vår studie kan utgöra ett av flera underlag i pågående och kommande analyser och utvärderingar av hanteringen av pandemin i Sverige.<sup>5</sup>

### Syfte och frågeställningar

Vårt syfte med studien är att analysera hur karaktärsdrag i den svenska förvaltningsmodellen har tagit sig uttryck i hanteringen av coronapandemin samt hur regeringen och myndigheterna har hanterat de utmaningar och möjligheter som förvaltningsmodellen ger. Vi har utgått från tre karaktärsdrag som i forskningen ofta har framhållits som typiska för den svenska förvaltningsmodellen.<sup>6</sup> Dessa är:

---

<sup>5</sup> Se till exempel Kommittédirektiv 2020:74. *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.*

<sup>6</sup> Se till exempel Statskontoret (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet - en forskningsantologi.* (Om offentlig sektor) och Wockelberg. (2015). *Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen? Statliga chefers uppfattningar om autonomi och styrning ur ett jämförande perspektiv* i Statskontoret (2015). *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar. En antologi från Statskontoret.* (Om offentlig sektor).

- 
- Myndigheterna i Sverige är förhållandevis stora. De är organisatoriskt placerade utanför Regeringskansliet, som är jämförelsevis litet med internationella mått mätt. Myndigheterna lyder under regeringen men har ett långtgående eget beslutsmandat.
  - Den svenska statsförvaltningen är i hög grad sektoriserad och specialiserad. Både myndigheter och departement är indelade efter sektorer eller sakområden.
  - En stor del av förvaltningsuppgifterna är fördelade på kommunal och regional nivå.
- 

Våra två frågeställningar som vägleder oss genom studien är följande:

---

- Hur har de tre karaktärsdragen i den svenska förvaltningsmodellen tagit sig uttryck under coronapandemin?
  - Vilka möjligheter och utmaningar skapar modellen och dess karaktärsdrag under en kris?
- 

Vår ambition är att studien ska bidra med kunskap om och ökad förståelse för den svenska förvaltningsmodellen och hur den tar sig uttryck under en kris. Vi avser inte att utvärdera regeringens eller andra aktörers hantering av pandemin.

### **Förvaltningsmodellens funktion under en kris**

Det svenska krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på tre principer för krishantering. Principerna tydliggör att förvaltningsmodellen ligger fast även vid en kris.

---

- **Ansvarsprincipen** betyder att de som har ansvar för en verksamhet i vardagen även har ansvaret vid en kris.
- **Likhetsprincipen** innebär att verksamheten ska fungera på ett liknande sätt som i vardagen så långt det är möjligt och ska också utföras på samma plats.

- **Närhetsprincipen** innebär att en kris hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.<sup>7</sup>
- 

Regeringen har vid flera tillfällen förtydligt innebörden av ansvarsprincipen. Bland annat har regeringen klargjort att den innebär att myndigheter har ett ansvar att handla även under osäkra förhållanden.<sup>8</sup> Regeringen har också pekat på att det i ansvarsprincipen även ingår att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan.<sup>9</sup>

### Kort om studiens genomförande

Utgångspunkten för studien är framför allt de beslut som regeringen har fattat till följd av coronapandemin, under perioden 1 februari–1 september 2020. Eftersom pandemin fortfarande pågår ska vår studie ses som en lägesbild som kan komma att kompletteras av andra studier längre fram. Regeringens beslut är ett uttryck för den formella styrningen av förvaltningen och ger en samlad bild av inom vilka områden regeringen har agerat med anledning av pandemin. De innehåller också regeringens motiv och bakgrund till besluten. I studien analyserar vi dessa beslut både kvantitativt och kvalitativt. Vi har också genomfört en fördjupad analys av tre områden: tillgång till skyddsutrustning, tillgång till läkemedel och genomförandet av högskoleprovet. Vi har valt dessa områden bland annat eftersom de åskådliggör frågor om myndigheternas ställning, samverkan mellan myndigheter och den långtgående decentraliseringen i förvaltningen. I den fördjupade analysen har vi även inkluderat beslut som ligger utanför perioden för kartläggningen.

För att få en bättre förståelse för hur olika aktörer har uppfattat besluten har vi också intervjuat företrädare för ett antal aktörer. Vi har inte intervjuat några representanter från Regeringskansliet vilket innebär att det perspektivet inte är belyst i rapporten. I studien har vi också analyserat frågor från SOM-undersökningen om coronaviruset.

---

<sup>7</sup> Prop. 2005/06:133. *Samverkan vid kris för ett säkrare samhälle*.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Prop. 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.

Undersökningen genomfördes av SOM-institutet under våren 2020. I Metodbilagan beskriver vi närmare hur vi har genomfört studien.

### **Läsanvisning**

I kapitel 2 beskriver och analyserar vi hur förhållandet mellan regering och myndigheter har tagit sig uttryck under coronapandemin och vilka möjligheter eller utmaningar organisatoriskt fristående myndigheter kan medföra.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi utmaningarna och möjligheter med den sektoriserade förvaltningen och hur det visat sig under pandemin.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi de utmaningar och möjligheter som den långtgående decentraliseringen medfört under pandemin.

I kapitel 5 redogör vi för våra sammanfattande reflektioner om den svenska förvaltningsmodellen.



## Myndigheterna lyder under regeringen

I jämförelse med andra länder har relationen mellan den svenska regeringen och dess myndigheter ett antal särdrag. Ett viktigt sådant särdrag är myndigheternas organisatoriskt fristående ställning från regeringen. Det innebär att många av den statliga förvaltningens uppgifter är delegerade till myndigheterna och att expertkunskapen i hög grad är placerad i myndigheterna snarare än i Regeringskansliet.

Vid en kris sätts relationen mellan regeringen och myndigheterna på prov. I detta kapitel analyserar vi hur förhållandet mellan regering och myndigheter har tagit sig uttryck under coronapandemin och vilka möjligheter eller hinder det kan medföra.

Våra övergripande iakttagelser är:

- 
- Myndigheternas organisatoriskt fristående ställning gentemot regeringen ställer krav på regeringens styrning och på relationen mellan regeringen och myndigheterna. Regeringen får inte bestämma hur en myndighet ska besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. I Sverige är det också förbjudet för en minister att enskilt fatta beslut som rör myndigheterna. Utöver det finns det inga formella begränsningar för hur regeringen kan välja att styra myndigheterna.
  - Den svenska förvaltningsmodellen innebär att det operativa ansvaret för olika områden är delegerat till myndigheterna. Regeringen har under pandemins första månader inom ramen för sitt ansvar att styra riket framför allt haft rollen att besluta om och samordna insatser och se till helheten. Allmänheten har i något större utsträckning uppfattat att myndigheterna snarare än regeringen har ansvar för att leda arbetet i krisen, även om skillnaderna är små. Det kan bero på att ansvarsfördelningen mellan regeringen och förvaltningen kan vara svår att förstå.

- Även om regeringen inte har ett operativt ansvar för att sköta det nödvändiga arbetet i en kris är den i hög grad aktiv i dessa situationer. Det har tidigare utredningar visat och det visar även vår kartläggning. Regeringen har under perioden februari–september 2020 fattat över 400 beslut med anledning av coronapandemin.
  - Regeringen har i några fall fattat beslut om uppdrag som redan ligger inom ramen för myndigheternas uppgifter enligt instruktionen. Det kan finnas flera skäl till detta som på olika sätt säger något om relationen mellan myndigheter och regeringen. I en kris kan regeringen till exempel behöva kommunicera hur myndigheterna ska prioritera eller förtydliga och betona myndighetens mandat. Det kan också vara ett sätt för regeringen att visa handlingskraft genom åtgärder trots att myndigheterna redan har ansvar att genomföra uppgifter inom området.
  - Modellen med organisatoriskt fristående myndigheter och ett förhållandevis litet regeringskansli innebär att regeringen när den fattar beslut är beroende av underlag och information från myndigheterna. Men beroendet är även omvänt. Myndigheterna behöver en tydlig bild av regeringens förväntningar och syfte med beslutade insatser för att kunna genomföra uppdraget på ett bra sätt. Det ställer krav på att kommunikationen mellan regeringen och myndigheterna fungerar väl.
  - Regeringen har under coronapandemin i många fall baserat sina åtgärder på råd och rekommendationer från myndigheterna. Men det finns också exempel på att regeringen har fattat beslut som går emot myndigheternas rekommendationer. Det gäller till exempel beslutet om att genomföra högskoleprovet under hösten 2020.
- 

### **Myndigheterna är organisatoriskt fristående från regeringen**

I regeringsformen framgår att all offentlig makt utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna.<sup>10</sup> Det är folket som väljer representanter till riksdagen och riksdagen stiftar lagar. Regeringen styr

---

<sup>10</sup> 1 kap. 1 § regeringsformen.



riket och är ansvarig inför riksdagen.<sup>11</sup> I det ingår bland annat att lägga fram lagförslag till riksdagen, verkställa riksdagens beslut samt besluta i ärenden som ingen annan myndighet ansvarar för. Det innebär att regeringen behöver riksdagens stöd för att kunna genomföra sin politik.

Under regeringen lyder de förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen.<sup>12</sup> Men myndigheterna är organisatoriskt fristående och därtill i stor utsträckning självständiga i hur de utför sitt uppdrag.<sup>13</sup> Till skillnad mot vissa andra länder ingår myndigheterna alltså inte i departementen. Det förklarar också att vi har ett relativt litet regeringskansli. Regeringen beslutar om myndigheternas uppgifter, uppdrag, mål och prioriteringar genom instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag. I övrigt är det upp till myndigheten själv att närmare precisera och besluta om hur uppdraget ska genomföras för att nå regeringens mål på området, om inte regeringen beslutar annat. Myndigheterna är också självständiga när det gäller vissa av besluten de fattar. Regeringen får inte bestämma hur myndigheter i särskilda fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag i enskilda ärenden.<sup>14</sup>

I Sverige kan inte heller enskilda ministrar fatta beslut, utan regeringen fattar beslut kollektivt. Det innebär att regeringen som helhet måste stå bakom varje regeringsbeslut. Detta kollektiva beslutsfattande medför höga krav på en fungerande samarbetsstruktur i regeringen som helhet och mellan samtliga departement. Metoden för det är gemensam beredning och det regleras i Regeringskansliets instruktion.<sup>15</sup> Det är den process som i praktiken säkerställer att hela regeringen står bakom ett

---

<sup>11</sup> 1 kap. 6 § regeringsformen.

<sup>12</sup> 12 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>13</sup> Wockelberg Helena. (2015). *Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen? Statliga chefers uppfattningar om autonomi och styrning ur ett jämförande perspektiv*. Statskontoret (2015) *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar. En antologi från Statskontoret*. (Om offentlig sektor).

<sup>14</sup> 12 kap. 2 § regeringsformen.

<sup>15</sup> Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

beslut. Gemensam beredning innebär också att det krävs en viss tid för att bereda ett beslut. Även om beredningstiden kan kortas ner behöver processen alltid genomföras.

Myndigheternas ställning gentemot regeringen präglas också av hur regeringen i praktiken väljer att styra myndigheterna. Under senare decennier har regeringen bland annat haft som ambition att minska detaljstyrningen. Men det finns inga formella hinder för regeringen att styra myndigheterna mer detaljerat. Regeringen har bland annat angett att den huvudsakliga styrningen av myndigheten ska framgå av instruktionen och att regleringsbrev i den mån det går ska vara renodlade och korta.<sup>16</sup> Regeringen har också angett att styrningen ska vara tillitsbaserad och verksamhetsanpassad. Det innebär bland annat att myndigheterna ska få större handlingsutrymme vid genomförandet av sina uppgifter. Det kräver i sin tur att regeringen formulerar tydliga uppgifter och utför en efterkontroll som uppfattas som meningsfull.<sup>17</sup>

Statskontoret har tidigare konstaterat att myndigheterna efterfrågar en tydligare styrning från regeringen. Det handlar bland annat om tydligare formulerade uppgifter eller uppdrag men också om tydligare styrsignaler. Men det finns begränsningar i hur tydlig regeringens styrning kan bli, ibland kan otydligheten till exempel bero på politiska kompromisser. I och med det delegerade ansvaret har myndigheterna också ett utrymme och ett ansvar att tolka regeringens styrning.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.*, Wockelberg och Ahlbäck Öberg (2016) *Ex Post Control of Mature State Agencies: Swedish Governments' Performance Information Demands over Time and Across Policy Sectors*, Utrecht August 24–26, 2016.

<sup>17</sup> Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

<sup>18</sup> Statskontoret. (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*. (Om offentlig sektor).

## Det delegerade ansvaret gör att myndigheterna får en aktiv roll

Det är regeringen som har det samlade ansvaret för den strategiska hanteringen av coronapandemin. Myndigheternas roll är att genomföra regeringens beslut. Regeringen behöver också stöd och godkännande från riksdagen i vissa frågor, vilket kan påverka regeringens möjligheter att styra. Myndigheternas organisatoriskt fristående ställning ger dem en möjlighet att agera inom ramen för sitt delegerade ansvar, även under en kris. Det innebär att myndigheterna inte behöver vänta på styrning från regeringen. Regeringen ansvarar i sin tur för hur aktivt eller passivt den vill styra sina myndigheter.

Myndigheternas ställning gentemot regeringen har under krisen bland annat pekats ut som en anledning till att ansvaret för krishanteringen i hög grad har landat hos myndigheterna och inte hos regeringen.<sup>19</sup> Ett exempel som lyfts fram är att några myndigheter har fungerat som den främsta kommunikationskanalen gentemot allmänheten, inte minst genom de dagliga pressträffarna med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och MSB. Men pressträffarna är ett uppdrag som regeringen har gett till Folkhälsomyndigheten. Av uppdraget framgår att myndigheten via pressträffarna ska ge dagliga uppdateringar om utbrottsläget i världen och i Sverige samt redogöra för vilka åtgärder som genomförs för att hantera pandemins effekter.<sup>20</sup> Regeringen har i detta fall alltså delegerat ansvaret att informera allmänheten om det aktuella läget till myndigheterna och på en relativt detaljerad nivå beslutat om form och innehåll för informationsinsatserna.

## Regeringen har en samordnande roll i krisen

Under krisen har regeringen styrt genom att formulera uppgifter och uppdrag och inte genom att arbeta operativt. Regeringens ansvar är att fatta beslut som skapar förutsättningar för hela förvaltningen att hantera krisen. Men också att identifiera de aktörer som behöver samverka kring

---

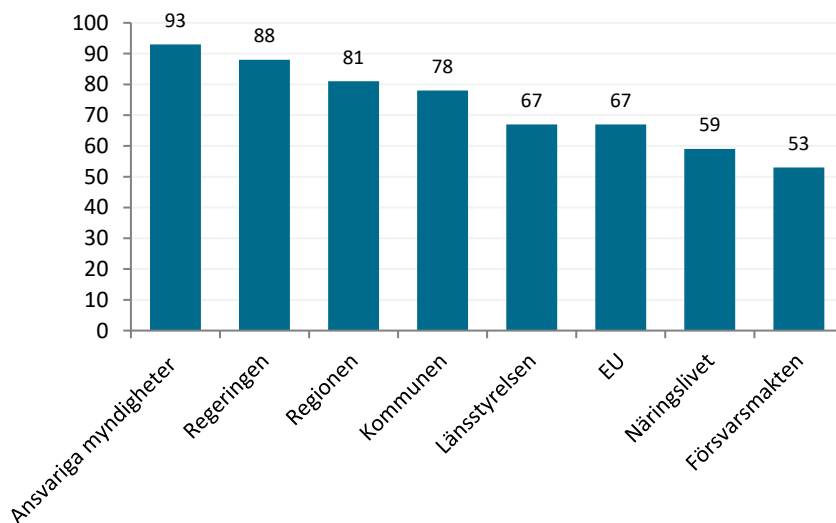
<sup>19</sup> Se till exempel Dagens Nyheter. 2020-03-15. *Så gick det till när regeringen gav taktpinnen till expertmyndigheten.*

<sup>20</sup> Regeringsbeslut 2020-03-05. *Uppdrag att vidareutveckla befintliga och kommande samordnings- och informationsinsatser m.m. med anledning av utbrottet av covid-19.*

olika insatser. För dessa uppgifter har regeringen flera verktyg till sitt förfogande. Exempel på styrverktyg som regeringen har använt är regeringsuppdrag, beslut om finansiellt stöd till olika verksamheter, beslut om ny lagstiftning, nya och förändrade förordningar och att tillsätta nationella samordnare.

Men även om regeringen har använt flera olika styrverktyg för att leda och hantera krisen har myndigheterna ett stort ansvar för den operativa hanteringen. När en stor del av den operativa krishanteringen och åtgärderna utförs av myndigheterna kan det vara svårt för allmänheten att förstå ansvarsfördelningen i hanteringen av pandemin. Det kan vara en anledning till resultatet i SOM-undersökningen om coronaviruset 2020. Enligt undersökningen uppfattar en något större andel av de tillfrågade att myndigheterna har ansvar för att leda arbetet i krisen, än den andel som anser att regeringen har ansvar (figur 1). Som exempel på ansvariga myndigheter angavs i anslutning till frågan Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen.

**Figur 1. Andel av befolkningen som anser att följande aktörer i mycket stor eller ganska stor utsträckning har ansvar för att leda arbetet med att dämpa och hantera spridning av coronaviruset, procent (n = 2 360–2 405), april–maj 2020. Flera svarsalternativ har varit möjliga.**



Källa: SOM-undersökningen om coronaviruset april-maj 2020.

Kommentar: Andelen som visas i figuren är en summering av de respondenter som angett alternativen "I mycket hög utsträckning" eller "I ganska hög utsträckning".

Allmänheten anser även att regeringen och de statliga myndigheterna har ett mycket stort ansvar för att ge korrekt och tillgänglig information om coronaviruset.

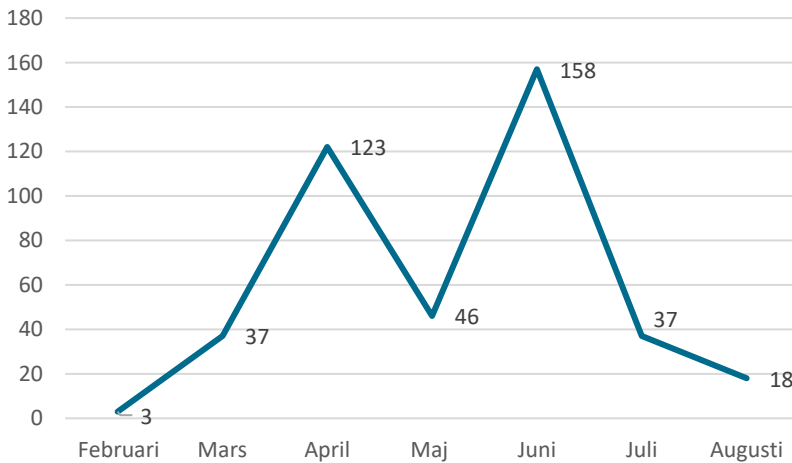
Den diskussion som förts i media om fristående myndigheter kan även ha bidragit till att allmänheten uppfattar myndigheternas självständighet som större än vad den formellt är.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Se till exempel Dagens Nyheter. 2020-03-15. *Så gick det till när regeringen gav taktipinnen till expertmyndigheten*. Dagens Nyheter. 2020-07-02. *Coronakrisen blottar svenska systemfel*, Expressen. 2020-03-16. *Så klev Löfven ut ur byråkratens skugga*. Kvartal. 2020-05-07. *Det svenska undantaget* m.fl.

## Regeringen har fattat över 400 beslut för att hantera pandemin

Även om regeringen inte har ett operativt ansvar för arbetet i en kris har den varit aktiv i hanteringen under den period vi analyserat. Regeringen har under perioden 1 februari–1 september 2020 fattat mer än 400 beslut med anledning av coronapandemin (figur 2). De regeringsbeslut som vi har inkluderat i vår kartläggning är beslut som uttryckligen kan hänvisas till hanteringen av pandemin.<sup>22</sup> Vi kan också konstatera att flera beslut är ändringar eller preciseringar av tidigare beslut. Besluten har fattats under hela perioden, men med två tydliga toppar: den ena i april då regeringen fattade 123 beslut och den andra i juni då 158 beslut fattades.

**Figur 2. Antal regeringsbeslut över tid under perioden 1 februari – 1 september 2020.**



Källa: Statskontorets kartläggning av regeringsbeslut.

Det är svårt för oss att bedöma vad vår sammanställning säger om regeringens hantering av coronapandemin. Vi kan till exempel inte uttala oss om styrkraften i de olika besluten. Det är inte heller möjligt att jämföra sammanställningen med antalet regeringsbeslut under tidigare år eftersom vi inte vet om pandemin har trängt undan beslut som regeringen annars hade fattat. Men vi kan konstatera att utredningen om flyktingkrisen hösten 2015 bedömde att regeringen då fattade ett stort antal

---

<sup>22</sup> För mer information om besluten och metod se Metodbilaga.

beslut.<sup>23</sup> Enligt Regeringskansliets sammanställning fattade regeringen 70 beslut kopplade till flyktingkrisen under hösten 2015.<sup>24</sup> I relation till det har regeringen fattat långt fler beslut under coronapandemin. En förklaring kan vara att coronakrisen har varit en mer omfattande kris som har drabbat hela samhället. Det påverkar antalet aktörer som berörs och även mängden beslut.

### **Regeringsuppdragen riktas till ett stort antal myndigheter**

Av de drygt 400 beslut som regeringen har fattat utgör cirka 190 beslut om regeringsuppdrag, regleringsbrev eller myndigheternas instruktioner. Vår kartläggning visar att regeringen genom uppdragen har engagerat många myndigheter för att på olika sätt hantera konsekvenserna av coronapandemin. Några myndigheter har dock fått betydligt fler uppdrag än andra. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten har tillsammans fått cirka 30 uppdrag.

Vi kan konstatera att regeringen har beslutat om uppdrag på bred front som på olika sätt syftar till att hantera eller mildra konsekvenserna av pandemin. Det har bland annat handlat om att styra om befintliga resurser för att hantera effekterna. Tillväxtverket har till exempel fått i uppdrag att förbereda och vidta åtgärder inom regionalfondsprogrammet för att möta effekterna av covid-19.<sup>25</sup> Myndigheten ska även utveckla och föreslå insatser inom förenklingsarbetet som särskilt kan hjälpa företag i en återhämtning från coronapandemin.<sup>26</sup> Fler exempel som handlar om att stödja och mildra konsekvenser för kommuner och regioner redovisas i kapitel 4.

Det finns också en rad uppdrag som syftar till att analysera konsekvenserna av krisen eller att ta fram ny kunskap och forskning för att dra lärdom av hanteringen. Här kan exempelvis nämnas uppdragen till

---

<sup>23</sup> SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015.*

<sup>24</sup> Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20 *Granskningsbetänkande*, bilaga 1.

<sup>25</sup> Regeringsbeslut 2020-03-26. *Uppdrag att förbereda och vidta åtgärder inom regionalfondsprogrammen för att möta effekterna av covid-19-utbrottet.*

<sup>26</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Tillväxtverket.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering om att utvärdera vården för personer med långvariga symtom av covid-19, till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys att analysera konsekvenserna av covid-19 för socialtjänstens verksamheter och till Konjunkturinstitutet att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin.<sup>27</sup>

## Det kan finnas flera skäl till att regeringen beslutar om ett regeringsuppdrag

Vår kartläggning visar att några av regeringsuppdragen till myndigheterna har handlat om uppdrag som redan ryms i myndigheternas instruktioner eller i andra förordningar. Det gäller till exempel uppdraget till länsstyrelserna om att samla in lägesbilder om tillgången till skyddsutrustning i regionerna och kommunerna.<sup>28</sup> Att länsstyrelserna ansvarar för att sammanställa samlade regionala lägesbilder i krissituationer framgår nämligen av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Regeringen gav alltså ett särskilt uppdrag till länsstyrelserna, trots att ansvaret redan var fastställt i förordningen. Det kan finnas flera skäl till detta. Det kan bland annat handla om att myndigheten saknar resurser att leva upp till sitt mandat och behöver extra, öronmärkta medel för att hantera uppgiften. Men det kan också säga något om förvaltningsmodellen och regeringens möjligheter att styra myndigheterna. Det kan till exempel vara ett sätt för regeringen att signalera till myndigheten att frågan är prioriterad. Det kan också vara en följd av att myndigheterna är osäkra på sitt mandat och efterfrågat ett förtydligande. Regeringen kan även vilja visa på handlingskraft och därför besluta om ett uppdrag för att tydliggöra att frågan är omhändertagen.

---

<sup>27</sup> Regeringsbeslut 2020-07-16. *Uppdrag att utvärdera det vetenskapliga stödet avseende vård av patienter med långvariga symtom av sjukdomen covid-19*, Regeringsbeslut 2020-06-17. *Uppdrag att analysera konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg*, Regeringsbeslut 2020-07-02. *Uppdrag till Konjunkturinstitutet att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av utbrottet av sjukdomen covid-19 för 2020–2022*.

<sup>28</sup> Regeringsbeslut 2020-04-03. *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19*.



## Ömsesidigt beroende mellan regeringen och myndigheterna

Regeringen har alltid det yttersta ansvaret för sina myndigheter och för styrningen av dem. Men den svenska förvaltningsmodellen med stora myndigheter utanför ett internationellt sett litet regeringskansli, gör samtidigt att regeringen är beroende av att myndigheterna utifrån sin sakkunskap tar fram underlag och gör ställningstaganden.

För att regeringen ska kunna fatta välavvägda beslut behöver den ha ett bra beslutsunderlag med en samlad lägesbild från många olika områden och perspektiv. Denna lägesbild kan regeringen främst få från myndigheterna, eftersom det framförallt är där expertisen och analyskapaciteten finns. Myndigheterna är också närmare medborgarna och företag än Regeringskansliet.<sup>29</sup> Regeringen är alltså beroende av att myndigheterna kan presentera tillräckliga underlag och bedömningar. Men beroendet är även omvänt. Myndigheterna är beroende av hur regeringen styr, både när det gäller uppdragets innehåll och i förutsättningarna för att genomföra uppdraget. Myndigheterna behöver en tydlig bild av regeringens förväntningar och syfte med beslutade insatser för att kunna genomföra uppdraget på ett bra sätt. Det förutsätter att regeringen har en god bild av helheten och kan samordna insatser så att uppdragen kan genomföras effektivt.

Tidigare studier har visat att det inte bara är den formella styrningen som har betydelse. Även de informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna är viktiga för att skapa förståelse och bygga tillit. Både representanter för myndigheter och för Regeringskansliet har framhållit att styrningen fungerar bra när det finns en välfungerande dialog och upparbetade personliga relationer.<sup>30</sup> Regeringen har också uttalat att kontakterna är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt förtydligande av regeringens styrning.<sup>31</sup> Men under en kris kan det vara svårt för regeringen och myndigheterna att hinna utbyta tillräcklig information även via informella

---

<sup>29</sup> Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

kontakter. Beslut kan behöva fattats under tidspress och ibland utan dialog mellan regeringen och myndigheterna. Det kan bidra till att myndigheterna får svårare att tolka eller förstå regeringsuppdraget. Några myndigheter har under våren och sommaren 2020 också mottagit ett stort antal beslut. Enligt våra intervjuer uppfattade myndigheterna att regeringen fattade beslut snabbt och i vissa fall frångick normala rutiner för att inhämta synpunkter inför beslut.

Statskontoret har tidigare visat att även om de informella kontakterna är viktiga för tilliten kan de också leda till otydliga styrsignaler och därmed minskad tillit.<sup>32</sup> Det är därför viktigt att det finns rutiner för hur de informella kontakterna ska ske och att de inte går längre än till informationsutbyte och förtydligande av den formella styrningen.

### **Regeringen har inte alltid beslutat enligt myndigheternas rekommendationer**

Som vi beskrivit tidigare är regeringen beroende av myndigheternas underlag och bedömningar för att fatta beslut. Och i flera fall beslutar regeringen också enligt myndigheternas rekommendationer. Men vi kan konstatera att regeringen har fattat beslut både i enlighet med och i strid mot myndigheternas rekommendationer. Regeringen har exempelvis beslutat i enlighet med myndigheternas rekommendationer i förordningsbeslut som träffar verksamheter eller medborgare, som förbudet mot att hålla allmänna sammankomster med fler än 50 deltagare.<sup>33</sup>

Men det finns också exempel på att regeringen inte följt myndigheternas rekommendationer i sina beslut. Det gäller bland annat beslutet om att genomföra högskoleprovet (se bilaga). I slutet av sommaren föreslog Universitets- och högskolerådet (UHR) att provet under hösten 2020 skulle ställas in, eftersom det skulle innebära en risk för smittspridning.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

<sup>33</sup> Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

<sup>34</sup> Universitets- och högskolerådet (2020). *Redovisning av regeringsuppdraget att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020*.

UHR fattade även beslut om att ställa in provet kort därefter.<sup>35</sup> Men trots UHR:s rekommendation, som också baserades på 21 lärosätens bedömningar, fattade regeringen ett antal beslut för att provet skulle kunna genomföras.<sup>36</sup>

I detta fall valde alltså regeringen att inte följa myndighetens rekommendationer. Detta är ett exempel på att regeringen i styrningen av sina myndigheter visserligen är beroende av myndigheternas beslutsunderlag, men att de också kan välja hur de vill agera i varje enskilt fall.

---

<sup>35</sup> Universitets- och högskolerådet. Pressmeddelande. 2020-08-07. UHR ställer in höstens högskoleprov. (Hämtad 2020-10-28). [www.uhr.se](http://www.uhr.se).

<sup>36</sup> Förordning (2020:768) om ändring i högskoleförordningen (1993:100), Kommittédirektiv 2020:92. *Genomförande av högskoleprovet*, Förordning (2020:768) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).



## En sektoriserad förvaltning kräver samverkan och en sammanhållen styrning

Pandemin har drabbat de flesta sektorer i samhället, och hanteringen av konsekvenserna har också krävt sektorsövergripande insatser. Samtidigt vet vi sedan tidigare att sektoriseringen i förvaltningen har medfört svårigheter för regeringen att styra sammanhållet.

Vi kan konstatera att dessa svårigheter också märks i hanteringen av pandemin. Både regeringen och myndigheter har behövt förtydliga ansvarsfördelningen mellan sig under den pågående krishanteringen. Men vi kan också se att regeringen har verktyg för att överbrygga sektoriseringen. I detta kapitel analyserar vi hur utmaningen med en sektoriserad förvaltning har visat sig i hanteringen av coronapandemin under våren och sommaren 2020. Våra övergripande iakttagelser är:

- 
- Statsförvaltningens uppdelning i sektorer har skapat ökade samverkansbehov mellan myndigheter och verksamheter. Sektoriseringen utmanar också regeringens förmåga att styra sammanhållet, inte minst under en kris när beslut om styrning av myndigheter och verksamheter behöver tas fram fort och med bristande information. Men parallellt med en ökande sektorisering har Statskontoret i tidigare utredningar sett tecken som tyder på att myndigheterna under de senaste åren har fått allt mer erfarenhet av samverkan.
  - Coronapandemin har påverkat samhällets alla sektorer, direkt eller indirekt. Det märks inte minst i regeringens beslut med anledning av pandemin, som har berört samtliga departement.
  - Trots att det finns generella krav på samarbete och samverkan så har regeringen ställt särskilda krav på samverkan mellan myndigheter, sektorer och förvaltningsnivåer. Det kan vara ett sätt för regeringen att säkerställa att myndigheterna för en dialog om den konkreta ansvarsfördelningen.
  - Vår analys visar att regeringen också har använt sig av flera andra tillvägagångssätt för att styra sammanhållet och möta de utmaningar

som sektoriseringen kan innebära. Regeringen har bland annat skapat hängrännor i förvaltningen genom beslut om samordnande uppdrag till vissa centrala myndigheter och tillsättningen av nationella samordnare. Genom sina beslut har regeringen också gett länsstyrelserna en sammanhållande roll mellan olika sektorer i förvaltningen.

- Hanteringen av coronapandemin visar på myndigheternas förmåga till samverkan. Myndigheterna har vidtagit insatser för att täppa till luckor och reda ut oklara gränsdragningar mellan sig, bland annat genom att diskutera hur ansvaret för olika frågor är fördelade mellan dem och genom att bistå varandra i genomförandet av uppdragen.
- 

### Förvaltningen organiseras i sektorer och sakområden

Den svenska statsförvaltningen är i hög grad uppdelad i sektorer. Det innebär att både myndigheter och departement är organiserade efter sektorer och sakområden och ska ha tydligt definierade och renodlade uppgifter. Under senare decennier har utredningar pekat på att sektoriseringen av förvaltningen har ökat. Ökningen kan förklaras av flera faktorer, bland annat ökad specialisering och renodling samt att nya politikområden har vuxit fram.<sup>37</sup>

Organiseringen har flera fördelar. Den främjar en effektiv hantering av de frågor som statsförvaltningen ansvarar för. Myndigheterna har överblick över respektive område där de verkar och en förståelse för vilken roll de har i förhållande till andra aktörer. Men uppdelningen i sektorer kan också medföra utmaningar, till exempel stuprörstänk och risk för att vissa frågor hamnar mellan stolarna.<sup>38</sup> Tidigare kriser har även visat att

---

<sup>37</sup> Statskontoret. (2005:3). *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.

<sup>38</sup> Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, Statskontoret. (2005:3). *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, Jacobsson & Sundström. (2007). *Governing State Agencies Transformations in the Swedish Administrative Model*. Scores rapportserie 2007:5.

ordningen kan utgöra en utmaning när förvaltningen behöver agera snabbt och samlat.<sup>39</sup>

Ett undantag från statsförvaltningens generella uppdelning efter sektorer är länsstyrelserna. De skiljer sig från övriga statliga myndigheter genom att vara ansvariga för ett geografiskt område snarare än en sektor. De har ett mångfacetterat och brett uppdrag som omfattar cirka 40 verksamhetsområden. Myndigheten har också en samordnande roll i frågor som rör samhällets krisberedskap och uppbyggnaden av totalförsvaret.<sup>40</sup>

### **En samverkande förvaltning har vuxit fram**

Som en följd av att problemen med sektoriseringen har uppmärksammats i flera sammanhang har både regeringen och ett flertal utredningar framfört att ansträngningarna för en mer sammanhållen styrning behöver öka.<sup>41</sup> Mängden frågor som behöver hanteras ”på tvären” över sektorer och myndighetsgränser tycks öka och både inom Regeringskansliet och bland myndigheterna har så kallade tvärsektoriella frågor blivit allt vanligare.<sup>42</sup> För att skapa överblick och underlätta samverkan, samarbete och samordning i vissa frågor har regeringen också bildat nya myndigheter, till exempel Myndigheten för digital förvaltning och Jämställdhetsmyndigheten.

Samtidigt som sektoriseringen har ökat kan vi se att samverkan mellan myndigheter vuxit i betydelse. Samverkan sker både på uppdrag av

---

<sup>39</sup> Se till exempel SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin - granskning och förslag*.

<sup>40</sup> Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>41</sup> Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad ledning och styrning i staten.*, SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*, Statskontoret. (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. (Om offentlig sektor).

<sup>42</sup> Se till exempel Statskontoret. (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*. Statskontoret. (2020:3). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Statskontoret. (2014:1). *Politik för global utveckling. Regeringens gemensamma ansvar?* Jacobsson, Bengt (2019). *Den svåra samordningen – Regeringen och Agenda 2030*.

regeringen och på initiativ från myndigheterna själva. Det finns också ett generellt krav på samarbete i myndighetsförordningen och på samverkan i förvaltningslagen.<sup>43</sup> Regeringen har också valt att lyfta betydelsen av myndighetssamverkan i det förvaltningspolitiska målet.<sup>44</sup> Samverkan har visat sig vara förenat med flera svårigheter och Statskontoret har tidigare sett att oklara krav på samverkan kan skapa onödigt tidskrävande administration på myndigheterna.<sup>45</sup> Men Statskontoret har i en tidigare studie också visat att myndigheter ofta deltar i en omfattande samverkan och att myndighetscheferna anser att de är duktiga på att samverka. De pekar på att samverkan kan bidra till att lösa den egna instruktionsenliga uppgiften och uppfattar att myndighetssamverkan har ökat under det senaste decenniet. Samtidigt är det viktigt att i varje enskilt fall väga kostnaden mot nyttan.<sup>46</sup> Det finns också flera exempel på att myndigheter på eget initiativ samverkar för att lösa förvaltningsgemensamma utmaningar.<sup>47</sup> Ovanstående iakttagelser visar att myndigheterna under de senaste åren har fått allt mer erfarenhet av samverkan, dess hinder och möjligheter.

## Hanteringen av pandemin har påverkat alla sektorer i samhället

Coronapandemin har under våren och sommaren 2020 på olika sätt påverkat hela samhället. För att hantera och motverka pandemin och dess konsekvenser har regeringen behövt involvera stora delar av den statliga och kommunala förvaltningen. Som ett exempel arbetade alla departe-

---

<sup>43</sup> 6 § Myndighetsförordningen (2007:515), 8 § Förvaltningslag (2017:900). De båda begreppen samverkan och samarbete inrymmer ofta vissa betydelskillnader i reglering och utformning av uppdrag till myndigheter, men i denna studie använder vi begreppen synonymt.

<sup>44</sup> Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

<sup>45</sup> Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

<sup>46</sup> Statskontoret. (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet.* (Om offentlig sektor).

<sup>47</sup> Se till exempel <https://www.folkhalsomyndigheten.se/gd-forum-agenda-2030/>. (Hämtad 2020-11-25), <https://www.esamverka.se/>. (Hämtad 2020-11-25).



ment utom Statsrådsberedningen med att handlägga regeringsbeslut med koppling till coronapandemin under pandemins första månader (tabell 1). Socialdepartementet var det departement som handlade flest beslut, därefter följde Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet.

**Tabell 1. Antal regeringsbeslut per departement 1 februari – 1 september 2020.**

Departement	Antal beslut
Arbetsmarknadsdepartementet	20
Finansdepartementet	53
Försvarsdepartementet	1
Infrastrukturdepartementet	37
Justitiedepartementet	38
Kulturdepartementet	39
Miljödepartementet	8
Näringsdepartementet	36
Socialdepartementet	124
Utbildningsdepartementet	52
Utrikesdepartementet	14
<b>Totalt</b>	<b>422</b>

Källa: Statskontorets kartläggning av regeringsbeslut.

Men det är inte bara olika delar av samhället som berörs av pandemin, utan krisen har också inneburit att sektorer och förvaltningsnivåer har behövt arbeta *tillsammans* för att lösa problem. Detsamma gäller också regeringens och Regeringskansliets arbete. En avgörande faktor för regeringens förmåga att hantera en kris som coronapandemin är förmågan till samordning och koordinering mellan departementen i Regeringskansliet. Tidigare studier har pekat på att sektoriseringen inom Regeringskansliet har försvårat samordningen inom Regeringskansliet.<sup>48</sup> Det har också inneburit problem vid hanteringen av tidigare kriser.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillsitsbaserad ledning och styrning i staten*.

<sup>49</sup> SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*.

## Regeringen skapar hängrännor genom krav på samverkan

Vår kartläggning visar att regeringen i hög grad har ställt krav på myndigheterna att samverka med varandra, men också med Sveriges kommuner och regioner (SKR) (tabell 2). SKR omnämns som samverkanspart i flest uppdrag, 18 stycken. Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen omnämns som samverkanspart 17 uppdrag. I 10 uppdrag har regeringen angett att myndigheter ska samverka med kommuner och regioner.

**Tabell 2. Antal beslut om uppdrag där en aktör anges som samverkanspart 1 februari–1 september 2020.**

Aktör	Antal
SKR	18
Folkhälsomyndigheten	17
Socialstyrelsen	17
Kommuner och regioner	10
MSB	9
Läkemedelsverket	6
Länsstyrelserna	5

Källa: Statskontorets kartläggning av regeringsbeslut.

Kommentar: I kommuner och regioner har vi inkluderat uppdrag där både kommuner och regioner anges som samverkanspart men även uppdrag där endast kommuner eller endast regioner har angetts.

Trots att det finns generella krav på myndigheterna att samverka styr regeringen ofta genom särskilda samverkanskrav. Det kan vara ett sätt för regeringen att försäkra sig om att myndigheterna för en dialog om uppdraget. Regeringen kan också ha kännedom om att det är flera myndigheter som har ansvar för frågorna som uppdraget berör och att det sannolikt krävs en samordning dem emellan för att identifiera och reda ut ansvarsförhållanden, utbyta information och genomföra uppdragen mer effektivt och sammanhållet.

## Flera andra verktyg för att överbrygga utmaningar med sektoriseringen

Vår analys visar att regeringen också har använt sig av flera andra tillvägagångssätt för att hantera de utmaningar som sektoriseringen kan innebära.

### Likalydande uppdrag för att få fler perspektiv

I coronapandemin är det många komplexa frågor som kräver en snabb hantering. För att kunna ta välvägda beslut behöver regeringen få frågor belysta utifrån flera perspektiv. I en sektoriserad förvaltning innebär det att flera myndigheter behöver bli involverade för att utifrån sin kompetens inom respektive sakområde bidra med kunskap och analys i en fråga. Vår kartläggning visar att regeringen vid några tillfällen beslutat om i princip likalydande uppdrag till flera myndigheter. Ett exempel är uppdraget att analysera om det tillfälliga besöksförbudet på äldreboenden ska fortsätta gälla efter 30 september 2020.<sup>50</sup> Regeringen gav uppdraget till Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen som inom sina respektive verksamhetsområden skulle analysera konsekvenser av ett fortsatt eller upphävt besöksförbud.

Ett annat exempel är att regeringen gav Folkhälsomyndigheten i uppdrag att ta fram scenarier för eventuella nya utbrott.<sup>51</sup> I samband med uppdraget fick även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att utifrån Folkhälsomyndighetens scenarier analysera vilka insatser som skulle behöva vidtas inom deras respektive ansvarsområden.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Regeringsbeslut 2020-08-20. Uppdrag att analysera det tillfälliga förbudet mot besök i särskilda boendeformer för äldre, Regeringsbeslut 2020-08-20. Uppdrag att analysera det tillfälliga förbudet mot besök i särskilda boendeformer för äldre.

<sup>51</sup> Regeringsbeslut 2020-07-02. Uppdrag till Folkhälsomyndigheten att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.

<sup>52</sup> Regeringsbeslut 2020-07-02. Uppdrag till MSB att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19, Regeringsbeslut 2020-07-02. Uppdrag till Läkemedelsverket att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19, Regeringsbeslut 2020-07-02. Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19, Regeringsbeslut 2020-07-02. Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.

## **Vissa uppdrag ger specifika myndigheter en mer samordnande och ibland styrande roll**

Vi kan också konstatera att regeringen har gett myndigheter i uppdrag att samordna andra myndigheter, men även regioner och kommuner, i arbetet för att hantera coronapandemin. Myndigheter med instruktionsenliga uppgifter i en viss sektor, har i och med dessa uppdrag också fått en styrande roll gentemot myndigheter som huvudsakligen är verksamma inom andra sektorer. Formellt sett är myndigheterna horisontellt organiserade i förhållande till varandra och har förutom genom föreskrifter inte mandat att styra varandras verksamheter. Det innebär att det är regeringen som har ansvar för att styra och koordinera myndigheternas verksamheter samt vid behov lösa ut eventuella målkonflikter. Men regeringen har inte alltid tid eller kapacitet att i detalj samordna myndigheternas arbete. Vår kartläggning visar att regeringen inom ramen för hanteringen av pandemin har gett vissa myndigheter omfattande uppdrag att driva processer som involverar och påverkar andra myndigheter. Vår bedömning är att det i praktiken kan innebära att dessa myndigheter har fått en styrande och koordinerande roll.

Ett exempel är uppdraget till Folkhälsomyndigheten att utöka antalet tester av covid-19.<sup>53</sup> Enligt uppdraget skulle Folkhälsomyndigheten bland annat starta och leda arbetet med att koordinera de aktörer som behövdes för att provtagningen skulle kunna utökas samt utveckla en nationell strategi för arbetet. Myndigheten fick också i uppdrag att samverka med andra myndigheter, regioner och privata aktörer. Dessutom angav regeringen i uppdraget att sju olika myndigheter, bland annat MSB, Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg, samt universitet och högskolor skulle bistå Folkhälsomyndigheten i genomförandet. I detta uppdrag får Folkhälsomyndigheten en komplex roll som inrymmer ledning, stöd och analys. I och med att myndigheter saknar mandat att styra andra myndigheter kräver dock uppdraget att övriga aktörer är följsamma och låter sig styras och samordnas av Folkhälsomyndigheten.

---

<sup>53</sup> Regeringsbeslut 2020-03-30. *Uppdrag om att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19.*

Vi uppfattar att samordnande uppdrag till vissa myndigheter har varit ett av flera sätt för regeringen att överbrygga och hantera utmaningarna i förvaltningens sektorisering. Coronapandemin, liksom andra kriser föredet, innebär att många och komplexa frågor behöver lösas på kort tid. Det rör sig ofta om frågor som spänner över flera förvaltningsnivåer och som saknar naturlig hemvist i en avgränsad sektor. Regeringens beslut om samordnande uppdrag till vissa myndigheter har beslutats under stortidspress och med begränsad tillgång till information. För de inblandade aktörerna, inte minst för de samordnande myndigheterna, innebär uppdragen att de behöver klara ut ansvarsfördelning i genomförandet.

### **Nationella samordnare kan stärka banden mellan myndigheter och verksamheter**

Ett annat sätt för regeringen att överbrygga barriärer mellan olika aktörer och sektorer är att tillsätta en samordnare. På så sätt skapar regeringen en tillfällig organisation, ofta i kommittéform, som får ett självständigt ansvar för att genomföra regeringens uppdrag. En samordnare kan driva på och samordna olika aktörer inom förvaltningen men även inom till exempel näringsliv och civilsamhälle. Det gäller särskilt inom områden och för frågor som är komplexa och inte har en självklar hemvist i den traditionella strukturen.<sup>54</sup> Det är vanligt att regeringen använder sig av en samordnare när det finns behov av att agera snabbt eller visa på politisk handlingskraft.<sup>55</sup>

Under de första månaderna av pandemin tillsatte regeringen flera nationella samordnare: en vaccinsamordnare, en samordnare av högskoleprovet samt en samordnare med anledning av virusets effekter på näringslivet.<sup>56</sup> Regeringen tillsatte också en samordnare med uppgift

---

<sup>54</sup> Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

<sup>55</sup> Riksrevisionen. (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

<sup>56</sup> Kommittédirektiv 2020:59 *Tillgång till vaccin mot covid-19*, Kommittédirektiv 2020:92 *Genomförande av högskoleprovet*, Regeringskansliet. Pressmeddelande. (2020-03-13). *Regeringen tillsätter samordnare med anledning av coronavirusets effekter på näringslivet*. (Hämtad 2020-11-04). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

att samordna dialogen med regionerna för storskalig testning av pågående infektion för covid-19.<sup>57</sup>

Regeringen har angett flera motiv till att de har utsett samordnare under coronapandemin. Ett skäl är att de ska verka i gränsytan mellan olika aktörer och driva på processer som inkluderar flera olika sektorer. Vaccinsamordnaren ska exempelvis verka för att Sveriges arbete med att införskaffa vaccin är samordnat med internationella behov och processer och ha en dialog med vaccinutvecklare.<sup>58</sup> Samordnaren som regeringen har tillsatt med anledning av virusets effekter på näringslivet ska samverka med arbetsmarknadernas parter och näringslivet i syfte att underlätta dialog mellan dem.<sup>59</sup> Statskontoret har tidigare konstaterat att det är vanligt att nationella samordnare får i uppdrag att träffa och föra dialog med olika aktörer, till exempel för att sätta ljuset på en fråga. De har även en större frihet än myndigheter att välja tillvägagångssätt och verktyg för att uppnå sitt uppdrag.<sup>60</sup> Att utse nationella samordnare under coronapandemin kan därmed vara ett sätt för regeringen att ytterligare trycka på för att särskilt viktiga frågor i krisen ska lösas ut och hanteras. Med sin organisatoriskt fristående roll och avgränsade uppdrag, kan nationella samordnare fungera som en tillfällig blåslampa på berörda delar av förvaltningen och stödja dess samverkansförmåga i en viss fråga.

### **Länsstyrelserna kan bidra med hängrännor i den operativa hanteringen på regional nivå**

Länsstyrelserna är till skillnad från resten av statsförvaltningen inte ansvariga för en sektor eller ett sakområde, utan för ett stort antal sakområden inom ett geografiskt avgränsat område. Länsstyrelsen är

---

<sup>57</sup> Regeringskansliet. Pressmeddelande. (2020-05-08). *Harriet Wallberg ny testkoordinator för coronatester*. (Hämtad 2020-11-27). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

<sup>58</sup> Kommittédirektiv 2020:59 *Tillgång till vaccin mot covid-19*.

<sup>59</sup> Regeringskansliet. Pressmeddelande. (2020-03-13). *Regeringen tillsätter samordnare med anledning av coronavirusets effekter på näringslivet*. (Hämtad 2020-11-04). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

<sup>60</sup> Statskontoret. (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

också geografiskt områdesansvarig myndighet.<sup>61</sup> Av dessa anledningar har de en central roll i hanteringen av kriser. Statskontoret har i en analys av länsstyrelsernas hantering av flyktingsituationen under hösten 2015 konstaterat att länens krisberedskapsorganisation generellt sett fungerar för att hantera sådana komplexa händelser. Statskontoret bedömde mot bakgrund av analysen att länsstyrelserna även framöver bör kunna ansvara för att samordna och inrikta insatserna också vid andra samhällsstörande händelser.<sup>62</sup>

Länsstyrelserna har sedan tidigare utvecklat strukturer för samverkan inom olika områden, bland annat inom krisberedskapsområdet. De har under den tidsperiod av pandemin som vi studerat samordnat flera uppgifter och kontakter med olika aktörer genom ett gemensamt samordningskansli. Samordningskansliet samordnar rapportering till Regeringskansliet och centrala myndigheter, externa kommunikationsinsatser samt beredning av frågor från bland annat Regeringskansliet och SKR. De har upplevt att de haft en tät kontakt med Regeringskansliet och haft möjlighet att lämna synpunkter inför beslut.

Statliga myndigheter är inte huvudsakligen organiserade för krishantering utan för att genomföra sitt uppdrag. Även om många myndigheter har möjlighet att växla över i en krisorganisation vid behov. I samband med pandemin har flera myndigheter behövt samarbeta nära och operativt, för att klara den rådande situationen. Länsstyrelsen har utifrån sitt geografiska områdesansvar på regional nivå fungerat som en samverkans- och samordningsaktör för kommuner, regioner och olika statliga myndigheter. Länsstyrelsen vittnar om att det har varit en utmaning att samverka i frågor som har berört flera myndigheters uppdrag om myndigheterna inte har en utvecklad förståelse för varandras arbete inom området, som exempelvis i frågan om skyddsutrustning.

---

<sup>61</sup> Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

<sup>62</sup> Statskontoret. (2016). *Länsstyrelsernas hantering av situationen av människor på flykt 2015*.

## Krisen visar på myndigheternas samverkansförmåga

Sektoriseringen i förvaltningen kan både bidra till tydlighet i form av rakare ansvarslinjer, och till utmaningar. Genom sektoriseringen kan nya gränsdragningar uppstå mellan myndigheter och verksamheter, liksom nya otydligheter i rollfördelning och ansvar för genomförande. Även i hanteringen av coronapandemin har oklara ansvarsförhållanden mellan myndigheter blivit tydliga. Det har enligt våra intervjuer både handlat om frågor som flera myndigheter på olika sätt ansvarar för och frågor utan en tydlig hemvist i förvaltningen. Krisen har av denna anledning krävt samverkan mellan myndigheterna i genomförandet för att förtydliga roller och ansvar.

Enligt våra intervjuer har myndigheterna under hanteringen av pandemin i flera fall löst ut oklara ansvarsförhållanden och roller i dialog med varandra. Ett exempel är läkemedelsförsörjningen där tre myndigheter enligt sina instruktioner har uppgifter: Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. I samband med pandemin beslutade regeringen om särskilda uppdrag till både Socialstyrelsen och Läkemedelsverket om att säkerställa tillgången till läkemedel.<sup>63</sup> Både Socialstyrelsen och Läkemedelsverket har i våra intervjuer angett att de hade en tät dialog om vilken myndighet som skulle göra vad i arbetet. Inledningsvis hade myndigheterna möte varannan dag. I mötena kunde de koordinera arbetet, men också informera varandra om operativa frågor som exempelvis läkemedelstillgången. Efter ett tag gick de över till att ha veckovisa avstämningar.

Ett annat exempel är gränsdragningen mellan Läkemedelsverket och Arbetsmiljöverket i frågor om skyddsutrustning och medicinteknik där båda myndigheterna har ansvar. Läkemedelsverket har ansvar för tillsyn av medicinteknisk utrustning. Samtidigt har Arbetsmiljöverket ansvaret för tillsyn av personlig skyddsutrustning och fick under våren i uppdrag att säkerställa att vården kunde få tillgång till skyddsutrustning som ännu

---

<sup>63</sup> Regeringsbeslut 2020-03-12. *Uppdrag om ökad samordning för att säkra tillgången till läkemedel som bedöms vara av central betydelse vid eventuella störningar till följd av spridningen av det nya coronaviruset*, Regeringsbeslut 2020-03-25. *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19.*



inte var kvalitetsgranskad i enlighet med EU:s grundläggande hälso-, miljö- och säkerhetskrav.<sup>64</sup> Myndigheterna fick föra en dialog för att reda ut hur ansvaret dem emellan skulle fördelas.

Men myndigheterna bad också varandra om hjälp med att hantera uppdragen från regeringen. Socialstyrelsen bad till exempel MSB om hjälp med att få kunskap om kommuner och regioners behov av utrustning. MSB involverade länsstyrelserna som efter ett bemyndigande från regeringen kunde kräva in underlag från kommuner och regioner om behov av skyddsutrustning och sjukvårdsmaterial.<sup>65</sup>

Ovanstående exempel visar att myndigheterna när det behövts har arbetat tillsammans och löst frågor som uppstått, både på uppdrag av regeringen och på eget initiativ.

---

<sup>64</sup> Regeringsbeslut 2020-04-07. *Uppdrag att säkerställa ett förfarande för att även icke CE-märkt personlig skyddsutrustning ska kunna användas.*

<sup>65</sup> Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att bistå regionerna i att säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19.*



## Det kommunala självstyret är en utmaning för regeringens möjlighet att styra

Sverige har en decentraliserad förvaltningsmodell med 21 regioner och 290 kommuner samt ett starkt kommunalt självstyre. Modellen innebär bland annat att regioner och kommuner har ansvar för en stor del av de offentliga tjänster som medborgarna nyttjar, till exempel vård och äldreomsorg. Det finns flera fördelar med denna modell, som att beslut som rör dessa verksamheter kan anpassas till lokala förhållanden och fattas nära de som berörs. Men modellen har också kritiserats för att exempelvis leda till alltför stora skillnader mellan vad medborgarna i olika delar av landet kan förvänta sig av det allmänna.

I en förvaltningsmodell som bygger på ett långtgående kommunalt självstyre behöver den statliga styrningen ibland balansera mellan fördelarna med lokal anpassning och behovet av en snabb och enhetlig hantering. Den styrning som har fördelar ut ett perspektiv, kan medföra nackdelar ur ett annat. Även under coronapandemin har den långtgående decentraliseringen både ansetts försvåra arbetet med att hantera krisen och lyfts fram som en förutsättning för att klara den.<sup>66</sup> I detta kapitel analyserar vi konsekvenser av decentraliseringen under pandemin våren och sommaren 2020 samt vilka utmaningar och möjligheter det inneburit för krishantering.

Våra övergripande iakttagelser är:

---

<sup>66</sup> Se bland annat Dagens Nyheter. 2020-06-01. *Så halkade Sverige efter i den globala jakten på läkemedel*, Dagens Nyheter. 2020-06-30. *Det kommunala självstyret kostar liv under pandemin*, Dagens Nyheter. 2020-07-02. *Det lokala självstyret är en förutsättning för att klara kriser*, Svenska Dagbladet. 2020-07-05. *Så föddes Sveriges coronaplan – spelet bakom kulisserna*.

- 
- Coronapandemin har krävt åtgärder inom verksamheter som till stora delar faller under regionernas och kommunernas ansvar. I och med ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen förändras inte dessa förhållanden i händelse av en kris. Men när en kris är omfattande och drabbar hela samhället kan vi se att det finns behov av nationell samordning, vilket kommuner och regioner också har efterfrågat. Styrning genom myndigheterna är ett viktigt verktyg för regeringen att nå kommuner och regioner.
  - Vissa beslut som regeringen har fattat är formulerade som att uppgifter och ansvar flyttas från regioner och kommuner till statliga myndigheter. I praktiken har dock myndigheterna i de flesta fall kommit att komplettera det arbete som redan bedrivs i kommuner och regioner.
  - Regeringen har gett flera statliga myndigheter i uppdrag att stödja och samordna arbetet i kommuner och regioner. Länsstyrelserna utgör en sådan länk mellan den statliga och den lokala nivån. De har fått flera uppdrag om att samordna kommunernas arbete och ta fram regionala lägesbilder som underlag till statliga myndigheter och regeringen.
  - Regeringen har försökt underlätta för kommuner och regioner genom att besluta om vissa lättnader i redovisningskrav men också genom finansiellt stöd i form av statsbidrag.
  - SKR har en särskild roll i den decentraliserade modellen. I de flesta regeringsuppdrag som rör kommuner och regioner anger regeringen att myndigheterna ska samverka med SKR. I våra intervjuer har det också framkommit att SKR medverkat i flera samverkansgrupper. Flera av de vi intervjuat menar att det i början fanns otydligheter om SKR:s roll men att den har blivit tydligare med tiden.
  - Allmänheten anser att ett mycket stort ansvar för hanteringen av pandemin ligger på regeringen och de statliga myndigheterna. Detta trots att det framför allt är regionerna som har ansvar för hälso- och sjukvården i Sverige. Allmänhetens uppfattning kan bero på att ansvarsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna är svår att förstå. Det är inte heller alltid helt klart hur långt statens ansvar att skapa förutsättningar för kommuner och regioner sträcker sig.
-

## En långtgående decentralisering

Sveriges förvaltningsmodell består av tre nivåer: nationell nivå, regional nivå och kommunal nivå. De olika nivåerna har ansvar för olika frågor, exempelvis sköter regionerna hälso- och sjukvården och kommunerna grundskolan och äldreomsorgen. Ansvarsfördelningen regleras i ett flertal författningar, bland annat regeringsformen, kommunallagen samt olika speciallagar och förordningar. Riksdag och regering kan justera ansvarsfördelningen genom beslut. Det innebär att uppdelningen mellan stat och kommun inte är given, utan kan växla över tid. Regeringen har angett att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra precisa gränser för den kommunala kompetensen.<sup>67</sup>

En grundläggande princip för decentraliseringen är det kommunala självstyret.<sup>68</sup> Det innebär att kommuner och regioner har långtgående möjligheter att själva besluta om, finansiera och driva de verksamheter som ingår i deras ansvar. Men graden av självstyre är villkorat av riksdagen som har formulerat övergripande mål för de områden som kommuner och regioner har ansvar för. Riksdagen och regeringen kan också styra kommuner och regioner genom regelstyrning, finansiell styrning eller annan styrning. Regelstyrning förekommer i lagar, förordningar eller föreskrifter. Finansiell styrning innebär att staten styr genom exempelvis skatter, avgifter, bidrag eller subventioner. Annan styrning innehåller mjuka styrmedel som inte är tvingande. Regeringen kan till exempel ge myndigheter i uppdrag att stödja, informera och samverka med regioner och kommuner.

Under senare tid har statens styrning av kommuner och regioner ökat och blivit mer detaljerad, vilket i praktiken kan innebära en inskränkning i det kommunala ansvaret.<sup>69</sup> Statskontoret har bedömt att den statliga styrningen behöver bli mindre detaljerad och i ökad utsträckning ta hänsyn till att utmaningarna, behoven och förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika

---

<sup>67</sup> Statskontoret. (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

<sup>68</sup> 1 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>69</sup> Statskontoret. (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*, Statskontoret. (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. (Om offentlig sektor).

kommuner och regioner.<sup>70</sup> Den ökade styrningen märks till exempel i mängden mål och inriktningsdokument som riktar sig till kommunal och regional nivå, men även i mängden regler som kommuner och regioner ska följa. Många skäl kan ligga bakom utvecklingen. Öppna system för jämförelser och resultatindikatorer från verksamheter i kommuner och regioner kan till exempel öka trycket på likvärdighet över landet och på nationell samordning. Politiskt tryck på nationell nivå, till exempel genom en stark opinion eller ställningstaganden i riksdagen, kan medföra att regeringen ser ett behov av att agera också inom områden där kommuner och regioner har det huvudsakliga ansvaret.<sup>71</sup>

### Statliga myndigheter har fått operativa uppgifter

Coronapandemin har krävt åtgärder inom verksamheter som till stora delar faller under regionernas och kommunernas ansvar. Det gäller framförallt hälso- och sjukvården och äldreomsorgen men också skolan, socialtjänsten och tillsyn av serveringsställen. I och med ansvars-, närhets- och likhetsprincipen förändras inte dessa förhållanden i händelse av en kris. Men när en kris är omfattande och drabbar hela samhället visar vår studie att det finns behov av nationell samordning så att resurser används där de bäst behövs. Regeringen har som exempel fattat flera beslut om att statliga myndigheter ska ta mer operativa roller i förhållande till regioner och kommuner. Detta gäller framförallt inom vård- och omsorgsområdet.

Två exempel på uppdrag där regeringen har gett myndigheter ansvar för operativa uppgifter som normalt sett ligger på kommuner och regioner är uppdragen om att säkerställa tillgång till skyddsutrustning och medicinteknisk utrustning vilket även inkluderade läkemedel.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Statskontoret. (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

<sup>71</sup> Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

<sup>72</sup> Regeringsbeslut 2020-03-16. *Uppdrag om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19*, Regeringsbeslut 2020-03-16. *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19*.

## **Ett delat ansvar för läkemedel och sjukvårdsmaterial i kris**

Det är regioner och kommuner som ansvarar för hälso- och sjukvård i Sverige. Regionernas ansvar regleras i 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Kommunerna har enligt 12 kap. i samma lag ansvar för hälso- och sjukvård i vissa fall. Det är regionerna som ska planera för försörjning av medicinteknisk utrustning, förbrukningsmaterial och läkemedel, eftersom de ansvarar för att planera hälso- och sjukvården utifrån vårdbehovet i respektive region.<sup>73</sup> Regionerna har också ett ansvar för att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap.<sup>74</sup> Socialstyrelsen har i sina föreskrifter förtydligat vad denna beredskap innebär. Av föreskrifterna framgår att regionerna ska ha förmåga att genomföra den hälso- och sjukvård som krävs vid en allvarlig händelse.<sup>75</sup> Regionerna ska också planera för att tillgången till medicinteknisk utrustning, förbrukningsmaterial och läkemedel svarar mot de behov som kan uppstå vid kris eller liknande. De ska även se till att personalen har tillgång till nödvändig utrustning.

Socialstyrelsen har också under vissa situationer ansvar inom området. Enligt sin instruktion ansvarar Socialstyrelsen för att samordna förberedelserna för att säkerställa försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmaterial inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.<sup>76</sup>

## **Socialstyrelsen fick operativa uppgifter inom området**

I februari 2020 varnade medicinteknikbranschen för att det fanns risk för att det skulle uppstå brist på personlig skyddsutrustning till vårdpersonal vid en ökad spridning av coronaviruset.<sup>77</sup> Skälet var att det saknades

---

<sup>73</sup> 5 kap. 9 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap.

<sup>74</sup> 7 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>75</sup> 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap.

<sup>76</sup> 9 § 3 p. förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

<sup>77</sup> Sveriges Radio. 2020-02-15. *Viruset kan leda till materialbrist i vården.* (Hämtad 2020-09-14). [www.sr.se](http://www.sr.se).

nationella beredskapslager för skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial. Regionerna har istället tillämpat så kallade just-in-time-leveranser som innebär att leveranser av sjukvårdsmaterial ska spegla de aktuella behoven. Men systemet är känsligt för störningar och plötsliga förändringar.<sup>78</sup>

Socialstyrelsen fick i mars i uppdrag att dels säkerställa tillgången till skyddsutrustning i regioner och kommuner, dels säkra tillgången till medicinteknisk utrustning med mera på nationell nivå.<sup>79</sup> Myndigheten arbetar normalt inte med att köpa eller samordna inköp av medicinteknisk utrustning, skyddsutrustning eller läkemedel eller med att besluta om att omfördela utrustning eller läkemedel. Uppdraget till Socialstyrelsen om att säkerställa tillgång på skyddsutrustning beslutades efter att regionerna hade begärt att regeringen skyndsamt skulle ge Socialstyrelsen och MSB i uppdrag att på nationell nivå säkerställa tillgången till och fördelningen av den mellan regionerna.

### **Uppdragen kunde tolkas som en förflyttning av ansvar och roller**

Regeringens formulering av uppdragen till Socialstyrelsen om att säkerställa tillgången till skyddsutrustning och läkemedel kan enligt vår bedömning tolkas som att staten skulle ta över operativa uppgifter och ansvar från kommunerna och regionerna. Det var också så som Socialstyrelsen inledningsvis tolkade uppdraget om att säkerställa tillgång till läkemedel enligt våra intervjuer. Men i praktiken behöll regionerna ansvaret i stor utsträckning. Enligt våra intervjuer beslöt Socialstyrelsen i dialog med regionerna och SKR att det var bättre om ansvaret låg kvar hos regionerna och nära vården. För läkemedelsfrågan skrev Socialstyrelsen ett certifikat som gav regionerna rätt att köpa in läkemedel för Sveriges räkning. Enligt både myndigheterna och SKR tog Socialstyrelsen därefter främst en stödjande och samordnande roll.

---

<sup>78</sup> SOU 2020:23. *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning.*

<sup>79</sup> Regeringsbeslut 2020-03-16. *Uppdrag om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19*, Regeringsbeslut 2020-03-16. *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19.*



Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen om att säkerställa tillgång till skyddsutrustning och läkemedel fick alltså i slutändan en praktisk innebörd som blev mindre ingripande för kommuner och regioner än vad som först tycktes vara fallet. Enligt våra intervjuer med företrädare för Socialstyrelsen och SKR kan det vara svårt för en myndighet att ta samma roll som en region eller en kommun gällande läkemedelsförsörjning och skyddsutrustning. De riskerar att hamna i en situation där de konkurrerar om samma leverantörer. Därför krävs det en nära samverkan för att myndigheten ska kunna komplettera regioner och kommuner där behoven finns. Även om Sveriges förvaltningsmodell ger regeringen möjligheter att omfördela ansvar mellan staten, kommunerna och regionerna i en kris, så innebär en sådan förändring ofta komplexa praktiska konsekvenser som kan vara svåra att förutse i en akut krishantering.

### **Uppdraget om att säkerställa tillgång till skyddsutrustning väckte frågor om ansvarsfördelningen**

Uppdraget till Socialstyrelsen att säkerställa tillgången till skyddsutrustning ledde enligt myndigheten till frågor om ansvarsfördelningen. Enligt våra intervjuer hörde kommuner av sig och frågade om de behövde skicka sin skyddsutrustning till Socialstyrelsen eller om de kunde använda den själva. Socialstyrelsen menar att det i uppdraget var tydligt att ansvarsprincipen skulle fortsätta att gälla och att myndigheten skulle stötta och samordna regionerna och kommunerna i deras arbete och vid behov fylla de gap som uppstod.

I vår intervju med SKR menar de att regeringen i uppdraget tydligt pekade ut att Socialstyrelsen skulle utgöra ett komplement till regionerna och kommunerna. Däremot uppfattade SKR att kommunikationen kring uppdraget bidrog till förvirring. Uttryck som att ”Socialstyrelsen blir nationell inköpscentral” har till exempel uppfattats som att Socialstyrelsen skulle ta över hela inköpsansvaret från kommuner och regioner.<sup>80</sup> Flera av regeringens och myndigheternas beslut har kommunicerats via presskonferenser som för vissa aktörer var den enda

---

<sup>80</sup> Socialdepartementet. Pressmeddelande. (2020-03-14). *Socialstyrelsen blir nationell inköpscentral för sjukvårdsmateriel, skyddsutrustning och viss medicinteknisk utrustning.* (Hämtad 2020-11-17). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

information de fick. I vissa fall har då inte heller de formella besluten varit klara. Det har enligt SKR skapat otydlighet.

### **Socialstyrelsens nya mandat reglerades i förordning**

I uppdraget att säkra tillgången till skyddsutrustning fick Socialstyrelsen även i uppdrag att omfördela befintligt eller tillkommande sjukvårdsmaterial mellan regionerna och kommunerna. Det var ett nytt mandat som ingen aktör haft innan, även om det var tillåtet för regionerna att omfördela material mellan sig. Eftersom de tre förvaltningsnivåerna inte är hierarkiskt ordnade enligt förvaltningsmodellen kan en myndighet till exempel inte bestämma över en region eller en kommun utan ett bemyndigande från riksdagen eller regeringen. I det här fallet beslutade regeringen också om en förordning för att reglera Socialstyrelsens nya mandat.<sup>81</sup>

I praktiken kan det dock vara svårt att omsätta ett nytt mandat i handling. Enligt våra intervjuer uppstod det inledningsvis frågor gällande hur Socialstyrelsen skulle omfördela material rent praktiskt. Lösningen som sedan kom till stånd vilade på att en samverkansyta skapades där kommunerna och regionerna på egen hand kunde börja handla med material mellan varandra. Ytan togs fram i samförstånd mellan myndigheter, regioner, kommuner och SKR.

### **Regeringen styr krishanteringen i kommuner och regioner genom uppdrag och statsbidrag**

Regeringen kan styra kommuner och regioner indirekt genom regeringsuppdrag till myndigheter.<sup>82</sup> Flera av regeringsuppdragen under vårens hantering av coronapandemin har syftat till att stödja kommunerna och regionerna eller att stärka samordning och koordinering inom och mellan stat, kommun och region. Regeringen kan även styra genom statsbidrag, och har också beslutat om nya eller höjda statsbidrag till kommuner och

---

<sup>81</sup> Förordning (2020:126) om fördelning av sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av sjukdomen covid-19.

<sup>82</sup> Statskontoret. (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*.

regioner med anledning av pandemin. Men dessa styrverktyg är inte bindande utan bygger på att regionerna och kommunerna låter sig styras.

Kommuner och regioner har dessutom i grunden olika förutsättningar och resurser. Det gör att hanteringen av olika frågor ofta kan skilja sig åt mellan olika kommuner och regioner, trots statens samordnande och stödjande insatser.

### **Flera myndigheter har fått uppdrag att stödja kommuner och regioner**

Vi kan se att flera av uppdragen till de statliga myndigheterna handlar om att stödja kommuner och regioner. Det är dock inte unikt för de uppdrag som har getts under coronapandemin. Staten har även tidigare i hög grad styrt kommuner och regioner genom uppdrag till myndigheter, i synnerhet inom vård- och omsorg och utbildningsområdet.<sup>83</sup>

Socialstyrelsen har fått flera uppdrag för att stödja kommuner och regioner, dels mer specifika uppdrag som rör vissa verksamheter, dels uppdrag som är mer övergripande och systeminriktade. Exempel på mer verksamhetsanpassade uppdrag är att ta fram och sprida information till personal i socialtjänsten och kommunal hälso- och sjukvård om åtgärder för att skydda riskgrupper, utveckla stöd för hur bedömning av undantag kan göras från förbud mot besök i äldreomsorgen samt sammanställa och sprida exempel på arbetssätt för att undvika smitta på särskilda boenden för äldre.<sup>84</sup> Exempel på mer övergripande uppdrag är att stärka regioners och kommuners beredskapsarbete med anledning av pandemin, stödja samordningen av regionernas hälso- och sjukvårdsresurser under

---

<sup>83</sup> Statskontoret. (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*.

<sup>84</sup> Regeringsbeslut 2020-03-12. *Uppdrag att genomföra en informationsinsats riktad till personal inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården*, Regeringsbeslut 2020-06-11. *Uppdrag gällande besöksförbudet i särskilda boendeformer för äldre*, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Socialstyrelsen*.

sommaren 2020, stödja regionernas hantering av uppdämda vårdbehov samt följa och analysera väntetider i hälso- och sjukvården.<sup>85</sup>

Även inom utbildningsområdet har regeringen beslutat om uppdrag för att stödja eller underlätta för huvudmännen. Bland annat fick Skolverket i uppdrag att genomföra insatser för att stödja huvudmän, utbildningsanordnare, rektorer, lärare, förskollärare samt övrig personal i skolväsendet i syfte att underlätta deras arbetssituation.<sup>86</sup> Skolverket fick också i uppdrag att göra lättnader i krav för statsbidrag för att minska huvudmännens administrativa börda.<sup>87</sup>

### **Myndigheter har fått i uppdrag att samordna arbetet i kommuner och regioner**

Staten har i flera fall vidtagit åtgärder för att koordinera och samordna arbetet som har skett i regioner och kommuner. Folkhälsomyndigheten har till exempel fått i uppdrag att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19 och säkerställa att det finns fungerande flöden för testningen, även storskalig. Båda uppdragen handlar om att Folkhälsomyndigheten ska samordna och koordinera arbetet. Myndigheten ska också samverka och samråda med bland annat regioner och kommuner.<sup>88</sup> Regeringen beslutade även i samråd med Folkhälsomyndigheten att placera en testkoordinator på Folkhälsomyndigheten. Koordinatorn skulle samordna dialogen med regionerna.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Regeringsbeslut 2020-03-05. *Uppdrag att stärka beredskapsarbetet med anledning av utbrottet av covid-19*, Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att stödja regionernas samordning av hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren*, Regeringsbeslut 2020-06-25. *Uppdrag att stödja regionernas hantering av uppdämda vårdbehov samt följa och analysera väntetider i hälso- och sjukvården*.

<sup>86</sup> Regeringsbeslut 2020-04-30. *Uppdrag att genomföra stödjande insatser med anledning av covid-19*.

<sup>87</sup> Regleringsbrev avseende 2020 för Statens Skolverk.

<sup>88</sup> Regeringsbeslut 2020-03-30. *Uppdrag om att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19*, Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att på nationell nivå säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19*.

<sup>89</sup> Regeringskansliet. Pressmeddelande. 2020-05-08. *Harriet Wallberg ny testkoordinator för coronatester*. (Hämtad 2020-11-03). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Även Socialstyrelsen och MSB har fått uppdrag som handlar om att samordna och stödja arbetet med att hantera pandemin i regionerna. Till exempel uppdragen till Socialstyrelsen att stödja samordningen av regionernas hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren 2020 samt uppdraget att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplaster. Men även uppdraget till MSB att bistå med transporter av skyddsutrustning och annat material.<sup>90</sup>

### **Finansiellt stöd till kommuner och regioner**

Regeringen har med anledning av coronapandemin beslutat om flera riktade statsbidrag till kommuner och regioner. Statsbidragen är ett sätt för regeringen att stödja verksamheten, men även att styra den i en viss riktning.<sup>91</sup> Statsbidragen är frivilliga för kommuner och regioner att söka men de är ofta förknippade med villkor.

Flera av besluten gäller statsbidrag till hälso- och sjukvård samt omsorgen. Bland annat förordning (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19. Hittills har regeringen avsatt 20 miljarder kronor under 2020 för sådant stöd.<sup>92</sup> Andra beslut gäller ökade bidrag till kommunerna för att stärka välfärden samt satsningen Äldreomsorgslyftet.<sup>93</sup> När det gäller regionerna har regeringen även beslutat om ett statsbidrag för att utveckla och stärka

---

<sup>90</sup> Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att stödja regionernas samordning av hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren*, Regeringsbeslut 2020-03-19. *Uppdrag att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser*, Regeringsbeslut 2020-04-30. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bistå med transporter och logistik avseende skyddsutrustning och annan materiel till följd av covid-19*.

<sup>91</sup> Statskontoret. (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*.

<sup>92</sup> Prop. 2019/20:181 *Extra ändringsbudget för 2020 – Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset*, prop. 2020/21:45 *Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare medel till kommuner och regioner, ökad testning och andra merkostnader med anledning av coronaviruset samt ändrade regler för kostförmån i särskilda fall*.

<sup>93</sup> Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att betala ut statsbidrag till kommuner för kostnader till följd av satsningen Äldreomsorgslyftet*.

kontaktmöjligheterna till verksamheter som möter personer med psykisk ohälsa.<sup>94</sup>

Regeringen har även beslutat om statsbidrag inom andra områden, bland annat för minskade biljettintäkter i kollektivtrafiken och för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.<sup>95</sup>

### Länsstyrelserna – en länk mellan nationell och lokal nivå

Länsstyrelserna är statens företrädare och samordnar olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i regionen.<sup>96</sup> Även under coronapandemin har länsstyrelserna fått flera uppdrag som handlar om att utgöra en länk mellan den statliga och lokala nivån. Länsstyrelserna har bland annat fått i uppdrag att ta fram regionala lägesbilder om arbetet i länet, om risker för social problematik och utsatthet till följd av pandemin samt hur befolkningen följer myndigheternas rekommendationer.<sup>97</sup>

Länsstyrelserna fick i slutet av mars i uppdrag att bistå regionerna i att säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19, efter att de hade lämnat in en begäran till regeringen. Enligt uppdraget ska länsstyrelserna i samråd med Folkhälsomyndigheten och på regionernas initiativ bistå regionerna vid utbyggnaden av kapaciteten för och vid utförandet av

---

<sup>94</sup> Regeringsbeslut 2020-04-16. *Utbetalning av medel för att utveckla och stärka kontaktmöjligheterna till följd av spridningen av covid-19 till verksamheter som möter personer med psykisk ohälsa.*

<sup>95</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 1:18, förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>96</sup> Statskontoret. (2016:24). *Statens styrning av kommunerna.*

<sup>97</sup> Regeringskansliet. Pressmeddelande (2020-03-20). *Uppdrag till länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19.* (Hämtad 2020-11-10). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), Regeringsbeslut 2020-04-03. *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19*, Regeringsbeslut 2020-06-11. *Uppdrag om lägesbilder och åtgärder i kommunerna för att förebygga social problematik och utsatthet*, Regeringsbeslut 2020-06-11. *Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, riktlinjer och råd för inrikesresor och sommaraktiviteter.*

serologisk testning och PCR-testning.<sup>98</sup> I uppdraget erbjuds regionerna hjälp via länsstyrelserna, men regionerna får själva ta initiativ till hjälpen. Formuleringen i uppdraget illustrerar den balansgång mellan statlig styrning och kommunalt självstyre som regeringen hanterar i den svenska förvaltningsmodellen, och som blir särskilt aktuell under en kris.

Företrädare för länsstyrelserna har i vår intervju pekat på att deras samordnande roll på regional nivå har förtydligats och förstärkts ytterligare i samband med pandemin. Hanteringen av pandemin har även bidragit till att samverkan mellan länsstyrelserna intensifierats ytterligare, bland annat genom fler ensade beslut. De ser också att de har kunnat vara en länk mellan sektorsmyndigheter och regional och kommunal nivå i hanteringen av pandemin. Exempelvis har länsstyrelserna samordnat olika sektorsmyndigheters begäran om information från kommunerna, bland annat när det gäller behov av skyddsutrustning. Genom länsstyrelsernas samordning av de olika sektorsmyndigheternas förfrågningsunderlag, avlastades kommunernas uppgiftslämnande i en kritisk period.

### **SKR har en särskild roll i den decentraliserade modellen**

En särskild länk mellan regeringen och kommuner och regioner är medlems- och arbetsgivarorganisation SKR, där alla 21 regioner och 290 kommuner är medlemmar. SKR är en politiskt styrd organisation med kongressen som högsta beslutande organ.<sup>99</sup> De är också arbetsgivarorganisation för alla kommuner och regioner, men utgör även ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning mellan kommuner och regioner. SKR har inte någon formell roll i hanteringen av coronapandemin, utan ska främst stötta medlemmarna och agera språkrör för dem på nationell nivå.

SKR stödjer kommuner och regioner genom att bland annat svara för kunskapsutbyte och samordning. Regeringen använder ofta SKR som representant för kommuner och regioner vid dialog eller samverkan mellan stat och kommun. Regeringen kan även sluta överenskommelser

---

<sup>98</sup> Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att bistå regionerna i att säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19.*

<sup>99</sup> Sveriges kommuner och regioner. Om SKR. <https://skr.se/tjanster/omskr.409.html>. (Hämtad 2020-11-02).

med SKR om att utveckla eller stärka vissa områden. Regeringen har bland annat slutit en överenskommelse med SKR om ökad nationell testning för covid-19.<sup>100</sup> Men SKR företräder enbart kommunerna och regionerna, de har ingen beslutanderätt över dem. Dessutom företräder SKR arbetsgivarnas intressen, vilket också sätter gränser för hur regeringen kan förhålla sig till organisationen.<sup>101</sup>

### **SKR är samverkanspart i många regeringsuppdrag**

I uppdragen till myndigheterna anger regeringen ofta vilka aktörer som en myndighet ska samverka med vid genomförande av uppdraget. I de uppdrag som vi har tagit del av förekommer SKR relativt ofta som samverkanspartner. I ungefär en femtedel av regeringsuppdragen uppmanar regeringen myndigheten att samverka med SKR. I något färre fall anger regeringen att myndigheten ska samverka direkt med kommuner eller regioner (se tabell 2 i kapitel 3). En förklaring till att regeringen vill att myndigheterna ska samverka med SKR kan vara att det saknas en formell aktör som samlar samtliga kommuner och regioner och som myndigheterna kan samarbeta med. Det är en utmaning för regeringen och myndigheterna att kommunicera med alla regioner och kommuner. SKR kan erbjuda ett enklare sätt att kommunicera.

I våra intervjuer har vi fått information om att SKR har deltagit i flera av de samverkansgrupper som har bildats under coronapandemin, särskilt inom områdena hälso- och sjukvård samt den kommunala omsorgen inom socialtjänsten. De vi har intervjuat menar att det i början fanns viss otydlighet kring SKR:s medverkan, bland annat eftersom SKR inte är någon myndighet och inte har några beslutsbefogenheter. Men deras roll har blivit tydligare med tiden.

---

<sup>100</sup> Regeringsbeslut 2020-06-11. *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.*

<sup>101</sup> Statskontoret. (2014). *Överenskommelser som styrmedel.* (Om offentlig sektor).



## Kommuner och regioner uppfattas inte som ansvariga i första hand

Effekterna av coronapandemin har drabbat hela samhället och inte minst verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för. I SOM-undersökningen kan vi se att allmänheten ändå uppfattar att frågor om ansvar och ansvarsutkrävande faller tillbaka på de statliga myndigheterna och regeringen (figur 1). Detta gäller även i frågor där regioner och kommuner har ett långtgående ansvar enligt lag eller andra författningar. Omkring 90 procent av de svarande i SOM-undersökningen anser att regeringen respektive myndigheterna i mycket hög eller ganska hög utsträckning har ansvar för att hantera pandemin, jämfört med cirka 80 procent för regioner och kommuner.

En möjlig förklaring till resultatet kan vara att medborgarna inte förstår hur ansvaret fördelar sig mellan de tre förvaltningsnivåerna. Tidigare undersökningar har till exempel visat att en tredjedel av väljarna inte visste att kommunerna ansvarade för vård, skola och omsorg. Enligt forskningen finns det flera orsaker till att det kan vara svårt att förstå hur ansvaret fördelar sig mellan de olika nivåerna. Faktorer som kan påverka förståelsen är bland annat att det är en gemensam valdag till riksdag, region- och kommunfullmäktige, att styret i kommunerna oftare är mer komplexa med fler partier som styr och med blocköverskridande överenskommelser samt att statens styrning av kommuner kan göra att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun uppfattas som otydlig. Det kan i sin tur utgöra ett hinder för väljarna att utkräva ansvar på lokal och regional nivå.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Erlingsson, Mörk & Persson. (2019). *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport 2019. SNS Förlag.



## Avslutande reflektioner

Avslutningsvis vill vi summera våra intryck kring den svenska förvaltningsmodellen och de tre karaktärsdragen i modellen som vi har undersökt. Vi reflekterar också kring vilka möjligheter och utmaningar som modellen och dess karaktärsdrag har inneburit under de första månaderna av coronapandemin.

### Regeringen har det samlade ansvaret för den strategiska hanteringen av krisen

Den svenska förvaltningsmodellen ger regeringen det samlade ansvaret för den strategiska hanteringen av coronapandemin. Regeringens mandat vilar på stödet från riksdagen och regeringen behöver riksdagens godkännande av bland annat lagförslag. Det kan påverka regeringens styrning och möjlighet att agera snabbt i kriser, men förvaltningsmodellen innebär i övrigt inga begränsningar för regeringens vägval i hanteringen av pandemin.

Myndigheternas roll är att praktiskt genomföra regeringens beslut. Myndigheterna ska också bistå regeringen med beslutsunderlag. Vår studie visar att regeringen under den studerade perioden i vissa fall har fattat beslut om att följa myndigheternas rekommendationer, medan man i andra fall har gått emot. Att myndigheterna är organisatoriskt fristående från regeringen kan feltolkas och det kan ibland framstå som att de har större frihet än vad de har. I själva verket lyder myndigheterna under regeringen och är ansvariga inför dem för sin verksamhet. Men myndigheternas organisatoriskt fristående ställning gentemot regeringen ger dem också utrymme att agera inom ramen för sitt delegerade ansvar. Myndigheterna har därmed både frihet och ett ansvar att tolka regeringens uppdrag. Det innebär till exempel att myndigheterna i en kris inte behöver vänta på styrning från regeringen för att agera inom ramen för sitt uppdrag.

Samtidigt visar vår studie att den organisatoriska åtskillnaden mellan regeringen och myndigheterna kan innebära en utmaning för

kommunikationen mellan dem. Regeringen har fattat ett stort antal beslut som har träffat myndigheterna. Det är dock viktigt att sådana formella beslut kompletteras med informella kontakter för att myndigheterna ska förstå och kunna agera efter regeringens vilja på ett bra sätt. I en kris kan denna typ av informella kontakter vara svåra att hinna med vilket vi också sett exempel på i vår studie. Det kan leda till missförstånd och oklarheter i regeringens styrning. Det är samtidigt viktigt att det finns rutiner för hur de informella kontakterna ska ske och att de inte går längre än till informationsutbyte och förtydligande av den formella styrningen.

Ytterst är det regeringen som är ansvarig för att relationen med myndigheten fungerar. Det är också regeringen som bestämmer hur nära relationen till myndigheten ska vara och hur mycket information som de ska dela. Om relationen mellan regeringen och myndigheten inte är välfungerande i normala fall kommer den med stor sannolikhet inte att fungera bättre under en kris.

### **Regeringen har flera verktyg för att hantera utmaningar med sektorisering**

Sektoriseringen i förvaltningen innebär att Sverige har expertmyndigheter med hög kompetens inom sitt sakområde. Men uppdelningen gör det också svårare att få till en samlad styrning samt välavvägda beslut där alla relevanta perspektiv beaktas.

Vår studie visar dock att förvaltningsmodellen ger regeringen flera möjligheter att hantera utmaningarna med sektorisering. Det finns bland annat krav på att myndigheter ska samarbeta och samverka med varandra.<sup>103</sup> Regeringen kan också genom sin styrning av myndigheter och verksamheter verka för att överbrygga de glapp som sektoriseringen innebär. I vår studie har vi till exempel sett att regeringen länkar samman olika myndigheter med varandra genom samverkanskrav och gemensamma uppdrag. Regeringen har också gett likalydande uppdrag till flera myndigheter för att belysa en frågeställning utifrån flera perspektiv. I samband med pandemin har myndigheterna samverkat, både som ett resultat av regeringens uppdrag och på eget initiativ. Statskontoret har tidigare konstaterat att myndigheterna och Regeringskansliet under senare

---

<sup>103</sup> 6 § Myndighetsförordningen (2007:515), 8 § Förvaltningslag (2017:900).

decennier har behövt hantera fler tvärsektoriella frågor. Det kan ha bidragit till erfarenheter av samverkan som de har kunnat dra nytta av under hanteringen av pandemin.

## **Regeringen har behövt stötta och samordna arbetet i regioner och kommuner**

Den långtgående decentraliseringen i förvaltningsmodellen innebär att beslut kan fattas nära medborgarna och anpassas till lokala förutsättningar. Men under coronapandemin har det även inneburit utmaningar för regeringens styrning eftersom flera av de mest berörda verksamheterna faller under kommunernas och regionernas ansvar. Regeringen måste i sin styrning förhålla sig till det kommunala självstyret och principerna för krishanteringen: ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen.

Vår kartläggning visar att regeringen har hanterat decentraliseringens utmaningar genom att ge myndigheter i uppdrag att på olika sätt stödja, samordna och bistå kommuner och regioner. Regeringen har även uppmanat myndigheterna att samverka direkt med kommuner och regioner. I vissa fall har myndigheterna fått långtgående uppdrag inom områden som formellt sett hör till regionernas eller kommunernas ansvarsområden. Modellen ger därmed regeringen förutsättningar att påverka utvecklingen, trots att det operativa ansvaret för till exempel vården och omsorgen är delegerat till kommuner och regioner.

Men vi konstaterar också att även om modellen medger sådana förskjutningar av ansvar mellan olika nivåer kan det i praktiken vara svårt för statliga myndigheter att agera inom områden som hör till regionernas eller kommunernas ansvar. Även om det är regeringen som ger myndigheterna uppdrag, är det därför viktigt att övriga aktörer också sluter upp och samverkar för att kunna genomföra uppdragen, oavsett om det finns formella krav eller inte.

## **Modellen ger både möjligheter och utmaningar**

Sammantaget har vi visat att förvaltningsmodellen ger regeringen långtgående möjligheter att ta sitt strategiska ansvar för hanteringen av pandemin. Men vi kan också konstatera att modellen innebär både möjligheter och utmaningar för det operativa genomförandet.

### **Regeringen har långtgående möjligheter att styra men i praktiken finns det begränsningar**

Den svenska förvaltningsmodellen ger regeringen långtgående möjligheter att styra myndigheterna samt påverka arbetet i regioner och kommuner. Men i praktiken begränsas möjligheterna av flera skäl. Det kan till exempel vara svårt för regeringen att säkerställa ett tillräckligt beslutsunderlag och det kan ta tid att bereda ett beslut. Det är också viktigt för regeringen att väga vilka styrverktyg som är mest lämpliga att använda vid olika tillfällen och i vilken omfattning den bör styra. Att regeringen tillämpar modellen så som den är tänkt är nödvändigt för att styrningen ska bli effektiv. Vi kan till exempel konstatera att även om regeringen formellt har stora möjligheter att styra flexibelt, kan det i praktiken innebära svårigheter.

### **Regeringen har samma verktyg att tillgå i krisläge, men behöver arbeta snabbare**

Vår slutsats är också att de möjligheter och utmaningar som karaktärsdragen i förvaltningsmodellen ger är desamma oavsett om det är ett normalläge eller ett krisläge. Men under en kris behöver regeringen fatta beslut snabbare och ibland utifrån knapphändig information. Under en kris finns det också en press på regeringen och myndigheterna att agera. Vi kan konstatera att regeringen under hanteringen av coronapandemin behöver fatta snabba beslut. Det kan medföra att regeringen behöver göra kompletteringar i efterhand genom nya beslut. I vår studie har vi också sett att regeringen har justerat och preciserat beslut efterhand.

### **Modellen kräver kommunikation och samverkan**

Vår studie visar också att förvaltningsmodellen och dess organisatoriska uppdelning kan vara en utmaning för ett samlat agerande i kris. Samverkan och kommunikation mellan regering och myndigheter, mellan olika sektorer och mellan förvaltningsnivåerna blir därför viktiga verktyg. Även när det är bråttom kan det därför vara viktigt att regeringen har ett informationsutbyte med myndigheterna och förtydligar den formella styrningen genom informella kontakter. På motsvarande sätt är det viktigt att myndigheter sinsemellan kan reda ut oklarheter i ansvarsförhållanden som blottläggs när nya frågor behöver hanteras. Vi har även visat på vikten av en god kommunikation mellan förvaltningsnivåerna där exempelvis regionerna kan be om stöd eller mandat från staten när det

behövs. Men regeringen behöver också, trots tidsbrist, vara noga med att det är genom formella beslut som styrningen sker.

### **Länsstyrelserna och SKR är särskilda länkar mellan förvaltningsnivåerna**

Såväl länsstyrelserna som SKR har fått särskilda roller som länkar mellan den statliga och den kommunala nivån, men också mellan sektorer, i hanteringen av coronapandemin. Länsstyrelserna har fått flera uttalade uppdrag att både samordna och stödja kommuner och regioner. De är ett viktigt verktyg när regeringen behöver påverka utvecklingen på kommunal och regional nivå.

Vi kan också se att regeringen har låtit SKR få en roll i flera av uppdragen. Även om SKR, som är en intresseorganisation, inte har något eget ansvar för verksamheterna i kommuner och regioner, har regeringen pekat ut dem som en viktig organisation i hanteringen av krisen. Det kan vara ett tecken på att regeringen har behövt en samtalspart som står närmare kommuner och regioner och som regeringen kan använda för att diskutera och förankra olika vägval i hanteringen av krisen.

### **Modellen kan vara svår att förstå**

Vår studie tyder slutligen på att förvaltningsmodellen och relationen mellan regeringen och dess myndigheter kan vara svår att förstå för allmänheten. Det kan leda till missförstånd gällande olika aktörers ansvar för hanteringen. SOM-undersökningen visar till exempel att en större andel svarande menar att myndigheterna bär ett något större ansvar för hanteringen av pandemin än vad regeringen gör. En orsak till det kan vara att regeringen under coronapandemins första månader till stor del har fattat beslut i enlighet med myndigheternas rekommendationer. Men det kan även bero på att myndigheterna har varit framträdande vid presskonferenser och i den operativa hanteringen av krisen.

Även ansvarsfördelningen mellan de olika förvaltningsnivåerna kan vara svår att förstå. Allmänheten anser till exempel att myndigheter och regeringen i hög grad bär ansvar för hanteringen, trots att hälso- och sjukvården framför allt faller under regionernas och kommunernas ansvar. Det kan bero på att det är svårt att förstå hur ansvaret fördelar sig mellan de tre förvaltningsnivåerna. Uppgiftsfördelningen mellan stat och

kommun är inte helt given och det är heller inte alltid klart hur långt statens ansvar att skapa förutsättningar för kommuner och regioner sträcker sig. Det kan i sin tur innebära ett hinder för väljarna att utkräva ansvar på lokal och regional nivå.



## Summary

As part of the Swedish Agency for Public Management's remit to contribute knowledge bases for the development of public administration policy, we have initiated a study that highlights and discusses the Swedish public administration model in the first months of the corona pandemic. Our ambition is to contribute knowledge about, and increased understanding of, the Swedish public administration model and how it is manifested during a crisis.

In this study we have chosen to analyse three characteristics of the Swedish public administration model: the organisationally independent position of government agencies, the sectorisation of the administration and the far-reaching decentralisation.

### **Government agencies are answerable to the Government**

Government agencies are important tools in managing a crisis. They have a delegated responsibility to deal with matters within their areas. But it is the Government that governs the country. The Government may not determine the agencies' decisions in cases concerning the exercise of public authority in relation to an individual or in cases relating to how a municipality applies law. Nor may a minister individually make decisions concerning the agencies. Beyond these provisions, there are no formal restrictions on how the Government can govern the agencies.

Our study shows that even if the Government does not have an operational responsibility for managing the necessary work in a crisis, it is highly active. During the period February-September 2020, the Government made over 400 decisions in response to the corona pandemic.

The Government depends on documentation and information from the agencies when it makes a decision. But the dependence is mutual. The agencies need a clear picture of the Government's expectations and the purpose of the measures adopted to be able to fulfil their mandate

satisfactorily. This requires effective communication between the Government and the agencies. In our study, we have seen examples of the agencies and the Government having had frequent contacts, and also of the Government deviating from normal procedures in some cases to seek comments from agencies prior to a decision.

During the period we analysed, in many cases the Government based its action on advice and recommendations from the agencies. But there is no requirement for the Government to do this and we have also seen examples of the Government having made decisions that go against the agencies' recommendations.

### **Sectorised administration requires collaboration and coherent governance**

The corona pandemic involves all sectors of society, directly or indirectly. This is evident not least in the Government's decisions in response to the pandemic, which have affected all the ministries.

The sectorisation of the administration challenges the Government's ability to govern coherently. It can also create questions about divisions of responsibility, which we have seen examples of in our analysis. But in parallel with increasing sectorisation, the agencies have also experienced an upswing in collaboration. The management of the corona pandemic demonstrates the agencies' ability to collaborate. The agencies have made efforts to close gaps and sort out unclear boundaries between them.

Although there are general requirements for cooperation and collaboration, the Government has set specific requirements for collaboration between agencies, sectors and administrative levels. This may be a way for the Government to ensure that the agencies are conducting a dialogue on the concrete division of responsibility. The Government has also created horizontal links in the administration through decisions to give coordinating assignments to certain agencies and to appoint national coordinators.

## **Local self-government is a challenge to the Government's ability to govern**

The Corona pandemic has required measures in activities that largely fall under the responsibility of regions and municipalities. But when a crisis is extensive and affects the whole of society, we can see that there is a need for national coordination, which municipalities and regions have also requested. For example, the regions requested that the Government urgently commission the National Board of Health and Welfare and the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) to ensure access to and distribution of protective equipment at national level.

The Government has also given government agencies operational tasks, in particular in the field of health and medical care. Some decisions made by the Government are formulated as transferring tasks and responsibilities from regions and municipalities to central government agencies. But in practice, in most cases, the agencies have come to complement the work already carried out in municipalities and regions.

Governance through the agencies is an important tool for the Government to reach municipalities and regions. The Government has given several government agencies the task of supporting and coordinating the work of municipalities and regions. County administrative boards form a special link between central and local government levels. They have been given several assignments to coordinate the municipalities' work and produce regional status reports as reference material for government agencies and the Government.

The Government also uses the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) to reach municipalities and regions. For example, they are listed as collaborators on several government assignments and have also participated in several liaison groups. This gives them a special role in the Swedish public administration model.

## **Our study shows both opportunities and challenges with the public administration model**

The Swedish public administration model gives the Government far-reaching opportunities to direct the agencies and to influence the work of regions and municipalities. But it is important for the Government to

weigh up which governance tools are most appropriate to use at different times and to what extent. For governance to be effective, it is necessary that the Government applies the model as it is intended. For example, we can note that even if the Government formally has substantial scope to change the division of responsibilities within the administration, in practice it may entail difficulties.

The public administration model makes the same governance tools available to the Government in a crisis as in normal circumstances, but under different conditions. Decisions often need to be made quickly and with incomplete information. During a crisis, there is also pressure on both the Government and the agencies to act.

The public administration model also requires collaboration and communication between the Government and agencies, between different sectors and between administrative levels. It is then important that the Government can clarify its governance through informal contacts. At the same time, it is important that there are procedures for how the informal contacts should take place and that they do not go further than the exchange of information and clarification of formal governance. However, agencies also need to be able to sort out ambiguities in divisions of responsibility among themselves when new issues need to be dealt with. In collaboration and communication between the central and local government levels, the county administrative boards and SALAR constitute special links.

Our study also shows that the public administration model may be difficult to understand for the general public. According to the SOM survey conducted in the spring of 2020, the percentage of people who considered that the agencies bear a responsibility for the handling of the pandemic was slightly higher than the percentage who considered the Government does so. In addition, a larger percentage considered that the agencies and the Government are largely responsible for the handling of the pandemic than the percentage that considered that municipalities and regions bear responsibility, despite the fact that medical and health care are primarily the responsibility of the regions and municipalities. This may be partly due to the fact that the agencies have been more visible during the first months of the pandemic, but it may also be because it is

difficult to understand how the responsibility between the three administrative levels is divided. Nor is it always clear how far the State's responsibility for creating the conditions for municipalities and regions extends. This may, in turn, be an obstacle to voters holding those at local and regional level to account.



## Referenser

### Litteratur

Erlingsson, Mörk & Persson. (2019). *Kommunernas framtid*. Konjunkturrådets rapport 2019. SNS Förlag.

Jacobsson, Bengt (2019). *Den svåra samordningen – Regeringen och Agenda 2030*. Serie: Förvaltningsakademien nr. 18. Huddinge: Södertörns högskola.

Jacobsson & Sundström (2007). *Governing State Agencies Transformations in the Swedish Administrative Model*. Scores rapportserie 2007:5.

Nieman (2013). *Villkorat förtroende: Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*.

Wockelberg. (2015). *Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen? Statliga chefers uppfattningar om autonomi och styrning ur ett jämförande perspektiv*. I *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. En antologi från Statskontoret.

Wockelberg & Ahlbäck Öberg (2016) *Ex Post Control of Mature State Agencies: Swedish Governments' Performance Information Demands over Time and Across Policy Sectors*, Utrecht August 24–26, 2016.

### Massmedia

Dagens Nyheter. 2020-03-15. *Så gick det till när regeringen gav taktpinnen till expertmyndigheten*.

Dagens Nyheter. 2020-05-24. *Stuprören lever trots lärdomarna från tsunamin*.

Dagens Nyheter. 2020-06-01. *Så halkade Sverige efter i den globala jakten på läkemedel*.

Dagens Nyheter. 2020-06-30. *Det kommunala självstyret kostar liv under pandemin.*

Dagens Nyheter. 2020-07-02. *Coronakrisen blottar svenska systemfel.*

Dagens Nyheter. 2020-07-02. *Det lokala självstyret är en förutsättning för att klara kriser.*

Expressen. 2020-03-16. *Så klev Löfven ut ur byråkratens skugga.*

Kvartal. 2020-05-07. *Det svenska undantaget.*

Svenska Dagbladet. 2020-05-14. *När Förbudssverige blev det oansvariga landet.*

Svenska Dagbladet. 2020-07-05. *Så föddes Sveriges coronaplan – spelet bakom kulisserna.*

Svenska Dagbladet. 2020-08-31. *Rektorer: För hög risk med högskoleprov.*

Sveriges Radio. 2020-02-15. *Viruset kan leda till materialbrist i vården.* (Hämtad 2020-09-14). [www.sr.se](http://www.sr.se).

## Offentligt tryck

Ds 2018:6. *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift.*

Kommittédirektiv 2020:59 *Tillgång till vaccin mot covid-19.*

Kommittédirektiv 2020:74. *Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.*

Kommittédirektiv 2020:92 *Genomförande av högskoleprovet.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20  
*Granskningsbetänkande, bilaga 1.*

Prop. 2005/06:133. *Samverkan vid kris för ett säkrare samhälle.*

Prop. 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*



Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2019/20:181 *Extra ändringsbudget för 2020 – Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Prop. 2020/21:45 *Extra ändringsbudget för 2020 - Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare medel till kommuner och regioner, ökad testning och andra merkostnader med anledning av coronaviruset samt ändrade regler för kostförmån i särskilda fall.*

Regeringsbeslut 2020-03-05. *Uppdrag att vidareutveckla befintliga och kommande samordnings- och informationsinsatser m.m. med anledning av utbrottet av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-03-05. *Uppdrag att stärka beredskapsarbetet med anledning av utbrottet av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-03-12. *Uppdrag att genomföra en informationsinsats riktad till personal inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården.*

Regeringsbeslut 2020-03-12. *Uppdrag om ökad samordning för att säkra tillgången till läkemedel som bedöms vara av central betydelse vid eventuella störningar till följd av spridningen av det nya coronaviruset.*

Regeringsbeslut 2020-03-16. *Uppdrag om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-03-16. *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-03-19. *Uppdrag att inrätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser.*

Regeringsbeslut 2020-03-19. *Uppdrag till länsstyrelserna att regelbundet redovisa arbetet i länen med anledning av spridningen av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-03-25. *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-03-26. *Uppdrag att förbereda och vidta åtgärder inom regionalfondsprogrammen för att möta effekterna av covid-19-utbrottet.*

Regeringsbeslut 2020-03-30. *Uppdrag om att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-04-03. *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-04-07. *Uppdrag att säkerställa ett förfarande för att även icke CE-märkt personlig skyddsutrustning ska kunna användas.*

Regeringsbeslut 2020-04-16. *Utbetalning av medel för att utveckla och stärka kontaktmöjligheterna till följd av spridningen av covid-19 till verksamheter som möter personer med psykisk ohälsa.*

Regeringsbeslut 2020-04-30. *Uppdrag att genomföra stödjande insatser med anledning av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-04-30. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bistå med transporter och logistik avseende skyddsutrustning och annan materiel till följd av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att bistå regionerna i att säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att på nationell nivå säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att stödja regionernas samordning av hälso- och sjukvårdsresurser under sommaren.*

Regeringsbeslut 2020-06-04. *Uppdrag att betala ut statsbidrag till kommuner för kostnader till följd av satsningen Äldreomsorgslyftet.*

Regeringsbeslut 2020-06-11. *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner.*

Regeringsbeslut 2020-06-11. *Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, riktlinjer och råd för inrikesresor och sommaraktiviteter.*

Regeringsbeslut 2020-06-11. *Uppdrag gällande besöksförbudet i särskilda boendeformer för äldre.*

Regeringsbeslut 2020-06-11. *Uppdrag om lägesbilder och åtgärder i kommunerna för att förebygga social problematik och utsatthet.*

Regeringsbeslut 2020-06-17. *Uppdrag att analysera konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg.*

Regeringsbeslut 2020-06-25. *Uppdrag att stödja regionernas hantering av uppdämda vårdbehov samt följa och analysera väntetider i hälso- och sjukvården.*

Regeringsbeslut 2020-07-02. *Uppdrag till Folkhälsomyndigheten att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-07-02. *Uppdrag till Konjunkturinstitutet att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av utbrottet av sjukdomen covid-19 för 2020–2022.*

Regeringsbeslut 2020-07-02. *Uppdrag till Läkemedelsverket att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-07-02. *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-07-02. *Uppdrag till MSB att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-07-02. *Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-07-16. *Uppdrag att redogöra för förutsättningarna att genomföra prov.*

Regeringsbeslut 2020-07-16. *Uppdrag att utvärdera det vetenskapliga stödet avseende vård av patienter med långvariga symptom av sjukdomen covid-19.*

Regeringsbeslut 2020-08-13. *Uppdrag att ta fram fler högskoleprov i syfte att kunna genomföra fler provtillfällen och därigenom minska risken för smittspridning.*

Regeringsbeslut 2020-08-20. *Uppdrag att analysera det tillfälliga förbudet mot besök i särskilda boendeformer för äldre.*

Regeringsbeslut 2020-08-20. *Uppdrag att analysera det tillfälliga förbudet mot besök i särskilda boendeformer för äldre.*

Regeringsbeslut 2019-08-22. *Uppdrag om förbättrad information avseende nationell tillgång till läkemedel vid bristsituationer.*

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 1:18, förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev avseende 2020 för Statens Skolverk.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Tillväxtverket.

SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin - granskning och förslag.*  
Betänkande från 2005 års katastrofkommission.

SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015.*  
Betänkande av Utredningen om migrationsmottagandet 2015.

SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet.* Betänkande av Agenda 2030-delegationen.

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad ledning och styrning i staten.* Betänkande av Tillitsdelegationen.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande från kommunutredningen.

SOU 2020:23. *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret - underlag till försvarspolitisk inriktning*.

Utbildningsutskottets protokoll 2019/20:52.

## Rapporter och dokument från myndigheter och organisationer

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vad är en kris?* (Hämtad 2020-10-21).

<https://www.sakerhetspolitik.se/Krisberedskap/Vad-ar-en-kris/>.

Regeringskansliet. Pressmeddelande. (2020-03-13). *Regeringen tillsätter samordnare med anledning av coronavirusets effekter på näringslivet*. (Hämtad 2020-11-04). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Regeringskansliet. Pressmeddelande (2020-03-20). *Uppdrag till länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19*. (Hämtad 2020-11-10). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Regeringskansliet. Pressmeddelande. (2020-05-08). *Harriet Wallberg ny testkoordinator för coronatester*. (Hämtad 2020-11-03). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Regeringskansliet. Pressmeddelande. (2020-08-20). *Översyn av besöksförbudet på äldreboenden*. (Hämtad 2020-10-01). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Region Skåne, Region Stockholm, Västra Götalandsregionen. (2020-03-13). *Hemställan om nationella beslut för att säkra varuförsörjning i sjukvården*.

Riksrevisionen (2016:5). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

Socialdepartementet. Pressmeddelande. (2020-03-14). *Socialstyrelsen blir nationell inköpscentral för sjukvårdsmateriel, skyddsutrustning och viss medicinteknisk utrustning*. (Hämtad 2020-11-17). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens nationella lägesrapport 2020-03-09*.

Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens plan inför eventuella nya utbrott av covid-19*.

Statskontoret. (2005:3). *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.

Statskontoret (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*. (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2014). *Överenskommelser som styrmedel*. (Om offentlig sektor).

Statskontoret (2014). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor).

Statskontoret (2014:1) *Politik för global utveckling. Regeringens gemensamma ansvar?*

Statskontoret (2015) *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar. En antologi från Statskontoret*. (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2016). *Länsstyrelsernas hantering av situationen av människor på flykt 2015*. Promemoria.

Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

Statskontoret. (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

Statskontoret (2019) *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*. Dnr 2019/6-5.

Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*.

Statskontoret (2020:3) *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning.*

Statskontoret. (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner.*

Statskontoret (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning. 10 år med det förvaltningspolitiska målet. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet - en forskningsantologi. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret. (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019.*

Sveriges kommuner och regioner. *Om SKR.*

<https://skr.se/tjanster/omskr.409.html> (Hämtad 2020-11-02).

Sveriges kommuner och regioner (2020). *Uppdragsbeskrivning nationella inköp och fördelning av läkemedel.*

Universitets- och högskolerådet (2020). *Redovisning av regeringsuppdraget att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020.*

Universitets- och högskolerådet. 2020-03-13. Pressmeddelande. *UHR ställer in vårens högskoleprov.* (Hämtad 2020-10-28). [www.uhr.se](http://www.uhr.se).

Universitets- och högskolerådet. 2020-08-07. Pressmeddelande. *UHR ställer in vårens högskoleprov.* (Hämtad 2020-10-28). [www.uhr.se](http://www.uhr.se).





## Bilaga 1

### Metod

I denna bilaga beskriver vi hur vi har genomfört studien.

#### Syfte och frågeställning

Vårt syfte med studien är att analysera hur karaktärsdrag i den svenska förvaltningsmodellen har tagit sig uttryck i hanteringen av coronapandemin samt hur regeringen och myndigheterna har hanterat de utmaningar och möjligheter som förvaltningsmodellen ger. I kapitel 1 finns en utförligare redovisning av syftet, de tre karaktärsdragen och våra frågeställningar.

#### Avgränsningar

Vi har fokuserat vår studie till att undersöka hanteringen under pandemins första månader, perioden februari–september 2020. Anledningen till att vi har valt denna avgränsning är att händelseförloppet under denna tid präglades av klassiska tecken på kris, det vill säga förloppet var svårt att förutse och skedde mycket snabbt. För att undersöka hur förvaltningsmodellen påverkar regeringens möjligheter att hantera en kris lämpar sig därför en undersökning av coronapandemins första månader väl. Men vi är medvetna om att pandemin för närvarande är långt ifrån över. Av denna anledning bör studien främst ses som en lägesbild av hanteringen under en begränsad period av pandemin.

En avgränsning är att vi inte har utvärderat de åtgärder som olika aktörer vidtagit eller vilken påverkan de har haft på hanteringen av pandemin. Vi har valt att fokusera på hur de tre karaktärsdragen i den svenska förvaltningsmodellen har tagit sig uttryck under coronapandemin och vilka möjligheter och utmaningar modellen ger.

## Studien baseras på flera olika underlag

Vi har använt oss av flera olika empiriska underlag för att studera hanteringen av pandemin men vårt huvudsakliga underlag har varit beslut som regeringen har fattat. Anledningen till att vi främst har utgått från regeringsbeslut är att vi är intresserade av de formella beslutsvägarna. I regeringsbeslut anger regeringen också ofta motiv och bakgrund till beslutet. Vi ville inte heller vara alltför beroende av intervjuer eftersom pandemin fortfarande pågår och det sannolikt skulle vara svårt att få möjlighet att intervjua personer som har varit och fortfarande är upptagna av hanteringen.

Men det finns begränsningar i vårt metodval. Även om regeringen anger motiv till beslut så är det inte alltid utförligt beskrivet och ibland kan det finnas fler motiv som inte framkommer i besluten. Vi kan genom att analysera beslut inte heller få kunskap om vilka överväganden regeringen gjort och vilka beslut som regeringen har valt att inte fatta och varför.

## Kvantitativ analys av beslut

Vi har kartlagt och analyserat de beslut som regeringen och riksdagen har fattat under våren och sommaren 2020 med anledning av pandemin, från den 1 februari till den 1 september 2020. Sammantaget har det ingått 422 beslut i undersökningen. I urvalet av beslut ingår alla beslut som regeringen fattat, det vill säga beslut om kommittédirektiv, propositioner, förordningar, instruktioner, regleringsbrev, regeringsuppdrag och övriga beslut. I övriga regeringsbeslut ingår bland annat överenskommelser, avtal och protokollbeslut vid regeringssammanträden. För att kartlägga regeringens beslut har vi använt oss av information från regeringens webbplats, svensk författningssamling samt en lista på beslut per departement som Justitiedepartementet har sammanställt.<sup>104</sup> Vi har sammanställt och sorterat besluten utifrån faktorer som ansvarigt departement, typ av beslut och vilken aktör som beslutet riktar sig till. För varje beslut har vi också bedömt det övergripande syftet med beslutet och om besluten är tillfälliga.

---

<sup>104</sup> Det finns inte någon sammanställd heltäckande information om vilka beslut som regeringen fattat med anledning av coronapandemin. Vi har därför använt flera kompletterande källor. Trots detta kan det saknas beslut i vår kartläggning. Det kan finnas beslut som regeringen inte markerat som beslut med anledning av coronapandemin eller beslut som vi inte kunnat identifiera av andra anledningar.

## **Kvalitativ analys av beslut**

Utifrån vår totala sammanställning av regeringsbesluten har vi sorterat ut beslut om regeringsuppdrag, instruktioner och regleringsbrev. Dessa beslut har vi analyserat kvalitativt genom att läsa dem utifrån ett antal specificerade frågeställningar, bland annat om och hur besluten har inneburit ändringar i ansvarsfördelning och om besluten innebär att flera aktörer ska samverka.

## **Fördjupad analys av tre områden genom granskning av beslut och intervjuer**

Vi har också genomfört en fördjupad analys av tre områden: tillgång till skyddsutrustning, tillgång till läkemedel och genomförandet av högskoleprovet. Vi har valt dessa områden bland annat eftersom de åskådliggör frågor om myndigheternas ställning, samverkan mellan myndigheter och den långtgående decentraliseringen i förvaltningen. För dessa områden har vi analyserat regeringens beslut men vi har också tagit del av information kring besluten såsom artiklar, pressmeddelanden och presskonferenser. I denna del har vi inkluderat beslut som ligger utanför tidsperioden för kartläggningen av beslut.

För att få en bättre bild av hur olika aktörer har uppfattat besluten har vi intervjuat berörda personer på myndigheter och andra organisationer. Vi har intervjuat företrädare för Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Universitets- och högskolerådet (UHR), Länsstyrelsen i Västmanland, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Region Sörmland och forskningsinstitutet RISE. Vi har även intervjuat Fredrik Bynander, docent i statsvetenskap vid Försvarshögskolan och anställd inom Regeringskansliet under våren 2020 och Karin Röding, generaldirektör vid UHR till och med 9 september 2020.

## **Enkätfrågor till allmänheten**

I syfte att fånga upp hur allmänheten uppfattat ansvarsfördelningen under coronapandemin har vi även inkluderat två frågor i SOM-institutets undersökning med anledning av pandemin våren 2020. SOM-undersökningen skickades ut till ett systematiskt sannolikhetsurval av den svenska befolkningen. Urvalsramen innefattade alla svenska och utländska medborgare med sin primära adress i Sverige och som är mellan 16 och 85 år. Det totala urvalet om 6 000 personer delades in i tre

jämnstora grupper vilka fick formulären tillsänt sig vid tre olika datum under våren 2020, för att på så vis fånga en längre period av coronavirusets konsekvenser. Av det ursprungliga urvalet på totalt 6 000 personer var det 2 549 personer som besvarade och skickade in formuläret vilket motsvarar en nettosvarsfrekvens på 44 procent.<sup>105</sup>

### **Projektgrupp och kvalitetssäkring**

Studien har genomförts av Hanna André, Dorian Francis, Maria Kling (projektledare), Emeli Mårtensson och Tove Stenman.

### **Kvalitetssäkring**

Studien har granskats av en intern referensgrupp vid Statskontoret samt av Shirin Ahlbäck Öberg i egenskap av extern referensperson.

De personer som vi har intervjuat har fått möjlighet att faktagranska delar av ett utkast till denna rapport.

---

<sup>105</sup> SOM-institutet (2020). *SOM-undersökningen om coronaviruset 2020 - En metodöversikt*.

## Bilaga 2

### Tre fallstudier

#### Tillgång till läkemedel

##### **Regionernas ansvar för läkemedelsförsörjningen**

Regionerna ansvarar för att upphandla läkemedel till slutenvården. De ska planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av regionens ansvar.<sup>106</sup> Regionerna ska också planera så att hälso- och sjukvårdens försörjning av medicinteknisk utrustning, förbrukningsmateriel och läkemedel anpassas till de behov som kan uppstå vid allvarlig händelse.<sup>107</sup>

##### **Tre myndigheter med närliggande uppgifter inom området**

Utöver regionerna har tre myndigheter enligt sina instruktioner uppgifter som gäller läkemedelsförsörjning. Men ingen av dem har ansvar för inköp.

*Läkemedelsverket* ska enligt sin instruktion fortlöpande svara för att sprida information om försäljningsuppehåll för läkemedel. För kritiska eller potentiellt kritiska bristsituationer har de också ansvar för att samordna aktörer inom hälso- och sjukvården och aktörer inom försörjningskedjan för läkemedel.<sup>108</sup>

*Socialstyrelsen* har ett samlat ansvar för att utveckla och upprätthålla expertis samt sprida kunskap om katastrofmedicin och krisberedskap. Socialstyrelsen ska även på regeringens uppdrag samordna förberedel-

---

<sup>106</sup> 7 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>107</sup> Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap.

<sup>108</sup> Förordning (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket.

serna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.<sup>109</sup>

*Folkhälsomyndigheten* ska på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar.<sup>110</sup>

### **Ökad efterfrågan ändrade förutsättningarna på läkemedelsmarknaden**

I början av mars var smittspridningen snabb i Sverige och i ett stort antal andra länder. Sjukhusinläggningarna ökade snabbt. På världsmarknaden ökade efterfrågan på vissa läkemedel som plötsligt blev viktiga för att hantera sjukdomen.

De flesta internationella läkemedelsföretag ville bara handla med större nationella aktörer. Flera länder som gjorde nationella upphandlingar lyckades få avtal om stora leveranser av livsviktiga läkemedel. Men eftersom Sverige sedan apoteksmarknaden avreglerades 2009 saknar en statlig aktör med ansvar för läkemedelsförsörjningen fanns det ingen som för hela landets räkning kunde köpa in de nödvändiga läkemedlen.

### **Regeringen förtydligade och justerade ansvarsfördelningen stegvis**

Under inledningen av pandemins utbredning gav regeringen Läkemedelsverket respektive Socialstyrelsen varsitt uppdrag att på olika sätt bidra till arbetet med att säkra läkemedelsförsörjningen.

Den 12 mars fick Läkemedelsverket i uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet med att stärka tillgången till viktiga läkemedel för hälso- och sjukvården vid eventuella störningar i samband med spridningen av coronavirus.<sup>111</sup> Syftet var att göra det enklare för ansvariga inom läkemedelsförsörjningen att överblicka situationen och

---

<sup>109</sup> Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

<sup>110</sup> Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

<sup>111</sup> Regeringsbeslut 2020-03-12. *Uppdrag om ökad samordning för att säkra tillgången till läkemedel som bedöms vara av central betydelse vid eventuella störningar till följd av spridningen av det nya coronaviruset.*

bedöma om det var nödvändigt med särskilda åtgärder för att under en period minska risken för läkemedelsbrist. Läkemedelsverket har sedan tidigare ett uppdrag från regeringen om förbättrad information om nationell tillgång till läkemedel vid bristsituationer.<sup>112</sup> Myndigheten har precis blivit en så kallad bevakningsansvarig myndighet, vilket gjorde att de redan hade en påbörjad struktur för att hantera bristsituationer. I och med uppdraget började myndigheten kartlägga bristerna på läkemedel. De hade emellertid inte mandat att köpa in läkemedel för Sveriges räkning.

Den 25 mars fick Socialstyrelsen i uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning med mera som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19. Uppdraget innebar även att Socialstyrelsen vid behov ska ta initiativ till att för hela landet säkra tillgången till läkemedel för covid-19-patienter. Myndigheten skulle genomföra eller om möjligt samordna inköp av läkemedel. Socialstyrelsen skulle också förbereda och vid behov besluta om fördelning över landet. I det uppdraget skulle Läkemedelsverket hjälpa Socialstyrelsen med underlag.<sup>113</sup>

### **Ändrade ansvarsfördelningen realiserades bara delvis**

Genom uppdraget till Socialstyrelsen den 25 mars öppnade regeringen för möjligheten att flytta ansvaret för inköp av läkemedel från regional till nationell nivå. Denna möjlighet nyttjades dock inte i praktiken. I stället kom den 9 april fyra svenska regioner överens om att samordna sig och köpa in läkemedel för att täcka det nationella behovet. Samordningen av inköp och fördelning av läkemedel sköttes av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Region Stockholm och Region Östergötland.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Regeringsbeslut 2019-08-22. *Uppdrag om förbättrad information avseende nationell tillgång till läkemedel vid bristsituationer.*

<sup>113</sup> Regeringsbeslut 2020-03-25. *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången till medicinteknisk utrustning m.m. som behövs i vården till följd av spridningen av covid-19.*

<sup>114</sup> Sveriges kommuner och regioner (2020). *Uppdragsbeskrivning nationella inköp och fördelning av läkemedel.*

Socialstyrelsen stöttade samordningen och utfärdare ett certifikat som styrkte regionernas mandat att köpa in läkemedel för Sveriges räkning.<sup>115</sup>

I ett fall blev dock Socialstyrelsen tvungen att gå in som inköpande part. Det gäller den EU-gemensamma upphandling av Remdesivir som Sverige har valt att ingå i för att tillgodose behov av detta läkemedel som kan uppstå i en möjlig andra våg.<sup>116</sup> Enligt våra intervjuer med företrädare för Socialstyrelsen är Socialstyrelsen avtalspart i denna upphandling eftersom regionerna inte vågade ta den ekonomiska risk som den innebar. I detta fall har därmed den ansvarsförskjutning som regeringen möjliggjorde genom regeringsuppdraget den 25 mars realiserats.

### Genomförande av högskoleprovet

Den 13 mars 2020 beslutade Universitets- och högskolerådet (UHR) att ställa in vårens högskoleprov. Skälet för beslutet var att Covid-19 fått status av allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom med överhängande risk för smittspridning.<sup>117</sup>

Av 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100) framgår att det ska finnas ett högskoleprov. UHR fattar beslut om genomförandet och därmed också om att inte genomföra provet utifrån bemyndigande i högskoleförordningen och i UHR:s föreskrifter för högskoleprovet.<sup>118</sup>

Den 16 juli gav regeringen UHR i uppdrag att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020.<sup>119</sup> UHR redovisade uppdraget i början av augusti och såg inte att det var möjligt att genomföra provet och samtidigt följa Folkhälsomyndighetens rekommenda-

---

<sup>115</sup> Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens plan inför eventuella nya utbrott av covid-19*.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Universitets- och högskolerådet. 2020-03-13. Pressmeddelande. *UHR ställer in vårens högskoleprov*. (Hämtad 2020-10-28). [www.uhr.se](http://www.uhr.se).

<sup>118</sup> Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:3).

<sup>119</sup> Regeringsbeslut 2020-07-16. *Uppdrag att redogöra för förutsättningarna att genomföra prov*.



tioner om social distansering.<sup>120</sup> Den 7 augusti beslutade UHR därför att ställa in höstens högskoleprov.<sup>121</sup> Rektorerne för de 21 lärosätena som är provanordnare ställde sig bakom UHR:s beslut i ett debattinlägg i Svenska Dagbladet den 31 augusti. De ansåg att riskerna med att genomföra högskoleprovet under hösten 2020 var för höga ur ett smittskyddsperspektiv.<sup>122</sup>

### **Regeringens beslut för att kunna genomföra högskoleprovet**

Den 6 augusti beslutade regeringen att giltighetstiden på högskoleprovet skulle förlängas från fem år till åtta år. Det innebär att ett resultat från högskoleprovet är giltigt i åtta år, till utgången av det kalenderhalvår som infaller åtta år efter provtillfället. Beslutet trädde i kraft den 10 september och gäller från och med antagningen till vårterminen 2021.<sup>123</sup>

Den 13 augusti beslutade regeringen att ge i uppdrag till UHR att ta fram fler högskoleprov i syfte att kunna genomföra fler provtillfällen och därigenom minska risken för smittspridning. Enligt uppdraget ska minst tre högskoleprov per kalenderår finnas tillgängliga under åren 2021–2023. Detta för att säkerställa att det går att anordna provet även om det finns svårigheter att genomföra provet på vanligt vis på grund av smittskyddsskäl. Regeringen sköt också till 6 miljoner kronor för uppdraget.<sup>124</sup>

Den 27 augusti beslutade regeringen om en förordningsändring som innebar att om det behövs av smittskyddsskäl får Universitets- och

---

<sup>120</sup> Universitets- och högskolerådet (2020). *Redovisning av regeringsuppdraget att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020*.

<sup>121</sup> Universitets- och högskolerådet. Pressmeddelande. 2020-08-07. *UHR ställer in höstens högskoleprov*. (Hämtad 2020-10-28). [www.uhr.se](http://www.uhr.se).

<sup>122</sup> Svenska Dagbladet. 2020-08-31. *Rektorer: För hög risk med högskoleprov*.

<sup>123</sup> Förordning (2020:744) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

<sup>124</sup> Regeringsbeslut 2020-08-13. *Uppdrag att ta fram fler högskoleprov i syfte att kunna genomföra fler provtillfällen och därigenom minska risken för smittspridning*.

högskolerådet för ett visst provtillfälle besluta att endast de som inte har ett giltigt resultat på högskoleprovet får skriva provet.<sup>125</sup>

### **Regeringen flyttade ansvaret för att genomföra högskoleprovet till UHR**

Den 8 september beslutade regeringen om en ändring i högskoleförordningen 7 kap. § 20. Ändringen innebär att ansvaret för att genomföra provet flyttades från högskolorna till UHR, och att högskolorna istället ska bistå UHR. Enligt den nya paragrafen ansvarar UHR för att på ett smittskyddssäkert sätt genomföra minst ett prov under det första kalenderhalvåret och minst ett prov under det andra. Vidare ska de högskolor som använder provet som urvalsgrund bistå UHR vid genomförandet av provet.<sup>126</sup>

Innan regeringen ändrade ansvarsfördelningen ansvarade UHR för att ta fram och utveckla högskoleprovet, distribuera det till provanordnarna, analysera och rätta provsvaren och besluta om resultat. UHR utredde även frågor kring högskoleprovet på uppdrag av regeringen. De 21 provanordnarna (lärosäten) ansvarade för genomförandet av provet, bland annat genom att ordna provlokaler och att anställa provvakter. Lärosätena ansvarade också bland annat för inplacering av provdeltagare i lokaler, utskick av kallelser.

### **Regeringen tillsatte en nationell samordnare för att bistå UHR samt föreslå permanent organisation för högskoleprovet**

Den 8 september beslutade regeringen om ett kommittédirektiv för en nationell samordnare som ska bistå UHR vid genomförandet av högskoleprov hösten 2020 och våren 2021. Samordnaren ska också föreslå en permanent organisation som innebär att en myndighet har det samlade ansvaret för provets genomförande. Regeringen menade att det i samband med coronapandemin visat sig att det delade ansvaret för genomförandet mellan totalt 22 myndigheter (21 lärosäten och UHR) hade varit otydligt och utgjort ett hinder för effektiv myndighetsstyrning. Det var till exempel oklart vilket beslut som skulle fattas om de respektive lärosätena

---

<sup>125</sup> Förordning (2020:761) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

<sup>126</sup> Förordning (2020:768) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

hade olika uppfattningar om provet skulle genomföra eller inte.<sup>127</sup> Den 10 september utsåg regeringen Peter Honeth till nationell samordnare.

### **Diskussion om högskoleprovet i utbildningsutskottet**

Frågan om högskoleprovet var uppe för diskussion i utbildningsutskottet under våren och sommaren. Under sommaren var en majoritet i utskottet för att lämna ett utskottsinitiativ till riksdagen om att högskoleprovet skulle genomföras under hösten 2020. Men i slutet av sommaren svängde Liberalerna i frågan och vid en omröstning i utskottet den 1 september röstade en majoritet av ledamöterna nej till initiativet.<sup>128</sup>

### **Tillgång till skyddsutrustning**

En central fråga under våren har handlat om tillgången till skyddsutrustning för vård- och omsorgspersonal.

### **Regioner och kommuner har ansvar för skyddsutrustning**

Regioner och kommuner ansvarar för hälso- och sjukvård i Sverige. Ansvaret för regionerna regleras i 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Kommunerna har enligt 12 kap. i samma lag ansvar för hälso- och sjukvård i vissa fall.

Regionerna ansvarar för att katastrofmedicinsk beredskap kan upprätthållas.<sup>129</sup> Socialstyrelsen har i föreskrift förtydligat vad denna beredskap innebär. Av föreskrifterna framgår att varje landsting ska ha förmåga att genomföra den hälso- och sjukvård som krävs vid en allvarlig händelse.<sup>130</sup> Varje landsting ska också planera för att tillgången till medicinteknisk utrustning, förbrukningsmaterial och läkemedel svarar mot de behov som kan uppstå vid kris eller liknande. De ska även tillgodose att personalen har tillgång till nödvändig utrustning.

---

<sup>127</sup> Kommittédirektiv 2020:92. *Genomförande av högskoleprovet.*

<sup>128</sup> Utbildningsutskottets protokoll 2019/20:52.

<sup>129</sup> 7 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

<sup>130</sup> 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22).

Socialstyrelsen har enligt sin instruktion ansvar för att samordna förberedelserna för att säkerställa försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmaterial ”inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.”<sup>131</sup>

Regeringen kan meddela särskilda föreskrifter om det behövs en nationell samordning av smittskyddsåtgärder under en kris<sup>132</sup>. Smittskyddslagen ger alltså regeringen ökade befogenheter att agera gentemot regionerna vid en krissituation.

### **Avsaknaden av beredskapslager ledde till brist på skyddsutrustning**

Redan i februari 2020 varnade medicinteknikbranschen för att det fanns risk för att det skulle uppstå brist på personlig skyddsutrustning till vårdpersonal vid en ökad spridning av coronaviruset.<sup>133</sup> Orsaken var densamma som gällde för läkemedelsförsörjningen; det fanns inga nationella beredskapslager för skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial. Regionerna har istället tillämpat så kallade just-in-time-leveranser som innebär att leveranser av sjukvårdsmaterial ska spegla de behov som finns. Men systemet är känsligt för störningar och plötsliga förändringar.<sup>134</sup>

### **Regionerna behövde nationellt stöd för att säkra tillgång till skyddsutrustning**

I början av mars 2020 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att stärka sitt beredskapsarbete med anledning av pandemin.<sup>135</sup> Uppdraget gav Socialstyrelsen förutsättningar att växla upp det redan pågående arbetet med att undersöka regionernas tillgång till skyddsutrustning.

---

<sup>131</sup> Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

<sup>132</sup> 9 kap. 6 § smittskyddslagen (2004:168).

<sup>133</sup> Sveriges Radio. 2020-02-15. *Viruset kan leda till materialbrist i vården*. (Hämtad 2020-09-14). [www.sr.se](http://www.sr.se).

<sup>134</sup> SOU 2020:23. *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret - underlag till försvarspolitisk inriktning*.

<sup>135</sup> Regeringsbeslut 2020-03-05. *Uppdrag att stärka beredskapsarbetet med anledning av utbrottet av covid-19*.

Socialstyrelsen fick också i uppdrag att ingå som svensk representant i styrgruppen för en EU-gemensam upphandling av personlig skyddsutrustning. Regeringen fattade beslut om att ingå i upphandlingen i slutet av februari. Den gemensamma upphandlingen skulle enligt regeringen ge bättre förutsättningar för Sverige att få tillgång till nödvändigt material än för enskilda upphandlare. Redan i början av pandemin såg alltså regeringen ett behov av att på nationell nivå samordna uppgifter som normalt är ett regionalt eller kommunalt ansvar.

Den 13 mars begärde de tre storstadsregionerna att regeringen skyndsamt skulle ge Socialstyrelsen och MSB i uppdrag att på nationell nivå säkerställa tillgången till skyddsutrustning och fördelningen av den mellan regionerna. Anledningen var att Folkhälsomyndigheten några dagar tidigare hade höjt risknivån för smittspridning i Sverige från måttlig till mycket hög.

Vid denna tidpunkt rapporterade flera regioner brist eller risk för brist på skyddsutrustning och provtagningsmaterial.<sup>136</sup> Enligt Socialstyrelsens lägesrapport var den tillgängliga utrustningen tillräcklig för drygt 5 800 diagnosbesök och knappt 1 450 vård dygn. I lägesrapporten framhåller Socialstyrelsen att regionerna behöver stöd för att säkerställa tillgången till skyddsutrustning.

Tre dagar efter storstadsregionernas begäran, beslutade regeringen om en förordning som gav Socialstyrelsen mandat att svara för fördelning och omfördelning till och mellan regioner och kommuner.<sup>137</sup> Förordningen beslutades med stöd av smittskyddslagen (2004:126). Regeringen gav samtidigt Socialstyrelsen i uppdrag att samordna inköp av skyddsutrustning, undersöka möjligheten att köpa skyddsutrustning från andra aktörer samt främja inhemsk produktion av sjukvårdsmaterial.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens nationella lägesrapport 2020-03-09*.

<sup>137</sup> Förordning (2020:126) om fördelning av sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av sjukdomen covid-19.

<sup>138</sup> Regeringsbeslut 2020-03-16. *Uppdrag att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och annat material till följd av spridningen av covid-19*.

## **Flera aktörer behövde samverka för att kunna fördela skyddsutrustningen**

Socialstyrelsens uppdrag och den nya förordningen ställer höga krav på Socialstyrelsen att snabbt få aktuella lägesbilder från regionerna och kommunerna. Redan innan myndigheten fick uppdraget hade den tillsammans med MSB, länsstyrelserna och SKR kommit överens om en process för samordning i syfte att ge Socialstyrelsen förutsättningar att få det underlag de behövde. Samordningsprocessen innebar att länsstyrelserna skulle bistå Socialstyrelsen med att hämta in uppgifter från kommuner och regioner och i nästa steg fungera som en samlande aktör för att mäkla resurser mellan kommuner och regioner inom sina respektive geografiska områden.

Myndigheterna tillsammans med SKR kom alltså tidigt överens om en plan för att samordna fördelningen av skyddsutrustning. Däremot saknade länsstyrelserna befogenhet att arbeta enligt den överenskomna samordningsprocessen specifikt i fråga om skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial. Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap fastställer visserligen att länsstyrelserna ska verka för samordning vid en kris samt ansvara för en samlad regional lägesbild. Men formuleringen i förordningen kan ha tolkats som alltför generell. Länsstyrelserna begärde den 30 mars 2020 att regeringen skulle ge dem ett bemyndigande för att kunna kräva in underlag från regioner och kommuner. Regeringen gav därför den 3 april 2020 länsstyrelserna i uppdrag att bistå Socialstyrelsen med att begära in uppgifter om tillgången till skyddsutrustning från kommuner och regioner.<sup>139</sup>

Trots att länsstyrelserna enligt förordningen (2017:870) om deras uppgifter vid höjd beredskap har relativt långtgående möjligheter att hämta in information från den regionala och kommunala nivån, visar länsstyrelsernas hemställan till regeringen att de inte ansåg att deras ansvar och befogenheter var tillräckligt tydliga när det gällde samordning kring skyddsutrustning.

---

<sup>139</sup> Regeringsbeslut 2020-04-03. *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19.*

### **MSB fick uppdrag att bistå med transporter och logistik**

En dryg månad efter att regeringen beslutade om uppdraget till Socialstyrelsen fick MSB i uppdrag att bistå regioner, kommuner och företag med transport och logistik av skyddsutrustning.<sup>140</sup> Enligt uppdraget ska de aktörer som begär stöd från MSB bära kostnaderna för tjänsten.

Regeringen motiverade uppdraget med att aktörer snabbt behövde få tillgång till skyddsutrustningen och att MSB, som har upparbetade rutiner och kompetens för logistik, var en lämplig aktör att bistå med sådant stöd.

---

<sup>140</sup> Regeringsbeslut 2020-04-30. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bistå med transporter och logistik avseende skyddsutrustning och annan materiel till följd av covid-19.*