

Tillägg till

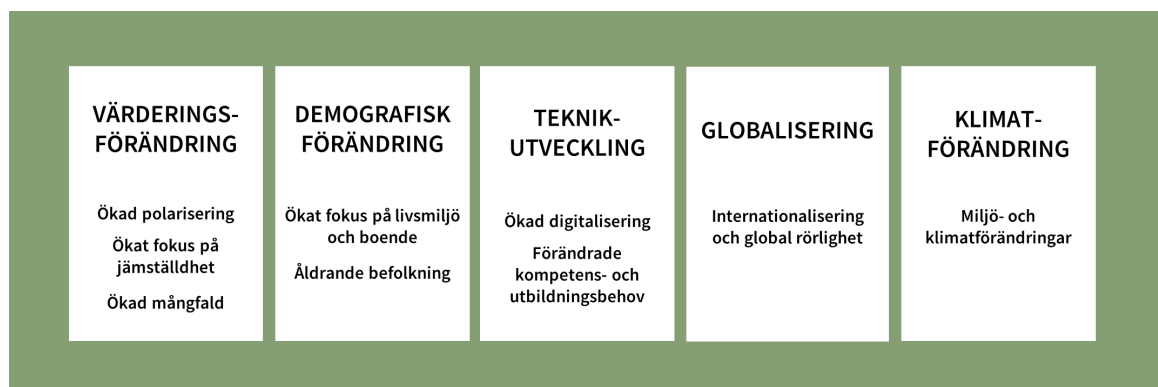
Uppsala kommuns omvärldsanalys 2020

- konsekvenser av covid-19

Version 27 april 2020

Då och då inträffar plötsliga och oförutsedda händelser som får stor påverkan på samhällsutvecklingen och kommunens verksamheter. Uppsala kommun arbetar med att löpande analysera konsekvenserna av covid-19 och sätta utvecklingen i relation till befintlig omvärldsanalys.

Krisen har på kort tid satt djupa avtryck på samhällsutvecklingen och kan medföra stora förändringar för världen, Sverige och Uppsala även på längre sikt. Här sammanfattas några av de konsekvenser krisen kan förväntas få för kommunens verksamheter. Konsekvenserna är insorterade utifrån de nio regionala trender som utgör utgångspunkten för kommunens omvärldsarbete.



Figur: Uppsala kommuns omvärldsarbete utgår från de fem globala trenderna som brutits ner i nio regionala trender. Hur väl kommunen möter och hanterar trenderna bedöms påverka Uppsalas förutsättningar att utvecklas till en socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar kommun med uppemot 340 000 invånare och 170 000 arbetstillfällen till år 2050.

Syftet med detta underlag är att underlätta användningen av omvärldsanalysen givet det nuvarande läget. Även om mycket förändrats på kort tid med anledning av covid-19 kommer mycket av det som beskrivs i kommunens omvärldsanalys att vara fortsatt relevant att förhålla sig till. Till exempel kommer andelen unga och äldre fortsätta att öka i Uppsala, och därmed även behoven av välfärdstjänster som vård, skola och omsorg.

Delar av underlaget kan komma att uppdateras när ny kunskap och information framkommer.

1. Ökad polarisering

Likt vid andra samhällskriser förväntas konsekvenserna av spridningen av covid-19 slå hårdare mot socioekonomiskt utsatta grupper som till exempel arbetslösa, lågutbildade, låginkomsttagare, unga och nyanlända. Mycket tyder på att vi kommer se en ökad ojämlikhet vad gäller hälsa, utbildning och ekonomi i kölvattnet av covid-19, vilket i sin tur riskerar att öka dagens polarisering ytterligare.

Risken att smittas är generellt sett högre bland socioekonomiskt utsatta grupper än befolkningen i övrigt. Det beror bland annat på att faktorer såsom trångboddhet och ohälsa samt att kontaktyrken är mer vanligt förekommande bland dessa grupper. Myndigheters förmåga att nå ut och tillgängliggöra samhällsviktig information visade sig också centralt för att förhindra smittspridning och värna hälsa i de initiala skedena av covid-19s utbredning.

Det finns också en överhängande risk att ungdomar från socioekonomiskt svaga miljöer drabbas särskilt hårt när eleverna själva förväntas ta ett större eget ansvar för lärandet när gymnasieskolor hålls stängda och undervisningen sker på distans. På sikt kan detta leda till svårigheter för dessa ungdomar att komma in på arbetsmarknaden. De får sämre möjligheter i livet och "ärver" föräldrarnas utsatta position.

Många unga, lågutbildade och utrikes födda arbetar inom handeln, besöksnäringen och hälso- och sjukvården som i hög utsträckning påverkats av varsel och permitteringar respektive ökad arbetsbelastning och stress. Den stora risken för arbetslöshet, minskad inkomst och oförmåga att betala skulder har i sin tur starka samband med psykisk ohälsa som ångest och depression. Det finns även en risk för ökad självmordsfrekvens.

Spridningen av covid-19 skapar dessutom en generell ökad otrygghet och oro i befolkningen. Det finns tendenser till att otryggheten ökar när ungdomar stannar hemma från skolan och istället samlas ute på stan. Den sociala oron ökar, och risken för upplopp ökar. På liknande sätt finns en risk att unga i riskzonen som inte blir sysselsatta hamnar i utanförskap och kriminalitet på sikt. När många är hemma växer också spänningar inom familjer och risken för våld i hemmet ökar. Å andra sidan bedöms krisen också kunna bidra till ökad trygghet på sikt beroende på vilka åtgärder som genomförs och hur saker kommuniceras.

2. Ökat fokus på jämställdhet

Det finns en tydlig jämställdhetsdimension i den pågående krisen, inte minst vad gäller ekonomi, hälsa och våld. Då kvinnor är överrepresenterade inom offentlig sektor och yrkeskategorier som vård och omsorg – där efterfrågan på arbetskraft är hög – bedöms den generella arbetslösheten stiga mer bland män än bland kvinnor. Å andra sidan tenderar ekonomiska kriser att slå hårdast mot dem som redan innan haft en svag anknytning till arbetsmarknaden. Det gäller exempelvis utrikes födda kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. Män har också ett större ägande än kvinnor i Sverige, vilket kan påverka förutsättningarna att klara av en förlorad inkomst.

Arbetslöshet och ekonomisk oro i kombination med isolering förstärker riskerna med försämrad psykisk hälsa, i synnerhet bland kvinnor. Det finns en risk för ökad självmordsfrekvens, framför allt bland äldre män. Även unga kvinnor och män påverkas av covid-19. Unga kvinnors psykiska hälsa kan ytterligare försämrats av stängda gymnasier och lärosäten. Samtidigt finns en risk att distansundervisningen påverkar kvaliteten på utbildningarna och särskilt missgynnar unga mäns skolresultat.

Covid-19 påverkar kvinnors och mäns hälsa även på andra sätt. Fler män blir till exempel svårt sjuka i covid-19 än kvinnor. 75 procent av de som får intensivvård är män. Kvinnor utsätts å andra sidan för större smittrisk bland annat eftersom de i högre utsträckning arbetar inom vård- och omsorgsrelaterade yrken.

Erfarenhet visar också att våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck och sexuellt våld mot barn, ökar vid isolering. Flickor och unga kvinnor som redan tidigare var föremål för stark kontroll och ofrihet kan nu vara utsatta för fullständig kontroll. Ett ökat stödbehov är att vänta under perioden då en är hänvisad till hemmet men framförallt efteråt. Troligtvis kommer det

att finnas ett uppdämt behov av hjälp och stöd efter att isoleringen är över och då är det centralt att samhällets aktörer – socialtjänst, vård, försäkringskassa och polis – är förberedda på detta.

3. Ökad mångfald

Behovet av löpande och målgruppsanpassad kommunikation har ställts på sin spets i det krisläge som covid-19 medfört. Myndigheters förmåga att nå ut och tillgängliggöra samhällsviktig information har visat sig centralt för att minska smittspridning och säkerställa hälsa.

Även risken för ryktesspridning och konspirationsteorier ökar i tider av oro och osäkerhet. Det förekommer redan i stor omfattning och har fått WHO att tala om en ”infodemi” i spåren av covid-19s utbredning. Risken är stor att oriktiga uppgifter sprids på sociala medier när människor missförstår eller feltolkar myndighetsinformation. Det kan handla om allt från att förskolor och grundskolor hålls öppna, till att politiker och tjänstepersoner inte tar sitt ansvar eller agerar felaktigt. Även mindre saker kan bli till en storm. Krisen kan dessutom utnyttjas av främmande makt och extrema grupperingar. Redan nu finns tecken på att Ryssland iscensatt en omfattande kampanj mot västvärlden för att förvärpa konsekvenserna av covid-19 och skapa misstroende mot myndigheter och regering. I förlängningen kan det bli en kris för demokratin. Erfarenheter från andra kriser visar också att högerextrema grupper brukar gynnas av ekonomiska kriser.

Beroende av krishanteringens resultat kan tilltron till samhällsinstitutioner såsom regering, myndigheter och kommuner både öka och minska. Om det till exempel visar sig att det svenska sättet att hantera smittspridningen är lyckat vid en internationell jämförelse kan det leda till ett ökat förtroende för samhället och expertis inom flera områden medan en omvänd utveckling kan rasera förtroendet väldigt snabbt.

4. Åldrande befolkning

Den pågående smittspridningen slår hårdast mot de äldre och dem med underliggande sjukdomar. Mest utsatta är de över 80 år, en grupp som vuxit under senare år i Uppsala kommun och som förväntas växa ännu snabbare framöver.

Spridningen av covid-19 har ökat kraven på kommunal vård och omsorg och bland annat inneburit skärpta rutiner och besöksförbud på vårdboenden. Dessa kan komma att bli varaktiga beroende på hur den nuvarande smittspridningen utvecklar sig. Vidtagna åtgärder i form av social distansering innebär en ökad risk för isolering och ensamhet som i sin tur kan leda till psykisk ohälsa. Erfarenheter från SARS-epidemin 2003 visar till exempel en stigande andel psykiatriska diagnoser, framförallt PTSD och depression, hos personer som under en längre tid varit isolerade.

Även äldre i åldrarna 65–79 påverkas mycket. De yngre äldre utgör inte bara en växande tillgång på arbetsmarknaden utan många är också bärande pelare inom ideella verksamheter som stödjer behövande på olika sätt. Detta sätts nu på spel så länge smittspridningen pågår och alla över 70 år uppmanas att begränsa sina fysiska kontakter. Även efter att den första vågen av smittspridning är över finns risk för att många äldre kan påverkas av olika begränsningar för att förhindra eller

Faktaruta: Befolkningsutveckling

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) bedömning i början av april kan medellivslängden i Sverige påverkas negativt under 2020 jämfört med 2019 om utvecklingen håller i sig under en längre period. SCB gör även bedömningen att barnafödandet skulle kunna påverkas negativt till följd av krisen. De säger vidare att de ekonomiska konsekvenserna har en större påverkan på de antaganden som ligger till grund för befolkningsutvecklingen än själva viruset i sig. En lågkonjunktur, både i Sverige och övriga världen, kan också få konsekvenser för människors benägenhet och möjligheter att flytta, både inom och utanför landets gränser. För studentstäder som Uppsala har ekonomiska kriser historiskt gett ett ökat antal studenter vid universitet och högskolor.

hantera nya utbrott av sjukdomen. Utformningen av äldreboenden kommer antagligen att påverkas av covid-19 liksom de olika tankar om kollektiva boendeformer som lanserats de senaste åren. Dessa boendeformer kan behöva utformas för att begränsa smittspridning.

Även kompetensförsörjningen påverkas mycket av pågående kris. I det akuta skedet med stor samhällsspridning finns risk för att många medarbetare i de samhällsviktiga verksamheterna blir sjuka samtidigt och inte kan utföra sitt arbete. En konsekvens av detta är att vården och omsorgen kan överbelastas och att det går ut över de äldre.

Det finns också en risk att ett mer ansträngt ekonomiskt läge kan påverka rekryteringsmöjligheterna i den kommunala sektorn de närmaste åren. Den demografiska utvecklingen med en växande andel unga och äldre pekar dock fortsatt mot att det kan bli svårt att rekrytera tillräckligt med personal inom vård och omsorg samt skola när konjunkturen väl vänder. Samtidigt är många av dessa yrken sådana som nu lyfts fram som samhällsviktiga vilket på sikt kan komma att få betydelse för statusen på dessa yrken och underlätta kompetensförsörjningen.

5. Ökat fokus på livsmiljö och boende

Covid-19 har inneburit ett snabbt försämrat ekonomiskt läge med konjunkturedgång som följd. Som ett resultat av den försämrade konjunkturen bedöms efterfrågan på mark för både bostäder och verksamheter att tillfälligt minska. Konjunkturedgången kan påverka betalningsförmågan hos hushållen på ett sätt som gör det svårt att förverkliga vissa bostadsprojekt.

Fastighetsföretagen kan drabbas hårt av den djupa nedgången i besöksnäring, handel och service. Många små och stora hyresgäster riskerar konkurs vilket kan innebära att lokaler står tomma under en tid och att byggprojekt med nya lokaler ställs i vänteläge. Detta kan i sin tur leda till avmattning inom byggnäringen. Avgörande för hur långvarigt avbräcket i efterfrågan blir är vilket genomslag de politiska åtgärderna som vidtas nu och framöver får. För investerare med tillgång till kapital skapas möjligheter att genomföra förvärv till attraktiva prisnivåer och en långsiktigt god förräntning av kapital.

Troligt är att byggandet av nya handelsfastigheter i centrala och externa lägen tappar mer än bostadsbyggandet då det är mer konjunkturkänsligt. Krisen kommer med stor sannolikhet att skynda på strukturomvandlingen inom handeln och sammanhängande logistiksystem. Utvecklingen av nya affärsmodeller kan innebära att lokalbehoven kan se helt annorlunda ut än tidigare, även beträffande lokaliseringen. För logistikföretagen blir det också en omställning när e-handelssystemen tar ett skift uppåt. Den volymökning det leder till kan innebära skalfördelar som leder till behov av ny lokalisering av omlastningsplatser närmare slutkonsumenten.

Det dramatiska tappet för framför allt centrumhandeln har lett till ett snabbt ökat antal konkurser och ansökningar om företagsrekonstruktion. Även varuproduktionssystemen kan komma att få en mer långsiktig påverkan så att vissa förädlingskedjor delvis förläggs närmare lokala och regionala avsättningsmarknader för att bli mer robusta. Det kan ske spontant – och för vissa produkter – på politiskt initiativ. Betydelsen av inhemsk produktion av strategiska förnödenheter kan också påverka utvecklingen inom vissa branscher. Digitalisering och robotisering kan få ytterligare skjuts för att hålla nere produktionskostnader i höglöneländer. Kontorsverksamheternas pågående yteffektivisering kan också få en skjuts framåt på grund av den mycket snabba inlärningskurvan för att arbeta utanför arbetsplatsen att ha effektiva digitala möten. Det sistnämnda påverkar också mötesindustrin.

Sammantaget innebär detta att byggprojekt kan komma att skjutas fram och/ eller omformas till en efterfrågebild som vridits i en delvis annan riktning än före krisen. Kommunen behöver ha beredskap för detta i sin fysiska planering.

6. Ökad digitalisering

Covid-19 har medfört en kraftigt ökad användning av digitala verktyg på grund av ökat hemarbete och begränsningar i att samla människor i grupp. Olika digitala kanaler blir nödvändiga för kommunikation, arbete, samarbete, rekreation och sociala kontakter.

Den ökade och breddade användningen synliggör vidden av våra behov på ett nytt sätt. Åtgärder vidtas kontinuerligt för att öka kapaciteten i systemen. När många verksamheter går över till att arbeta och mötas på distans har det visat sig att de IT-stöd som finns idag inte är tillräckligt flexibla för att stödja allt från möten mellan kollegor, till kommunfullmäktigesammanträden på distans, eller distansundervisning i gymnasieskolan. Det finns inte heller säkra alternativ för distansmöten som behandlar sekretessinformation, till exempel möten med socialtjänstens brukare.

Den ökade mängden arbete på distans kan medföra hantering av information digitalt och analogt på sätt som vi inte är vana vid vilket kan medföra nya eller större risker än tidigare. Antagonistiska angrepp ökar i volym samtidigt som oklarheter i hanteringen kan medföra omedvetet röjande av information. Nya säkerhetsåtgärder kan behöva vidtas vilket kan uppfattas som krångligt eller svårt av användarna. Detta i sig riskerar att säkerhetsåtgärderna kringgås till exempel genom användandet av lättillgängliga molntjänster som inte genomgått nödvändig kvalificering.

I takt med att digitala kanaler och verktyg blir viktigare ökar också utanförskapet för dem som inte är digitala. Förutom att det blir svårare att uträtta många typer av ärenden om man inte kan utföra dessa digitalt riskerar man i dag dessutom att bli isolerad då även fysiska kontakter begränsas. Man utsätts också för ökad smittrisk om man inte kan uträtta ärenden digitalt eller beställa mat på nätet. Ytterligare ett perspektiv på digital orättvisa är uppdelningen i vilka som har möjlighet att arbeta på distans hemifrån och inte vilket i mångt och mycket speglar utbildningsnivån.

Krisen kan bidra till att utvecklingsbehov tydliggörs och drivs på annat sätt. Synen på digitalisering av idag mer manuellt hanterade processer kan få en annan innebörd, vilket kan bidra till högre nytta och värde för såväl kommunens medarbetare som externa brukare (invånare, besökare, näringsliv). Uppsala kommun kommer också att komma ur denna kris med en högre digital mognad och större förståelse för verksamheternas digitala behov.

Krisen har också skapat kreativitet. Nya lösningar dyker upp till exempel för att göra kulturevenemang möjliga och tillgängliga och nämndmöten genomförbara under gällande restriktioner.

7. Förändrade kompetens- och utbildningsbehov

Spridningen av covid-19 påverkar arbetsmarknaden på flera sätt. I Uppsala har krisen framför allt drabbat besöksnäringen och detaljhandeln, där efterfrågan rasat i snabb takt till följd av åtgärder för att begränsa smittspridning.

Även vid en snabb återhämtning den senare delen av 2020 kan efterfrågetappet medföra en nettoförlust av 1 000–2 000 arbetstillfällen i Uppsala under året. Krisen kommer med stor

sannolikhet att påskynda en strukturomvandling vilket påverkar hur många arbetstillfällen som återskapas efter krisen. Den bärande industrin i Uppsala – life science – är mindre känslig för efterfrågebortfall, och bedöms klara sig bra. Desamma gäller de kunskapsintensiva tjänsterna och företag inom välfärdssektorn. Vid en mer långdragen återhämtning drabbas fler sektorer till följd av minskad konsumtion, investeringar och skatter. Risken för detta ökar nu markant.

Uppsalas näringsstruktur är dock relativt konjunkturokänslig. Detta har varit en styrka vid tidigare kriser och förmodligen även denna. Under finanskrisen 2008–2009 förlorade kommunen cirka 2 350 arbetstillfällen, vilket kan ses som ett riktmärke för ett ”worst case scenario” för den nuvarande krisen. Om nedstängningen av samhället fortgår under en längre tid kan dock siffran mer än dubblas.

Effekterna inom den sysselsatta nattbefolkningen riskerar dock bli större. Många Uppsalabor pendlar exempelvis till jobb på Arlanda. Flyget upplever sin förmodligen största kris någonsin. När resandet dyker tappar även kringverksamheterna sina kunder. Utvecklingen påverkar kommuninvånarnas förmåga till egenförsörjning och behovet av ekonomiskt bistånd bedöms öka. Hur hög och långvarig arbetslösheten blir går inte att säga i dagsläget.

Grupper med svagare anknytning till arbetsmarknaden så som utrikes födda, äldre (55-64 år), personer med funktionsnedsättning och personer utan gymnasieutbildning drabbas ofta snabbare och hårdare än många andra grupper när arbetslösheten stiger. En hög andel av dem arbetar dessutom i näringar som nu påverkas kraftigt såsom besöksnäring och detaljhandel. Även skolan drabbas vilket kan påverka utvecklingen på sikt. Barn från socioekonomiskt svaga miljöer riskerar exempelvis att drabbas särskilt hårt när eleverna själva förväntas ta ett större eget ansvar för lärandet när undervisningen bedrivs på distans eller lärare saknas i skolan.

8. Internationalisering och global rörlighet

Den globala rörligheten och det internationella utbytet har kraftigt avstannat när landsgränser stängts i förhoppning om att begränsa hastigheten i smittspridningen. På Arlanda flygplats, där många uppsalabor har sin arbetsplats, står verksamheten i princip still. Utvecklingen bedöms påverka förmågan att attrahera internationella investeringar, företagsetableringar och spetskompetens. Även antalet internationella besökare påverkas.

Nedstängningen av gränser har också fått stora följd effekter för produktionskedjor och försörjningslinjer. Slaget mot de globala försörjningskedjorna kommer sannolikt få många företag och organisationer att se över sin framtida lagerhållning och logistik. Fler processer och verksamheter kan komma att nationaliseras.

Flera av företagen inom Uppsala kommuns kunskapsintensiva branscher – life science, tech/ICT, cleantech och avancerade material – agerar på den globala marknaden. Dessa bedöms klara sig väl för tillfället, men det finns osäkerheter i leverantörsled som kan påverka.

Spridningen av covid-19 och dess effekter på samhällsutvecklingen förväntas leda till en recession i världsekonomin med direkt påverkan på Sverige och de kommunala skatteunderlagen. Hur djup den blir avgörs av hur väl det internationella samarbetet kommer att fungera för att återställa marknadens förtroende och vilka åtgärder och stimulanser som vidtas för att minska de negativa effekterna på näringslivet och samhällsekonomin. Jämfört med vid finanskrisen 2008–2009 är dock samarbetsklimatet i världen sämre idag. Detta och andra faktorer talar emot en snabb återhämtning.

Krisen har också tydliggjort sårbarheten inom många områden när samhällsviktiga verksamheter så som skolan, vården och omsorgen sätts under press. Det har blivit uppenbart att offentlig verksamhet har dåliga eller inga varulager och har gjort sig beroende av transporter och just-in-time leveranser för centrala funktioner. Det är ett stort beroende av engångsmaterial och sterilcentraler är avvecklade.

Sverige har under de senaste åren åter initierat ett nationellt civilförsvarsarbete. Effekterna av covid-19 torde bli att det arbetet får större prioritet och kan konkretiseras på alla nivåer för ett mindre sårbart och robust samhälle. Viktiga delar är energiförsörjning, ökad och diversifierad regional livsmedelsproduktion, hälso- och sjukvård samt information och kommunikation.

9. Miljö- och klimatförändringar

Införandet av reserestriktioner, minskad industriproduktion och konsumtion till följd av krisen gör att utsläppen av växthusgaser nu begränsas tillfälligt. Men effekten på den långsiktiga trenden med stigande globala utsläpp bedöms bli liten om inte särskilda åtgärder vidtas.

Vid finanskrisen 2008–2009 gick de globala utsläppen ner med cirka 1,2 procent men ökade året därpå med cirka 5,2 procent. Vilket var över den genomsnittliga årliga ökningen. Samtidigt måste de globala utsläppen minska med minst sju procent i genomsnitt per år för att världen ska klara att hålla den globala koldioxidbudgeten och därmed 1,5-gradersmålet. Det är en stor risk att en liknande rekyl sker också nu efter covid-19 då alla länder vill kick-starta sina ekonomier för att försöka ta igen förlorad produktion och konsumtion.

Risken är att möjligheterna med miljö- och klimatomställningen och en hållbar utveckling i stort hamnar i skymundan när konjunkturen viker och ekonomier pressas. Redan under pågående kris syns tecken på att företag drar ner på hållbarhetsarbetet och statliga lånegarantier ges utan några hållbarhetskrav. Etablerade företag, varav en del med ohållbara verksamheter, har lättare att få stöd än nystartade företag, varav en del har nya mer hållbara affärsidéer. Det kan i förlängningen gå ut över nödvändiga åtgärder för minskad mänsklig klimatpåverkan, klimatanpassning och minskad beredskap för att hantera konsekvenser av extremregn, översvämningar, havsnivåstigningar och torka.

Klimatpolitiskt är situationen nu betydligt annorlunda än mot 2008–2009. Då havererade de internationella förhandlingarna om ett nytt klimatavtal, men sedan 2015 finns Parisavtalet och alla länder har klimatplaner som ska börja skärpas från i år. Den nya EU-kommissionen samlar medlemsländerna runt Den gröna given med ett tydligare och skarpare mål, klimatneutralt EU 2050. I Sverige har riksdagen antagit klimatlagen som ska säkerställa att målet netto-noll utsläpp 2045 nås. En del tekniska lösningar som solceller och vindkraft har slagit igenom ekonomiskt, men det sker fortsatt stora investeringar och subventioner av fossil industri. Det ger ett utgångsläge där satsningar på klimatomställning och hållbara lösningar som ger hälsoeffekter och god konkurrenskraft skulle kunna bli en del av de förväntade stimulansåtgärder som införs på nationellt plan och inom EU. Mobilisering från olika aktörer med olika agendor pågår. Det här är en vägvalssituation som avgör om världen klarar att undvika potentiellt faktiskt klimatnödläge.