

Kapitel 9

SKR:s roll som medlemsarena

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



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**

Upplysningar om innehållet:

Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-167-1

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

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

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

Rapporten består av tre delar.

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

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

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

Innehåll

Kapitel 9. SKR:s roll som medlemsarena.....	5
9.1 SKR som medlemsarena	6
9.2 Medlemsarenan fick ökad betydelse under pandemin	9
9.2.1 Pandemin innebar en snabb och stor omställning	10
9.2.2 Ökad medverkan av statliga aktörer	13
9.2.3 Nätverken och politiken.....	14
9.2.4 Några reflektioner om nätverkens potential	16
9.3 Vilka lärdomar kan vi dra?	17
9.3.1 Helhetssyn och intern samordning	18
9.3.2 Nätverkens potential i kris	19
9.3.3 Utveckla samverkan med staten.....	19
9.3.4 Varierande behov bland medlemmarna	20
9.3.5 En tydligare struktur för nätverken	21

SKR:s roll som medlemsarena

SKR har på flera sätt haft en framträdande roll under pandemin. Organisationen har företrätt medlemmarnas intressen dels gentemot staten, dels som arbetsgivarorganisation i en rad frågor som blivit aktuella på grund av pandemin. SKR har också fungerat som en mötesplats där medlemmar kommer samman för att utbyta kunskaper och erfarenheter och samordna åtgärder för att lösa gemensamma problem. I denna rapport används begreppet *medlemsarena* när vi beskriver och diskuterar denna funktion. Vi uppmärksammar särskilt de medlemsnätverk som förbundet samordnar eller är delaktiga i.

Kapitlet beskriver SKR:s roll som medlemsarena och mötesplats och diskuterar hur denna roll fungerat under pandemin, samt hur den kan vidareutvecklas, såväl i tider av kris som under normala förhållanden. Kapitlet avslutas med en diskussion av några lärdomar som SKR kan dra.

Lärdomar

- Pandemin har bekräftat att kommuner och regioner behöver en stark medlemsorganisation och att SKR lyckats axla det ansvar som rollen som företrädare och medlemsarena innebär.
- SKR:s medlemsnätverk utgör strategiskt viktiga forum för informations-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte och stärker förbundets medlemsförankring. De kan också utnyttjas för dialog med relevanta statliga myndigheter.
- Nätverksformen erbjuder en flexibilitet som underlättar anpassning till förändrade förhållanden i en krissituation. Genom att diversifiera nätverk och arbetsformer kan olika medlemmars varierande behov tillgodoses bättre.
- SKR bör kartlägga de olika nätverken och värdera behovet av att förtydliga nätverkens syften och roller, samt att utveckla samverkan mellan nätverk.
- En väl fungerande samverkan inom SKR:s kansliorganisation bidrar till effektivare medlemsnätverk.

9.1 SKR som medlemsarena

SKR ska enligt ändamålsparagrafen i sina stadgar bevaka medlemmarnas intressen, vara arbetsgivarorganisation, främja och utveckla samverkan mellan medlemmarna, bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet, utgöra en nationell arena för kommun- och regionpolitik, samt vara en mötesplats för medlemmarna.¹ Man kan på goda grunder hävda att dessa olika funktioner hänger

Not. 1 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2019. *Stadgar*, § 1, Ändamål.

samman och att de på olika sätt bidrar till att stärka rollen som medlemsorganisation. Man kan också hävda att rollen som medlemsarena i varierande omfattning ingår i var och en av funktionerna. I denna rapport väljer vi att ge begreppet medlemsarena en mer avgränsad innebörd, som avser SKR som en mötesplats där medlemmar kommer samman för att utbyta kunskaper och erfarenheter, diskutera strategiska frågor och för att lösa gemensamma problem. Rollen som medlemsarena i denna bemärkelse syftar både till att ge underlag för SKR:s agerande som intresse- eller arbetsgivarorganisation och till lärande och verksamhetsutveckling. Därtill kan medlemsarenan vara forum för planering av gemensamma åtgärder, något som blev särskilt tydligt under pandemin. Vissa nätverk utgjorde forum där till exempel regiondirektörer respektive hälso- och sjukvårdsdirektörer kunde diskutera sig fram till en nationell samordning och fördelning av kritiska läkemedel, inköp av skyddsutrustning och av IVA-resurser. I dess fall föranledde diskussionerna i berörda nätverk beslut i respektive region snarare än i SKR:s styrelse.

Innan vi närmare kommer in på SKR:s roll som medlemsarena är det på sin plats att ge en kortfattad beskrivning av SKR som medlemsorganisation. Samtliga Sveriges kommuner och regioner har valt att vara medlemmar och ledamöterna i deras nyvalda fullmäktigeförsamlingar utser vart fjärde år delegater till förbundets högsta beslutande organ, kongressen. Den speglar därmed den politiska sammansättningen i dessa folkvalda församlingar. Kongressen antar inriktningsdokument och utser styrelse för den kommande kongressperioden. Styrelsen utser i sin tur beredningar och delegationer för de viktigaste politikområdena inom sektorn. Styrelsen leder förbundets arbete och dess beslut bereds politiskt i berörda beredningar och delegationer.

För att SKR ska kunna vara en aktiv bevakare av medlemmarnas intressen och en stark arbetsgivarorganisation är förbundets medlemsförankring central. Formellt innebär förbundets politiska organisation en sådan förankring, genom att den utgår från medborgarnas röster i kommun- och regionvalet och fullmäktigeledamöternas val av ombud till förbundets kongress. Men det har också betydelse att den politiska organisationen genom styrelse, beredningar och delegationer varje månad samlar de cirka 250 förtroendevalda ledamöterna. Den politiska organisationen fungerar därmed som en viktig och regelbunden mötesplats för ledande kommun- och regionpolitiker från olika partier och från alla delar landet.

Därutöver har förbundets kansli kontinuerliga och omfattande medlemskontakter inom olika verksamhetsområden i kommuner och regioner. Ibland har SKR rollen som avsändare i sina medlemskontakter och förmedlar information och kunskap genom till exempel utbildningar, konferenser, informationsinsatser och rådgivning. I andra fall kännetecknas medlemskontakterna av samarbete, dialog och utbyte genom till exempel nätverk, utvecklingsprojekt och seminarier. Gränsen mellan att vara avsändare och samarbetspartner är inte knivskarp, men de bidrar båda till att ge förbundet breda, djupa och aktuella kunskaper om medlemmarnas varierande behov och intressen och är en förutsättning för att SKR ska kunna utföra sitt uppdrag som intresse- och arbetsgivarorganisation med trovärdighet och legitimitet.

En del av medlemskontakterna ingår i vad vi beskrivit som en medlemsarena och ger företrädare för kommuner och regioner möjligheter till idé-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte och att samtidigt framföra eller diskutera sig fram till uppfattningar om hur SKR bör agera som intresse- eller arbetsgivarorganisation. Begreppet medlemsarena indikerar att det handlar om ett utbyte såväl mellan medlemmar som mellan medlemmarna och SKR. Dessa mötesplatser är ibland utformade för att ge underlag

för SKR:s agerande som intresse- eller arbetsgivarorganisation, medan de i andra sammanhang främst syftar till lärande och verksamhetsutveckling. Det finns således ett stort antal forum som utgör mötesplatser för SKR:s medlemmar.

Bland de olika former av mötesplatser som SKR ansvarar för eller är delaktiga i spelar medlemsnätverken en viktig roll. SKR samlar cirka 120 nätverk för olika funktioner och verksamheter i kommuner och regioner. Genom nätverken får medlemmarna information och kunskap och möjligheter att gemensamt diskutera angelägna frågor som rör deras respektive ansvarsområden. Nätverkens grundläggande uppgift kan beskrivas som att fånga upp och utbyta information och kunskap, utgöra en plattform för diskussion och förmedla ställningstaganden inför beslut. I de nätverk som samlar regionala företrädare är som regel samtliga regioner representerade medan de kommunala nätverken samlar företrädare från ett urval kommuner av olika storlek, struktur och geografisk belägenhet. Ofta handlar det om ett fyrtiotal deltagare.

9.2 Medlemsarenan fick ökad betydelse under pandemin

Under pandemin ökade behovet av SKR som mötesplats och medlemsarena. Den lokala och regionala krishanteringen innebar ett ökat behov av extern samverkan. Det handlade såväl om kunskaps- och erfarenhetsutbyte när det gällde krishanteringen inom olika verksamhetsområden, som samordning av krisrelaterade insatser. Det har vidare funnits behov av att utveckla dialogen med berörda myndigheter för att beskriva konsekvenserna av reglering och rekommendationer och att föra fram önskemål och krav om förtydliganden och stöd.

Hur har då förbundets medlemsnätverk fungerat som medlemsarena under pandemin? För att få en tydligare bild av detta har pandemiberedningen uppdragit till konsultföretaget Governo AB att studera hur SKR:s roll som medlemsarena fungerat under pandemin, med fokus på de regionala och kommunala nätverk som SKR ansvarar för.² Governo har därför genomfört cirka 25 intervjuer med dels medlemsföreträdare, dels nätverksansvariga tjänstepersoner vid SKR i 13 nätverk.³ Flertalet av dessa nätverk samlar högre chefer i kommuner eller regioner medan två av dem hanterar sakfrågor som spelat en särskilt viktig roll under pandemin. Beskrivningen nedan sammanfattar de viktigaste resultaten i Governos studie. Det bör understrykas att studien inte omfattar alla medlemsnätverk som berördes av pandemin (provtagningssamordnare och vaccinsamordnare), men väl några av dem som haft en särskilt viktig roll i krishanteringen.

9.2.1 Pandemin innebar en snabb och stor omställning

Pandemin innebar ett kraftigt ökat behov av samverkan och kommunikation mellan regioner och mellan kommuner. Nätverken erbjöd en väl etablerad arena som hade potential att tillgodose detta behov. Det skedde en snabb övergång från fysiska till digitala möten, vilket också möjliggjorde en kraftigt ökad frekvens och att fler kommuner kunde delta vid nätverksträffarna. Pandemin krävde en snabb omorientering från långsiktiga frågor till operativ krishantering med korta och täta möten inriktade på konkret problemlösning. Diskussionerna i chefsnätverken som normalt

Not. 2 Rånlund, A. och Hovlin, K., 2022. *SKR:s roll som medlemsarena under pandemin*.

Not. 3 Studien omfattar nio regionala nätverk (regiondirektörer, hälso- och sjukvårdsdirektörer, HR-direktörer, regionala utvecklingsdirektörer, kulturchefer, kollektivtrafikchefer, ekonomichefer, provtagningssamordnare och vaccinsamordnare) samt fyra kommunala nätverk (kommundirektörer, socialchefer, skolchefer samt kultur- och fritidschefer).

handlar om strategiska frågor och verksamhetsutveckling fokuserade i stället på att upprätthålla verksamheten under de förändrade förutsättningar som pandemin innebar. Parallellt med uppväxlingen av nätverken förstärkte och utvecklade SKR sin interna samordning, vilket gav nätverken tillgång till olika typer av nödvändig specialistkompetens. Därmed kunde nätverken komplettera diskussioner om vård, omsorg och utbildning med till exempel ekonomiska och juridiska frågor. Sammantaget ägde en betydande uppväxling rum av den samlade nätverksarenan.

Den allmänna bilden, enligt Governos studie, är att medlemmarna anser att SKR snabbt lyckades etablera nya former och förutsättningar för nätverken. Omställningen till digitala nätverksmöten med betydligt tätare frekvens än tidigare gick över förväntan. Gemensamt lyckades man engagera både befintliga och nya grupper i nätverkens diskussioner, där alla deltagare blev mer operativa och de personliga relationerna stärktes.

SKR anses också ha blivit mer lyhörda för medlemmarnas behov. I flera nätverk tog SKR över ordförandeskapet och axlade även i övrigt ett större ansvar för att administrera det alltmer omfattande och tidskrävande nätverksarbetet. På det sättet kunde SKR avlasta deltagarna från kommuner och regioner som var hårt arbetstyngda av pandemihanteringen på hemmaplan. SKR kunde också snabbt utveckla eller erbjuda olika digitala tekniker för att möjliggöra för medarbetare såväl i kommuner och regioner som inom sitt eget kansli att kommunicera på olika sätt. De former som använts för att sprida information och skapa dialog, som digitala referensgrupper, webbsändningar, poddar och FAQ etcetera, anses ha bidragit positivt till medlemmarnas arbete med att hantera pandemin.

Från SKR:s sida framhålls att pandemin skärpt kravet på och ökat förmågan inom kansliorganisationen att förstå och anpassa sig efter medlemmarnas behov under krisen. Relationen till medlemmarna upplevs ha blivit tätare och förståelsen för deras vardag fördjupats. Flera anser även att nätverksmötena gett utrymme för mer dialog än tidigare. Därutöver har SKR genom olika tekniska och logistiska lösningar skapat förutsättningar för medlemmarna att möta myndigheter och andra externa aktörer.

Man upplever också från SKR:s sida att man blivit mer beroende av nätverken under pandemin. När departement och myndigheter behövt fler och bättre verklighetsbilder från verksamheter runt om i landet har det varit avgörande att kommuner och regioner delat med sig av information. Här har nätverken spelat en viktig roll.

Det har också blivit tydligt att SKR behövde vara mer lyhörda för medlemmars *varierande* behov. Här har man inom respektive nätverk kunnat bilda arbetsgrupper kring mer specifika frågor som främst berört vissa medlemskategorier. Det har framför allt gällt mindre kommuner med särskilda behov av information och annat stöd.

Pandemin har ställt stora krav på flexibilitet, snabbhet och anpassningsförmåga från SKR:s sida för att organisationen skulle kunna möta medlemmarnas behov. Enligt Governo är den allmänna bilden bland de intervjuade att SKR lyckats möta denna utmaning och att SKR:s kanslipersonal uppvisat en hög kompetensnivå som motsvarat de krav som pandemin ställt. Man lyfter särskilt den ökade lyhörheten gentemot enskilda medlemmars önskemål om stöd. Man noterar att SKR över tid anses ha lyckats etablera den efterfrågade expertisen inom väsentliga områden för kommuner och regioner. Enligt Governo är detta ett gott betyg med hänsyn till att SKR:s kansliorganisation inte är särskilt stor i förhållande till bredden på de frågor som behöver hanteras.

9.2.2 Ökad medverkan av statliga aktörer

Relationen mellan den kommunala sektorn och staten har haft en särskilt stor betydelse under pandemin. Informationsflödet mellan stat, kommuner och regioner har ökat i omfattning, frekvens och betydelse. Här vittnar samtliga nätverk om att pandemin inneburit en ökad intensitet i kontakterna med relevanta statliga aktörer. Fackmyndigheter och departement har ofta haft återkommande punkter på nätverkens agendor under särskilt intensiva skeden av pandemin. Flera nätverk framhåller att staten haft ett stort behov av att få aktuella lägesbilder av de lokala konsekvenserna av pandemin och att man successivt insett att SKR och nätverken kunnat bidra till detta.

Överhuvudtaget har SKR:s funktion att erbjuda en arena för statliga aktörer att möta kommuner och regioner blivit viktigare under pandemin. Även om myndigheterna har möjlighet att vända sig direkt till enskilda regioner och kommuner har nätverken väsentligt underlättat kommunikation och informationsutbyte. Sammantaget tycks medvetenheten ha ökat hos statliga myndigheter om värdet av den dialog som nätverken möjliggjort.

Under pandemin har olika statliga initiativ varit riktade till eller direkt berört olika verksamheter i kommuner och regioner. Det gäller såväl regleringar och rekommendationer som olika former av finansiellt stöd. Här har SKR haft en viktig roll genom att vara en samlad röst gentemot staten. Diskussioner i nätverken har utgjort ett viktigt underlag för de beslut som fattats inom SKR:s politiska organisation. Vidare har nätverken varit ett viktigt forum för dialog kring oklarheter och oförutsedda problem i samband med tillämpningen av olika regleringar, vilket i vissa fall lett till att myndigheter kunnat justera eller förtydliga innebörden.

Däremot har SKR i ett tidigt skede av pandemin fattat beslut om att inte göra egna tolkningar av hur olika statliga beslut rörande pandemihanteringen ska tolkas och tillämpas.⁴

Även om det finns en stark uppskattning av hur SKR fungerat som medlemsarena under pandemin finns också en del kritiska röster. Det finns till exempel hos en del regionala företrädare en oro för att SKR ska fungera som ett filter mellan stat och regioner. Man ser då ett behov som enskild medlem av direkta kontakter med regeringskansli och myndigheter utan att SKR är inblandad. Samtidigt som medlemmarna i huvudsak har uppskattat den roll som SKR spelat vid förhandlingar om ekonomisk kompensation från staten finns även där enstaka kritiska röster. Det har även uttryckts att det funnits en otydlighet om vilka beslut som fattats och om vem som faktiskt gjort det. De statliga aktörerna har uppfattats som otydliga, men även rollfördelningen mellan nätverken, den enskilda medlemmen och SKR: "Den turbulenta pandemi-perioden har efterlämnat en viss känsla av förvirring."

9.2.3 Nätverken och politiken

SKR:s politiska organisation påverkades självklart av pandemin. Styrelse, delegationer och beredningar övergick snabbt till digitala möten. SKR:s arbetsutskott fick ett kraftigt utökat antal ärenden till följd av pandemin. Det handlade bland annat om att besvara ett stort antal remisser om pandemirelaterad reglering och att hemställa hos regeringen om åtgärder för att underlätta medlemmarnas hantering av pandemin.

Not. 4 Däremot har SKR:s juridiska avdelning i sin vanliga rådgivning givit besked om hur man anser att bestämmelser i kommunallagen eller befintlig speciallagstiftning som rör kommunala verksamheter ska tolkas i samband med nya situationer som uppstått i samband med pandemin. Ett exempel handlar om kommunallagens bestämmelser om villkoren för digitala sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Vid sidan av den politiska organisationen har SKR:s ordförande ett nätverk för samtliga regionsstyrelseordföranden och ett nätverk för ett urval av kommunstyrelseordföranden. Under pandemin övergick man i dessa nätverk till digitala möten men utan att öka frekvensen. Däremot kunde kretsen av kommunstyrelseordföranden vidgas till att omfatta samtliga kommuner. Dessa träffar gav kommunernas och regionernas politiska ledning tillgång till en viktig, samlad informationskälla. Sammantaget tycks den politiska organisationen, liksom förbundets ordförandenätverk, ha berörts på ett mindre ingripande sätt än de olika nätverken för tjänstepersoner.

I kapitlet om den lokala och regionala demokratin diskuteras hur relationen mellan politik och förvaltning var utformad i kommuner och regioner under pandemin. Den allmänna bilden tycks ha varit att krishanteringen till stor del krävde operativa beslut av det slag som normalt fattas av tjänstepersoner inom förvaltningen. Man kan utgå från att detta även återspeglades i det erfarenhetsutbyte, liksom den konkreta samverkan och samordning, som möjliggjordes genom diskussioner i nätverken.

Förslag till åtgärder som växer fram vid diskussioner i medlemsnätverken skulle kunna rymma olika typer av intressekonflikter. Dessa kan vara partipolitiska men även spegla medlemmars skilda förutsättningar och intressen i olika avseenden. I den mån som besluten ska fattas av SKR är det styrelsens uppdrag att göra de avvägningar som krävs. Även om SKR inhämtar värdefull kunskap via sina medlemsnätverk är det således styrelsen som har medlemmarnas mandat att fatta beslut. Det kan innebära att styrelsen gör andra avvägningar och att besluten inte överensstämmer med uppfattningar som förts fram från nätverk med tjänstepersoner eller för den delen med politiker. Här har politiken sista ordet. Det har dock inte framkommit i vilken mån som denna typ av meningskiljaktigheter uppstod under pandemin.

9.2.4 Några reflektioner om nätverkens potential

SKR:s medlemsnätverk utgör viktiga forum för information och kunskapsöverföring inom olika sakområden, samt för dialog och erfarenhetsutbyte. Detta skapar mervärde för medlemmarna och ökar samtidigt SKR:s möjligheter att framföra medlemmarnas samlade uppfattningar till i första hand den statliga sektorn. Ytterst blir medlemsarenan “vad SKR och medlemmarna åstadkommer tillsammans”. I det följande redovisas några av de reflektioner och lärdomar kring arbetet i nätverken som redovisas i Governos rapport.

Nätverkens betydelse har ökat under pandemin. SKR lyckades redan i krisens inledning ge dem förutsättningar att bli viktiga redskap för medlemmarnas hantering av pandemin. Användningen av nätverksformen blev mer aktuell, smidig och dialoginriktad. Det är därför viktigt att ta till vara den förmåga till nytänkande och anpassning som nätverken visat sig kapabla till.

Pandemin innebar även att SKR:s kansliorganisation lyckades utveckla arbetsformer som leder till mer samverkan och mindre stuprörstänkande. Det skulle kunna bidra till en liknande utveckling inom nätverken. Här skulle SKR behöva analysera förutsättningarna för att utveckla samverkan mellan nätverk som berör näraliggande sakområden och även mellan kommunala och regionala nätverk.

Samverkan mellan stat och kommuner respektive regioner behöver utvecklas och drivas på ett mer genomtänkt sätt än före pandemin. Här kan nätverken spela en viktig roll. SKR:s medlemmar har generellt sett mer att vinna på att agera gemensamt gentemot staten, än att olika medlemmar enskilt driver egna lokala behov. SKR behöver kunna förklara hur dessa gemensamma vinster uppstår och samtidigt ta rimlig hänsyn till enskilda medlemmars intressen.

Det tycks saknas en gemensam idé och strategi från SKR:s sida om hur ett effektivt nätverksarbete bör organiseras. Här menar Governo att SKR och medlemmarna skulle ha mycket att vinna på att etablera vissa grundläggande principer för hur framför allt kommunnätverken bör fungera.

I samband med att arbetet i många av nätverken kommit att intensifieras under pandemin har det framkommit att det råder vissa oklarheter och olika uppfattningar om SKR:s roll. Exempelvis har Governo lyft frågor om SKR:s roll som arbetsgivarorganisation, vad som bör ingå i medlemserbjudandet, samt avvägningen mellan gemensamma och enskilda kontakter med staten från medlemmarnas sida. Man nämner frågor som berör medlemsavgiftens nivå, fördelningsprincip och omfattning, vad som bör vara generellt för alla medlemmar och vad som bör avgiftsfinansieras av enskilda kommuner och regioner, samt hur SKR bör tänka om extern finansiering. Man ser även ett behov av att förtydliga SKR:s arbetsgivarroll, så att det framgår när förbundet fattar beslut, ger rekommendationer eller erbjuder stöd.

Att dessa och liknande frågor uppkommer om SKR som medlemsorganisation bör inte bara ses som en konsekvens av förbundets hantering av pandemin. Frågorna kräver självfallet lyhördhet från förbundets sida och behöver hanteras kontinuerligt. Det sker med fördel genom information, diskussion, dialog och i vissa fall klargörande beslut i den politiska eller kansliorganisationen, beroende på den aktuella frågans karaktär.

9.3 Vilka lärdomar kan vi dra?

Det måste först och främst sägas att pandemin har bekräftat att kommuner och regioner behöver en stark medlemsorganisation. Den behövs för att hävda medlemmarnas intressen av en stark

kommunal självstyrelse och en väl fungerande statlig styrning, men också för att tillhandahålla en arena för utbyte av information, kunskap och erfarenheter. Pandemin har dessutom visat att en sådan organisation kan utgöra ett forum för effektiv samordning i kris, när sådan samordning tillgodoser uttalade behov och önskemål från medlemmar. Pandemin har också bekräftat att SKR genom sin politiska organisation och sina nätverk haft förmåga att skapa en god medlemsförankring och att axla detta ansvar. Därutöver har pandemin genererat ett antal viktiga erfarenheter som SKR kan använda sig av för att utveckla rollen som medlemsarena. En del av dessa har särskilt stark giltighet i samband med en kris medan andra har en mer generell nytta.

9.3.1 Helhetssyn och intern samordning

SKR är en organisation med ett brett uppdrag. Organisationen ska kunna bevaka medlemmarnas intressen inom i princip alla verksamhetsområden i kommuner och regioner och utifrån ett antal viktiga perspektiv. Det innebär en kontinuerlig utmaning att kunna anlägga ett helhetsperspektiv samtidigt som man drar nytta av djupa expertkunskaper inom olika sektorer och ämnesområden, utan att fastna i stuprörstänkande. (Det är för övrigt en utmaning som man delar med sina medlemmar.) Under pandemin blev detta särskilt uppenbart. SKR visade då förmåga att utveckla sin interna samverkan, vilket bedöms ha bidragit positivt till de olika nätverkens arbete. Det gäller nu att bibehålla den interna samverkan över sektions- och avdelningsgränser som väsentligt stärktes under pandemin. En väl fungerande samverkan inom SKR kan dessutom bidra till att skapa ändamålsenliga kontaktytor mellan olika nätverk, till exempel mellan regionala och kommunala nätverk.

En viktig lärdom för såväl SKR som för kommuner och regioner är att man kontinuerligt behöver arbeta med att skapa en organisationskultur som präglas av helhetssyn, men också att detta har en

direkt avgörande betydelse i samband med en kris. En kris innebär behov av kraftfulla insatser, omprioriteringar och gemensamt ansvarstagande och av att alla drar åt samma håll. Om ett sådant förhållningssätt redan finns på plats eller snabbt kan etableras i inledningen av en kris, ökar förutsättningarna för en uthållig och framgångsrik krishantering.

9.3.2 Nätverkens potential i kris

Pandemin har synliggjort att nätverken är en kraftfull och flexibel resurs för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och praktisk problemlösning. Nätverksformen har en inbyggd flexibilitet som gjort det möjligt att anpassa arbetet efter nya och ändrade förutsättningar i samband med en kris. Sammantaget har nätverken bidragit till att stärka kommunernas och regionernas krishantering och samtidigt givit SKR aktuella och fördjupade insikter om situationen hos medlemmarna. Det har i sin tur stärkt SKR:s legitimitet som medlemsföreträdare och givit ökad tyngd åt de behov som förbundet redovisat och de krav man fört fram gentemot staten.

9.3.3 Utveckla samverkan med staten

Nätverken har dessutom kunnat fungera som arena för dialog och informationsutbyte med relevanta statliga myndigheter, vilket underlättat krisarbetet för samtliga parter. Den interna samordningen inom såväl SKR som kommuner och regioner har bidragit till att nätverk inom olika sakområden har kunnat hävda ett helhetsperspektiv i dialogen med myndigheter med ett mer avgränsat sektorsansvar.

Det finns starka skäl för att även i fortsättningen kunna utnyttja befintliga nätverk för dialog och informations- och kunskapsutbyte med relevanta statliga myndigheter. Det kan bidra till att öka deras kunskap om och förståelse för förhållanden inom kommuner och regioner.

Samtidigt finns det ett stort behov av att vidareutveckla och formalisera det politiska samrådet mellan regeringen och företrädare för den kommunala sektorn och att utveckla nya politiska dialogformer mellan staten och företrädare för kommuner och regioner inom olika verksamhetsområden. Strategiska och konstruktiva diskussioner som förs regelbundet i sådana forum kan vara vägledande för politiken på samtliga samhällsnivåer och bidra till att verksamheten utvecklas. Här bör erfarenheter från befintliga forum för dialog mellan regeringen och regionerna när det gäller regional utveckling och kultur tas tillvara.

9.3.4 Varierande behov bland medlemmarna

SKR framhåller ofta att såväl kommuner som regioner har olika förutsättningar och att de därför behöver ha frihet att göra olika prioriteringar och välja de lösningar som fungerar bäst för dem. Framför allt har kommunernas skilda förutsättningar varit ett av motiven för att eftersträva en sammansättning inom nätverken som speglar detta. Det intensifierade nätverksarbetet under pandemin har visat hur viktigt det varit för SKR att vara lyhörd för att medlemmarnas behov ser olika ut och att det stöd som man efterfrågar varierar. För att tillgodose dessa varierande behov behöver allsidigt sammansatta nätverk i större utsträckning kompletteras med nätverk eller arbetsgrupper där deltagande kommuner och regioner har en gemensam problematik att hantera. Ett exempel sedan tidigare är SKR:s nätverk för kommuner med minskande befolkning. Sådana nätverk möjliggör ett fördjupat erfarenhetsutbyte mellan deltagarna och ett mer fokuserat arbete för att utveckla fungerande lösningar utifrån målgruppens förutsättningar och behov.

9.3.5 En tydligare struktur för nätverken

Nätverken vid SKR har historiskt vuxit fram utifrån behov inom olika områden men utan en samlad strategisk tanke och utan utbyte av erfarenheter om denna arbetsform. Kontakter och samverkan *mellan* nätverk tycks mindre vanliga och det tycks ofta gå en skarp gräns mellan kommunala och regionala nätverk. Medlemsnätverkens potential såväl under normala förhållanden som under kris motiverar en diskussion mellan SKR och dess medlemmar om att etablera vissa grundläggande principer för hur (i synnerhet de kommunala) nätverken bör fungera. Diskussionen skulle kunna landa i en gemensam strategi för hur ett effektivt nätverksarbete bör organiseras och dess arbetsformer utvecklas.

En sådan diskussion bör föregås av en kartläggning av vilka nätverk som finns, vad de har för syfte, sammansättning och arbetsformer, samt deltagarnas representativitet och ansvar etc. En sådan kartläggning kan synliggöra behov såväl av att bilda nya som av att avveckla befintliga nätverk. Däremot behöver inte en nätverksstrategi leda till detaljerade krav på vilka nätverk som ska finnas och hur de bör vara strukturerade. Inriktningen bör istället vara att utveckla ändamålsenliga nätverk som stärker såväl SKR som dess medlemmar. Detta kan vara en del av en bredare diskussion om SKR:s roll som medlemsarena och om behovet av att utveckla befintliga och nya former av mötesplatser.

Kapitel 9

SKR:s roll som medlemsarena

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

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

ISBN 978-91-8047-167-1

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner