



Försvarshögskolan

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

När coronan kom till Dalarna

Utvärdering av länsstyrelsen i Dalarnas läns hantering av coronapandemin

Linnea Gullholmer, Sofie Lindberg och Jonatan Stiglund



Titel: När coronan kom till Dalarna – Utvärdering av länsstyrelsen i Dalarnas läns hantering av coronapandemin
Författare: Linnea Gullholmer, Sofie Lindberg och Jonatan Stiglund
FHS-beteckning: Ö 384/2020
Omslag: Foto, Eva-Liisa Eriksson Kukkonen / Mostphotos

Sammanfattning

Försvarshögskolan (FHS) och Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet (CTSS) har på uppdrag av länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen) genomfört en utvärdering av länsstyrelsens arbete med coronapandemin under perioden januari till och med september 2020. Denna rapport utgör resultatet av den utvärderingen. Efter överenskommelse med länsstyrelsen lämnades i november 2020 fem åtgärdsförslag rörande länsstyrelsens interna arbete. En uppföljning av dessa åtgärdsförslag återfinns i bilaga 3.

Att utvärdera arbetet med coronapandemin medan den fortfarande pågår har varit en utmaning. När denna rapport färdigställs, våren 2021, pågår fortfarande pandemin. Trots att vaccinationen har pågått sedan januari 2021 vet ingen när krisen är över. Att pandemin fortfarande pågår innebär därtill att länsstyrelsen kommer motta slutsatser av en krisutvärdering där hanteringen ännu är aktivrad, vilket ställer höga krav på förmåga att implementera lärdomar mitt under pågående kris.

I utvärderingen används huvudsakligen två utvärderingsmetoder: dels en måltvärdering, dels en processutvärdering. Resultatet av vår processutvärdering konkretiseras i tre lärdomar. Den första lärdomen handlar om proaktivitet och mental beredskap, den andra om roller och mandat. Den tredje lärdomen handlar om samverkan och mod och grundar sig på det faktum att länsstyrelsen vågade och orkade ta sig an preliminära åtgärdsförslag under pågående hantering.

Resultatet av vår målanalys är att länsstyrelsen i hög grad har uppfyllt det legala ansvar som åvilar den genom det geografiska områdesansvaret. Det finns emellertid utvecklingspotential vad gäller länsstyrelsens förmåga att på lång sikt upprätthålla detta goda resultat, något som utvecklas vidare i nyss nämnda avsnitt.

Vi som har författat utvärderingen lämnar härmed över vår slutrapport, som har fått namnet *När coronan kom till Dalarna*. Namnet kommer från en nästintill poetisk strof som användes under en av våra första intervjuer inom ramen för projektet. Med detta tackar vi för förtroendet och önskar er på länsstyrelsen i Dalarnas län lycka till i ert fortsatta arbete.

Stockholm 21 juni 2021, Linnea Gullholmer, Sofie Lindberg och Jonatan Stiglund

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	7
1.1. Syfte och mål	8
<i>Syfte</i>	8
<i>Mål</i>	8
1.2. Metod och material	9
<i>Metod</i>	9
<i>Material och datainsamlingsverktyg</i>	9
1.3. Avgränsningar	11
2. Teoretisk bakgrund	13
2.1. Grundläggande begrepp	13
2.2. Länsstyrelsens roll under kriser	15
3. Hanteringen från januari till september	19
3.1. Inledning	19
3.2. Situationen i Dalarnas län	19
3.3. Händelseutvecklingen och länsstyrelsens hantering	21
3.3.1. <i>Coronakrisens intåg till Sverige och Dalarna</i>	21
3.3.2. <i>Vändningen: "allt hände vecka 10"</i>	23
3.3.3. <i>Intensivt arbete och sommarplanering</i>	24
3.3.4. <i>Turism och ökad risk för parallella händelser</i>	44
3.3.5. <i>Lugnare takt under september</i>	48
4. Tematisk analys	49
4.1. Externt	49
4.1.1. <i>Samverkan</i>	49
4.1.2. <i>Kommunikation</i>	53
4.1.3. <i>Regeringsuppdrag</i>	55
4.2. Internt	59
4.2.1. <i>Stabsarbete</i>	59
4.2.2. <i>Roller och mandat</i>	65
4.2.3. <i>Kommunikation</i>	72

5. Slutdiskussion	75
5.1. Lärdomar	75
5.1.1. <i>Proaktivitet och mental beredskap</i>	76
5.1.2. <i>Roller och mandat</i>	76
5.1.3. <i>Samverkan och mod</i>	78
5.2. Måluppfyllelse	79
5.2.1. <i>Utvärdering och måluppfyllelse</i>	79
5.2.2. <i>Geografiskt områdesansvar</i>	80
6. Slutsatser	89
6.1. Slutsatser rörande länsstyrelsens i Dalarnas läns hantering av coronakrisen januari till och med september 2020	89
6.1.1. <i>Slutsatser rörande den initiala hanteringen</i>	89
6.1.2. <i>Slutsatser rörande länsstyrelsens utövande av det regionala geografiska områdesansvaret</i>	90
6.1.3. <i>Slutsatser rörande det interna arbetet</i>	91
6.2. Slutord	92
Källförteckning	93
Bilaga 1: Tidslinje över nationella händelser från januari till september 2020	97
Bilaga 2: Inkomna uppdrag	101
Bilaga 3: Uppföljning av utvärderingen	103
Inledning	103
Syfte och mål	103
Metod och material	104
Avgränsningar	105
Bakgrund	106
Tidslinje	107
Uppföljning	109
Slutord rörande uppföljningen	118
Källförteckning för uppföljningen	119

Förkortningar och förklaringar

CTSS	Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet
FAQ	Frequently asked questions, ett stöd med vanliga frågor och svar
FHS	Försvarshögskolan
FoHM	Folkhälsomyndigheten
ISF	Inriktnings- och samordningsfunktion
KSO	Kommunstyrelsens ordförande
MAS	Medicinskt ansvarig sjuksköterska
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
PCR	Polymerase Chain Reaction, en särskild smittestningsmetod
SKR	Sveriges kommuner och regioner
WIS	Webbaserat informationssystem

1. Inledning

Denna rapport utgör slutrapporten av den utvärdering som länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen) har uppdragit åt enheten för analys vid Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (CTSS), på Försvarshögskolan (FHS) att genomföra. Utvärderingen avser perioden januari till och med september 2020. Uppdraget genomfördes från augusti 2020 till maj 2021.

Enligt det ursprungliga uppdraget skulle slutredovisning av utvärderingen ske i mitten på februari 2021. Under utvärderingens gång nåddes emellertid en ny överenskommelse, som i korta drag innebar att projektets slutdatum flyttades fram till slutet av maj 2021. Den nya överenskommelsen innebar vidare att vi på FHS i november 2020 överlämnade en delrapport som innehöll ett antal åtgärdsförslag för coronahanteringen inom länsstyrelsen.¹ Dessa åtgärdsförslag har följts upp under våren och presenteras i form av en uppföljning i bilaga 3 i denna rapport.

Det nya upplägget grundas på två saker. För det första tog smittspridningen ny fart under hösten 2020. Detta ledde till att länsstyrelsens hantering av pandemin fortsatte, och det fanns en osäkerhet rörande huruvida hanteringen skulle behöva skalas upp, istället för att skalas ner. För det andra identifierades under datainsamlingen ett antal åtgärdsförslag som var av sådan vikt att både FHS och länsstyrelsen ansåg att länsstyrelsen skulle gynnas av ett annat upplägg. Det ursprungliga uppdraget reviderades därmed i form av preliminära åtgärdsförslag, vilket medförde att länsstyrelsen fick ta del av det preliminära resultatet och kunde påbörja ett internt utvecklingsarbete redan under pågående krishantering. Delrapporten överlämnades i november 2020. Denna slutrapport tar ett betydligt bredare grepp än den mer åtgärdsfokuserade delrapporten samt innehåller, som sig bör i utvärderingssammanhang, en syntes.

1 FHS Delrapport, 2020-11-30.

En måluppfyllelseutvärdering utgår från förutsättningen att goda avsikter inte räcker. Istället är det resultatet av en insats eller verksamhet som räknas.² Genom en processutvärdering görs en granskning av hur organisation och verksamhet har skapat förutsättningar för att nå de uppsatta målen.³ Denna slutrapport utvärderar det som *har gjorts och hur det har gjorts* från januari till och med september 2020. Inte bara ur ett samhällsperspektiv, utan också utifrån ett strikt utvärderingsperspektiv, är situationen speciell eftersom pandemin fortfarande pågår.

Rapporten består i huvudsak av *två delar*. Den *första* delen, fram till och med bilaga 2, utgör utvärderingen av länsstyrelsens händelsehantering från januari till och med september 2020. Den första delen innehåller en teoretisk bakgrund, en beskrivning av händelseutvecklingen och länsstyrelsens hantering med anledning av denna, analys, måluppfyllelse, slutsatser och efterord. Den *andra* delen, bilaga 3, redogör för på vilket sätt länsstyrelsen har följt upp de åtgärdsförslag som lämnades i november 2020.

1.1. Syfte och mål

Syfte

Syftet med denna utvärdering är att länsstyrelsen ska kunna ta lärdom av erfarenheter för att stärka och utveckla sin förmåga till hantering av samhällsstörningar, samt att stärka och utveckla sin förmåga att utföra sina uppdrag trots pågående samhällsstörning.⁴

Mål

Utvärderingen har tre huvudsakliga mål.⁵ Det första målet är att analysera och utvärdera länsstyrelsen i Dalarnas läns krishantering i samband med coronapandemin samt identifiera möjliga utvecklingsområden som kan stärka länsstyrelsens arbete med krisberedskap. Analysen görs med utgångspunkt i länsstyrelsens uppdrag och roll, befintlig forskning och den samlade erfarenhet av kriser och krishantering som finns på FHS.

Det andra målet är att analysera hur länsstyrelsens i sin roll som geografisk områdesansvarig på regional nivå har uppfyllt sitt ansvar. Likaså granskas länsstyrelsens

² Vedung, Evert (2009), s. 20.

³ Vedung, Evert (2009), s. 24.

⁴ Offert mellan länsstyrelsen i Dalarnas län och Försvarshögskolan, 2020-08-24.

⁵ Offert mellan länsstyrelsen i Dalarnas län och Försvarshögskolan, 2020-08-24.

förmåga att uppfylla sitt ansvar enligt den lokalt antagna strategin för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.⁶

Det tredje målet är att analysera hur stabsarbetet har påverkat övrig verksamhet, samt hur övrig verksamhet på länsstyrelsen bidragit till att minska konsekvenserna i länet. Fokus ligger på länsstyrelsens förmåga att hantera krisen, men eftersom coronapandemin är en långdragen kris som berör hela verksamheten kommer en del av analysen att även beröra den ordinarie verksamheten, det så kallade linjearbetet.

1.2. Metod och material

Metod

Utvärderingen bygger på en vetenskaplig grund och praktisk erfarenhet av tidigare händelseutvärderingar.⁷ Modellen som ligger till grund för utvärderingen innehåller både formativa och summativa delar. Med *formativ utvärdering* menas en utvärdering som görs i syfte att stärka eller förbättra en pågående eller planerad verksamhet. Syftet är att utvärderingen används för att stärka och eller förbättra det som har utvärderats. Formativ utvärdering undersöker ”hur” något har gjorts, och görs ofta genom en så kallad *processutvärdering*.⁸ En processutvärdering undersöker hur ett program eller en åtgärd genomförts och med hänsyn till en organisations förutsättningar, personalresurser, processer etc.⁹

Med *summativ utvärdering* menas en utvärdering som granskar utfall och resultat, och realiserar genom en så kallad *måluppfyllelseutvärdering*. Den summativa utvärderingen används för att avgöra om länsstyrelsen har uppfyllt de mål och det ansvar som åligger den i händelse av en kris. Måluppfyllelsen är kontrollerande eftersom den syftar till att bedöma och värdera en organisations agerande.¹⁰

Material och datainsamlingsverktyg

I utvärderingen används tre olika datainsamlingsmetoder: dokumentanalys, semistrukturerade intervjuer och fokusgrupper. En *dokumentanalys*, det vill säga

6 Länsstyrelsen Dalarna (2019). Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

7 Exempel på tidigare utvärderingar är Crismarts, Inte bara skog som brinner, utvärdering av bränderna i Västmanland (2014) och CTSS:s Besten besegrad, utvärdering om 2018 års bränder i Gävleborg.

8 Sandeberg och Faugert (2012) s. 16-17.

9 Sandeberg och Faugert (2012) s. 16.

10 Sandeberg och Faugert (2012) s. 16-17

en analys av skriftligt underlag, genomförs i utvärderingen med material som länsstyrelsen i första hand tilldelade oss i början av utvärderingsarbetet, i andra hand sådant material som vi har begärt in som komplettering. Skriftligt material som granskas är bland annat: beslut, inriktningsdokument, protokoll och loggböcker. Emellertid ger inte en dokumentanalys (sekundär empiri) tillgång till hela bilden av ett händelseförlopp, vilket leder till att intervjuer och fokusgrupper används (primär empiri) som kompletterande datainsamlingsverktyg.

Ett samtal som begränsar respondenten till ja- eller nej-frågor riskerar att leda till att viktig information och betydelsefulla perspektiv går förlorade. Av den anledningen används *semistrukturerade intervjuer* som datainsamlingsverktyg i denna utvärdering. Intervjuformen följer en viss ordning men tillåter samtidigt flexibilitet, vilket möjliggör för intervjuaren att följa upp oväntad information som lyfts under intervjun.¹¹ I utvärderingen har vi använt en särskilt framtagen intervjuguide med samtalsteman, snarare än förutbestämda frågor. Förfarandet ger respondenterna större frihet att utforma svaren, utan att hindras av ett i förväg bestämt frågebatteri.¹²

Sammantaget har 14 semistrukturerade intervjuer genomförts. Bland annat har vi intervjuat personal på länsstyrelsen, så som beredskapsdirektör, avdelningschefer, säkerhetsskyddschef och stabsmedlemmar. Vi har även intervjuat personer utanför länsstyrelsen, bland annat kommunchefer och representanter från näringslivet. De enskilda intervjuerna har i de flesta fall skett i länsstyrelsens lokaler i Falun, med undantag för kommunrepresentanterna. Dessa två intervjuer har istället genomförts i respektive kommun. En intervju har vidare genomförts över telefon.

Som ett komplement till de semistrukturerade intervjuerna har fokusgrupper använts. En *fokusgrupp* är en datainsamlingsmetod där en grupp personer intervjuas tillsammans om en frågeställning eller ett tema. Frågorna ställs till hela gruppen och uppmuntrar till diskussion gruppmedlemmarna emellan. En fokusgrupp leds av en moderator, men moderatorn ska inte vara direkt styrande.¹³ Inom ramen för utvärderingen har vi genomfört fokusgrupper bestående av länsledning, stabschefer och enhetschefer. Vi har genomfört två fokusgrupper med externa aktörer, den första med region Dalarna och den andra med representanter från det regionala näringslivsrådet. Sammanlagt har fem fokusgrupper genomförts med totalt 14 personer. Intervjuerna och fokusgrupperna genomfördes i huvudsak under oktober 2020.

11 Grix, Jonathan. (2010), s. 128; Bryman (2011), s. 415.

12 Bryman. (2001) s. 415.

13 Bryman. (2011) s. 446-448.

Urvalet av personer till intervjuer och fokusgrupper har gjorts i dialog med länsstyrelsen. I den mån det är möjligt har en jämn fördelning mellan män och kvinnor eftersträvat. Det strategiska urvalet har skett i syfte att säkerställa relevansen för projektets frågeställningar och mål. Personer som arbetar med händelsehanteringen, alternativt besitter specifik kunskap inom området, har således utgjort projektets primära kriterium i samband med inhämtandet av den muntliga empirin.¹⁴ I vissa fall har vi genomfört kompletterande intervjuer, i syfte att fylla vissa luckor.

Vad gäller materialinsamlingen bör det noteras att den är begränsad till ett visst antal personer, aktörer och kommuner. De dokument vi har analyserat är begränsade till vad som har lämnats ut. Detta påverkar givetvis resultatet av analys och måluppfyllelse. Vissa delar eller perspektiv har därmed inte kunnat tas i beaktande, eftersom de helt enkelt inte varit föremål för analys. Övriga avgränsningar hantearas i avsnittet nedan, avsnitt 1.3.

1.3. Avgränsningar

Utvärderingen är avgränsad till länsstyrelsens hantering av coronapandemin under perioden 28 januari till 30 september 2020. I utvärderingen ingår delar av den delrapport som överlämnades till länsstyrelsen i november 2020. I utvärderingens bilaga 3 görs vidare en uppföljning av de åtgärdsförslag som finns i nämnda delrapport. Eftersom uppföljningen behandlar länsstyrelsens arbete under en period som ligger utanför utvärderingens tidsspann, berörs uppföljningen enbart i bilagan. Utvärderingen tar inte hänsyn till eventuella händelser eller hantering som har skett efter den 30 september 2020.

För ytterligare skillnad mellan *utvärdering* och *uppföljning*, hänvisas till bilaga 3.

14 Bryman, Alan (2011), s. 434.

2. Teoretisk bakgrund

2.1. Grundläggande begrepp

Coronakrisen är en speciell kris. Den har i skrivandets stund (maj 2021) pågått i över ett år, och saknar ett naturligt förväntat upphörande. Från den politiska nivån¹⁵ liksom hos centrala myndigheter¹⁶ finns en förväntan om att hanteringen av, och konsekvenser till följd av, pandemin kommer att prägla arbetet under minst hela 2021. Mot den bakgrunden är det relevant att lyfta ett antal begrepp och ställa dessa i relation till länsstyrelsens hantering av krisen. Begreppen har valts ut mot bakgrund av uppdragets målformulering och används i den tematiska analysen, kapitel 4, i syfte att genomlysna och komplettera händelsebeskrivningen. Genom att ställa utvärderingens slutsatser och hanterings komplexitet mot valda begrepp från forskningslitteraturen kan såväl det empiriska underlaget liksom användbarheten hos de vetenskapliga begreppen ses i delvis nytt ljus.

Nedan återfinns en fördjupning av fem, för utvärderingen, centrala begrepp: kris, krishantering, samverkan, avslutande av krisen och lärande. Begreppen har främst tillkommit och utvecklats i en kontext bortom svenska förhållanden, men det behöver inte utgöra hinder för att de kan vara till användning i en utvärdering om länsstyrelsen i Dalarnas län. Tvärtom kan begreppens teoretiska utgångspunkter användas som övergripande hjälpmedel och därigenom utgöra verktyg för att tolka och förstå regional krishantering.

¹⁵ Dagens Nyheter (DN), 29 november 2020.

¹⁶ Regeringskansliet (2020). Strategi med anledning av det nya coronaviruset; SVT (2020). Experter: Pandemin kan pågå i upp till två år.

Det första begreppet, *kris*, beskrivs i forskningslitteraturen som händelser som bryter mot en upplevd normalitet hos samhälle och organisationer. Kriser representerar akuta och allvarliga hot mot viktiga värden som kräver omedelbara åtgärder i en situation präglad av osäkerhet.¹⁷ Kriser är därmed utmanande och ställer stora krav på såväl individer som organisationer, i syfte att dessa snabbt ska kunna identifiera ett händelseförlopp som en krissituation. Det går alltså inte att exakt förutse kriser, även om sårbarheter på systemnivå kan identifieras i förväg. Hanteringen och förståelsen av kriserna när de inträffar kräver att den särskilda dynamiken som präglar kriser identifieras och att en balans uppnås mellan snabba åtgärder och tidskrävande informationsinhämtning och analys.¹⁸ Eftersom den nationella kontexten påverkar krishanteringen har forskare betonat att Sveriges förvaltningssystem och organisationskultur innebär särskilda förutsättningar att beakta för de aktörer som har att hantera krisen.¹⁹

Krishantering som verksamhet, med fokus på beslutsfattande, är här det andra teoretiska begreppet. Förståelsen inom samhällsvetenskaplig forskning ligger på hur kriser drabbar samhället, genom olika händelser som tar form och utmanar den offentliga förvaltningen på sätt som ligger utanför det förväntade. Krisen medför att normalitet snabbt övergår till något annat.²⁰ Kriser är, i samhällsvetenskaplig forskning, att betrakta som händelser av stor dignitet som alltid utspelar sig i ett politiskt och organisatoriskt sammanhang. Detta inkluderar såväl hanteringen av krisen och den uppföljande granskning som kännetecknar en demokrati, samt förändringar och lärande som ett resultat av det som har inträffat.²¹ Den här utvärderingen fokuserar på hanterandedimensionen.²² Beslutfattande i kris ställs inför särskilda utmaningar. Å ena sidan behöver beslut prioriteras och förankras inom organisationen, där beslut som fattas tillkommer i ett samspel mellan externa behov, sakunderlag och internt stöd för inriktningen. Å andra sidan innebär krissituationer begränsad tid för beslutsfattande där underlag och förankring som formar beslutsfattande inte kan hanteras på ett djuplodande sätt.²³

Det tredje begreppet är *samverkan*. Samverkan har blivit ett centralt begrepp såväl inom krishanteringsforskning som inom den svenska förvaltningskulturen. Trots att samverkan är av central vikt i svensk krisberedskap och mer utgör en förutsättning än ett medel för god krishantering, är begreppet relativt otydligt och

17 Boin m.fl. (2017). s. 2-3.

18 Boin m.fl. (2017). s.19-20.

19 Sundelius m.fl. (1997). s. 14.

20 Deverell m.fl. (2015). s.5-6.

21 Deverell m.fl. (2015). s.12,15.

22 En uppföljning av hur arbetet förändrades och vilka lärdomar som drogs senare under hanteringen av samma kris återfinns som separat rapport i slutet av detta dokument.

23 Sundelius m.fl. (1997), s. 19-21.

öppet definierat. Det kan handla om allt från dialog och informationsutbyte till att konkret genomföra insatser tillsammans. I någon mening är samverkan både en process för gemensamma mål, och resultatet som denna process uppnår. Samverkan handlar både om informationsutbyte och om fördelning och prioritering av resurser för att hjälpa varandra i hanteringen av en kris.²⁴

Det fjärde begreppet är *avslutande av krisen*. En dimension inom krisforskningen kretsar kring när och hur kriser avslutas. Avslutande av kriser har stort samband med när krisens akuta hantering anses vara över och när det politiska ansvarsutkrävandet kan utspela sig. Coronahanteringen skiljer sig också på denna punkt från många andra kriser, i bemärkelsen att den vare sig motsvarar en snabbt uppblossande och övergående kris eller en händelse som är färdighanterad. Samtidigt väntas de politiska efterverkningarna innebära en fortsatt krisdynamik.²⁵ Att krisen inte är avslutad innebär att litteraturens inramning av den här typen av kriser som övergående utmanas, något som läsaren bör ha i åtanke.

Det femte och sista begreppet är *lärande*. Lärandet, som följer av en kris, beskrivs ibland främst som en process snarare än som ett resultat. Lärdomar kan generas direkt relaterade till erfarenheter av den aktuella krissituationen. Eftersom lärandet, liksom hanteringen, förhåller sig en situation präglad av osäkerhet och tidsbrist så blir lärandeprocessen, i samband med att en kris avslutas, utmanande.²⁶

2.2. Länsstyrelsens roll under kriser

Länsstyrelsens roll i kriser klagörs bland annat av det regionala geografiska områdesansvaret. Inom krisberedskapssystemet finns det geografiska områdesansvaret på nationell, regional och lokal nivå. Länsstyrelsen har det geografiska områdesansvaret på den regionala nivån, vilket följer av 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, bilaga 1 i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (KBF) samt i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Av 3 § förordningen (2017:879) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap framgår att länsstyrelsen ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner och andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. Av 4 § samma förordning framgår att länsstyrelsen ska vara

24 Bondesson m.fl. (2019), s.13-15.

25 Boin m.fl. (2017), s. 3.

26 Deverell, m.fl. (2015), s. 95-96.

sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Under en kris ska länsstyrelsen, enligt 4 § 2 st., särskilt ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs (p. 1). Länsstyrelsen ska vidare ha ett regionalt råd för krisberedskap för att skapa nödvändig samordning (p. 3).

Av 6 § KBF framgår därtill att länsstyrelsen vid en kris²⁷ ska vara en sammanhållande funktion mellan olika lokala aktörer, som exempelvis kommuner, region, näringsliv och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska därtill, efter beslut av regeringen, prioritera de resurser som ställs till förfogande, samt verka för att under kris samordna verksamhet mellan lokala aktörer och myndigheter (p. 3) och att information till allmänheten och media samordnas. Sammantaget kan det konstateras att länsstyrelsens roll, vid händelse av kris, tydligt framhålls som *samordnande* i gällande förordningar.

Länsstyrelsen i Uppsala län har, som svar på ett regeringsuppdrag,²⁸ tagit fram en vägledning för utövande av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.²⁹ I vägledningen görs en uppdelning mellan länsstyrelsens övergripande uppgifter utifrån det geografiska områdesansvaret, där tre huvudsakliga uppgifter klargörs. Den första uppgiften är att utgöra en sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar. Den andra uppgiften är att ha en aktiv roll i det gemensamma förebyggandet och förberedande arbetet i länet. Den tredje och sista rollen är att agera aktivt vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet.

Eftersom denna utvärdering tar sikte på en länsstyrelses hantering av coronapandemin, så är den tredje uppgiften, det vill säga att agera aktivt vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet, av främst intresse. I vägledningen konkretiseras länsstyrelsens roll vid händelsehantering till följande punkter:³⁰

- Aktivera tidiga och uthålliga insatser
- Omvärldsbevaka och ta initiativ till samverkan

27 *Kris* får här fungera som sammanfattande begrepp för de situationer som nämns i 8 § 2 st. FKH och som syftar till sådant som länsstyrelsen i sin risk- och sårbarhetsanalys särskilt ska beakta: 1) situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå, 2) situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer, 3) att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och 4) förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde. För ytterligare förståelse av begreppet, se avsnitt 2.1.

28 Ju2017/09023/SSK.

29 Länsstyrelsen Uppsala län, (2019). Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande.

30 Länsstyrelsen Uppsala län, (2019). Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande, s. 21 ff.

- Aktivera förberedda strukturer för hantering av samhällsstörningar
- Samordna och inrikta den regionala hanteringen genom att 1) genomföra regionala samverkansmöten, 2) ta fram och tillhandahålla regional lägesbild och 3) samordna information och kriskommunikation
- Hantera förstärkningsresurser och internationellt stöd samt
- Återställa och lära.

Under en kris har även länsstyrelsen ett *rapporteringsansvar*. Detta ansvar regleras framförallt i 13-14 §§ KBF, av vilket det framgår att myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen³¹ ska vid händelse av kris hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Vidare ska varje myndighet, efter förfrågan från Regeringskansliet (RK) eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

Under coronapandemin har länsstyrelsens rapporteringsansvar i huvudsak gestaltats gentemot två mottagare: dels till MSB, dels till RK. Länsstyrelser har under coronapandemin lämnat MSB och RK den information som behövs för samlade lägesbilder, samt för att hålla regeringen informerad.³² Utöver detta tilldelades länsstyrelserna den 19 mars 2020 regeringsuppdraget att regelbundet inkomma med underlag till RK med anledning av coronaviruset.³³

Den regionala strategin för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län lyfter sin egen tolkning av det geografiska områdesansvaret. Av strategin framgår att den områdesansvariga aktören, det vill säga länsstyrelsen på regional nivå, ska ansvara för ”inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella insatser före, under och efter en samhällsstörning”.³⁴

31 10 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

32 13-14 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap., 2:9 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), 2-3 §§ förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och 7 § i MSB:s myndighetsinstruktion (2008:1002).

33 Regeringsuppdrag till länsstyrelserna, 19 mars 2020 att regelbundet komma in med underlag till Regeringskansliet med anledning av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid 19.

34 Länsstyrelsen Dalarna (2019). Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

3. Hanteringen från januari till september

3.1. Inledning

I detta kapitel beskrivs länsstyrelsens hantering av coronapandemin I första hand ligger en dokumentanalys till grund för redogörelsen, men i vissa fall kompletteras redogörelsen av det skriftliga materialet med vad som har framkommit under intervjuer och fokusgrupper.

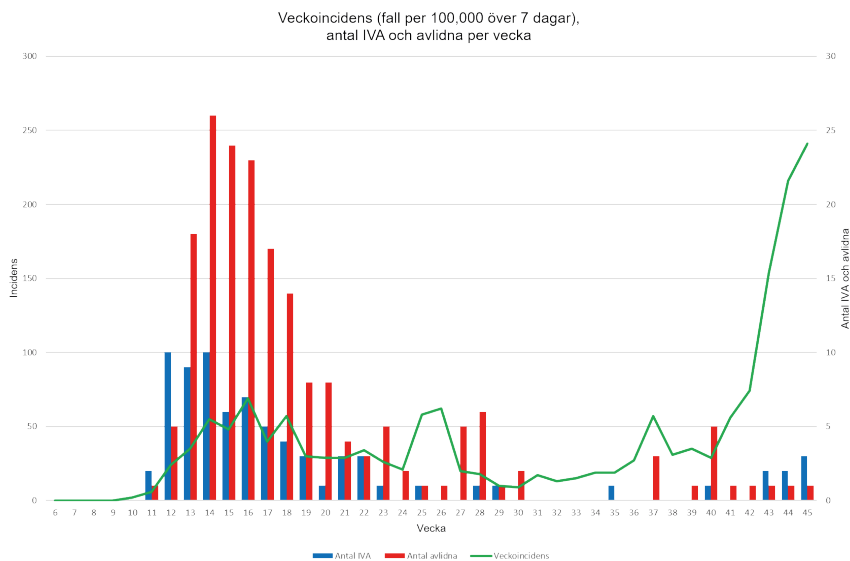
Inledningsvis återfinns en översikt av hur smittspridningsläget i länet har sett ut under den aktuella tidsperioden. Därefter följer en beskrivning av händelseutvecklingen från det att stab upprättades den 27 januari, till slutet av september. I syfte att ge en överblick över nationella händelser, och hur de ligger i relation till länsstyrelsens agerande under krisen, så finns en tidslinje i bilaga 1.

3.2. Situationen i Dalarnas län

Coronavirusets påverkan på Dalarnas län har, i likhet med för övriga Sverige, varierat över tid. I syfte att få en överblick över smittspridningen i, och påverkan på, länet återfinns här nedan statistik kopplat till veckoincidens, det vill säga antal fall per 100 000 personer över sju dagar, antal intensivvårdade inom länet och antal avlidna. Statistiken är hämtad från Folkhälsomyndigheten.³⁵

³⁵ Folkhälsomyndigheten, 2020-11-26.

När coronan kom till Dalarna



Det första bekräftade fallet av covid-19 i Sverige rapporterades den 31 januari 2020.³⁶ Spridningen av covid-19 och antalet bekräftade smittade ökade sedan succesivt under våren. Den nationella smittspridningen reducerades under sommaren men ökade därefter igen från mitten av september.³⁷ Region Dalarna rapporterade sitt första bekräftade fall den 12 mars, det vill säga runt sex veckor efter att det första fallet hade upptäckts i Sverige.³⁸ Det första dödsfallet till följd av covid-19 i Dalarna rapporterades ca två veckor efter det första sjukdomsfallet, den 23 mars.³⁹

Från det att smittspridningen hade varit på en hög nivå under våren minskade smittspridningen under sommaren, för att sedan öka igen från mitten av september och framåt.⁴⁰ Länsstyrelsen i Dalarna påbörjade planering för att behöva hantera smittspridning i länet under januari,⁴¹ och startade därpå upp mötesstrukturer och samverkansnätverk i mars.⁴² En beskrivning av hanteringen återfinns i avsnittet nedan.

³⁶ Krisinformation.se. 2020.

³⁷ Folkhälsomyndigheten. 2020-11-13.

³⁸ Sveriges Television. 2020-03-11. Första coronafallet i Dalarna – nu införs besöksförbud på länets sjukhus.

³⁹ Sveriges Television. 2020-03-23. Första coronadödsfallet i Dalarna.

⁴⁰ Folkhälsomyndigheten. 2020.

⁴¹ Länsstyrelsen Dalarna. 2020-01-28. Beslut upprättande av stab; Länsstyrelsen Dalarna. 2020-01-28. Övergripande inriktningsbeslut.

⁴² Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-03. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk 2020-03-03; Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-06. Regional samverkanskonferens; Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-19. Regional samverkanskonferens gällande Covid-19 mellan Dalarnas kommuner, region Dalarna och Länsstyrelsen.

3.3. Händelseutvecklingen och länsstyrelsens hantering

3.3.1. Coronakrisens intåg till Sverige och Dalarna

När de första rapporterna om det nya coronaviruset nådde Sverige i januari 2020, så var det rapporter om ett virus borta i Kina. Beredskapsdirektören i Dalarnas län noterade emellertid att det kunde bli aktuellt att bemöta viruset. Hon började därför förbereda beslut för att bland annat tillsätta stabschef. I tidigt skede noterade även beredskapsdirektören att det saknades en pandemiplan på länsstyrelsen. Av den anledningen avsatte hon, i egenskap av enhetschef på enheten för samhällsskydd, resurser i form av två personer som påbörjade arbetet med att ta fram en pandemiplan. Arbetet genomfördes bland annat med det material som på förfrågan från beredskapsdirektören skickades till henne från andra länsstyrelser.⁴³

Den 28 januari fattade sedan landshövdingen beslut om att upprätta stab, att tillsätta stabschef samt om ett övergripande inriktningsbeslut. Av stabschefsbeslutet framgick att länsstyrelsen skulle hantera händelsen med coronavirusets utbredning i en stab, enligt den antagna stabsorganisationen. Av inriktningsbeslutet framgick vidare att staben skulle bevaka den omfattning och utbredning av coronaviruset som kunde ha påverkan på Dalarnas län, samt vid behov planera för relevanta åtgärder som kunde bli nödvändiga med anledning av detta. Enligt beslutet skulle stabschefen behålla sina ordinarie arbetsuppgifter i lämplig omfattning.⁴⁴ Länsstyrelsen valde att använda sig av en stabsmodell som vid tillfället för beslut var ny för länet. Stabsmodellen bestod av nio funktioner, L1 till L9, samt stabschef, och möjliggjorde en upp- och nedskalning av staben utefter hur läget i länet såg ut. Istället för att använda den gamla och beprövade modellen beslutades det att använda den nya modellen. Stabsmodellen var vid tillfället oprövad och oövd, även om en del personal på länsstyrelsen hade jobbat i liknande stabsmodell vid andra händelser utanför länsstyrelsen.⁴⁵

Den nytillträdde stabschefen kom primärt att fungera som omvärldsbevakare. Han hade inte suttit i stab innan, och var relativt nyanställd vid länsstyrelsen. Arbetet i början skedde därför i nära samarbete med hans enhetschef, tillika beredskapsdirektör.⁴⁶

43 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

44 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*; beslut upprättande av stab 2020-01-28; beslut stabschef 2020-01-28; övergripande inriktningsbeslut 2020-01-28.

45 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07. Länsstyrelsen Dalarna. 2019. Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län, operativ bilaga.

46 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

Coronavirusets utbredning i Kina väckte även reaktioner och tankar hos andra inom länsstyrelsen. Den 5 februari lyfte en medarbetare frågan om det fanns någon plan för hur länsstyrelsen säkerställer personalens hälsa under en pandemi. Avdelningschefen som bemötte detta meddelade att man stod i kontakt med Falu lasarett samt, när frågan åter blev aktuell en månad senare, lyfte betydelsen av att bemöta oro med fakta och lyssna på expertmyndigheterna.⁴⁷

Under stora delar av februari var arbetet med coronaviruset lågintensivt inom länsstyrelsen. Utöver den omvärldsbevakning, med regelbundna avstämningar, som genomfördes av stabschefen så pågick resten av arbetet inom länsstyrelsen inom normala former. Mot slutet av februari började emellertid frågan om vad som skulle hända om viruset nådde Dalarna bli mer aktuell. Den 24 februari mottog länsstyrelsen information från Arbetsgivarverket rörande vad som skulle gälla i den händelse som coronaviruset skulle utveckla sig till en pandemi. Frågan hantearades i länsstyrelsens ledningsgrupp i syfte att besluta hur den egna myndigheten skulle kommunicera och agera. Saken lyftes även i länsrådsnätverket, eftersom man ansåg att det var viktigt att länsstyrelserna hade en samsyn och ett enat budskap vid svar på frågor om till exempel hemarbete och karantän m.m.⁴⁸

Diskussioner pågick även inom personalchefsnätverket där två olika spår uppstod. Det ena spåret företrädde en försiktigare hållning, som innebar att stanna hemma 14 dagar om man hade varit i ett drabbat område. Det andra spåret innebar att man skulle hålla sig till expertmyndigheternas rekommendationer och bara stanna hemma om man, efter hemkomst från ett drabbat ställe, uppvisade symptom. Länsrådet i Dalarnas län efterfrågade tydlighet i saken, och den 12 mars stod ett samlat budskap redo. Från Regeringskansliet kom då beslutade riktlinjer för kommunikation, som innebar att länsstyrelsernas hållning borde vara att följa expertmyndigheternas rekommendationer, men beroende på förutsättningarna i länet kunde olika grad av försiktighet vidtas. Enligt länsrådet i Dalarnas län var det viktigt att signalera tillit till expertmyndigheterna.⁴⁹

Den 27 februari gick länsstyrelsen ut med intern information till anställda på intranätet. I informationen återgavs bland annat Folkhälsomyndighetens ändrade bedömning, om att risken att upptäcka coronavirus i Sverige är hög men att risken för allmän spridning i landet bedöms som låg. Likaså återgavs Utrikesdepartementets reserekommendationer. Av informationen framgick vidare de åtgärder som länsstyrelsen hade vidtagit, bland annat nämndes den aktiverade stabsfunktionen,

47 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

48 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

49 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

deltagande i nationella samverkanskonferenser och löpande kontakt med smittskyddsläkare vid Region Dalarna.⁵⁰

3.3.2. Vändningen: "allt hände vecka 10"

Veckan efter sportlovet, vecka 10, skedde en tydlig vändning i länsstyrelsens hantering. Den 2 mars beslutade landshövdingen om ett nytt inriktningsbeslut. Beslutet innebar att staben utökades från att bestå av enbart en stabschef, till att bestå av stabschef och stabsfunktionerna L3 Lägesbild, L5 Analys, L7 Kommunikation och L9 Samverkan. Utöver de tidigare uppgifterna, om att bevaka coronavirusets omfattning och utbredning, utvecklades stabens inriktning till att även omfatta samordning av lägesbild och kommunikation, såväl internt som externt. Därtill hade staben i uppgift att genomföra nödvändiga analyser av lägesutvecklingen och planera för och förbereda de åtgärder som kunde komma att bli aktuella, inom länsstyrelsens ansvarsområde.⁵¹

Efter att staben hade inrättats med fler funktioner än en så inrättades stabsorienteringar med jämna mellanrum. Syftet med dessa orienteringar var att få en samlad bild över händelseutvecklingen sedan det tidigare stabsmötet, samt att få en tydlig bild över fokus och inriktning för stabens arbete.⁵² Mötenas innehåll varierade över tid men gemensamt för tillfällena var att de gav staben en möjlighet till lägesuppfattning och arbetet framåt. Frågor som kunde lyftas under dessa möten var bland annat lägesbild, pågående verksamhet, samverkansbehov och inriktning.

Samma vecka startades även hanteringen inom ett antal olika nätverk, bland annat kriskommunikatörsnätverket, som inledde med ett telefonmöte den 3 mars. Nätverket bestod bland annat av kommunernas kommunikatörer, men även kommunikatörer från polisen, räddningstjänsten, vatten- och avloppsbolag samt regionen. Länsstyrelsen ledde mötet och fungerade som sammankallade. Under vanliga omständigheter träffas nätverket två gånger per år, men under coronapandemin har det haft regelbundna möten runt två gånger varje vecka från mars och framåt, ofta i anslutning till ISF-möten.⁵³

Under kriskommunikatörmötet den 3 mars konstaterades att det då fanns 15 personer i Sverige med konstaterad covid-19, dock ännu ingen i Dalarnas län. Syftet med mötet var för det första att dela med sig av länsstyrelsens bild av spridningen av coronaviruset i Sverige, samt hur det skulle kunna komma att påverka länet. För

50 Material från länsstyrelsen, plastmapp 21 rörande intern information.

51 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*; övergripande inriktningsbeslut 2020-03-02.

52 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-06. Powerpointpresentation stabsorientering.

53 Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

det andra var syftet att ge regionen möjlighet att dela information om läget. För det tredje var syftet att låta länets olika aktörer lyfta identifierade kommunikationsbehov och resonera kring hur man tillsammans kan möta dessa behov.⁵⁴

Även andra nätverk hade sitt första möte under krisen denna vecka, däribland bör nämnas länets inriktnings- och samordningsfunktion, ISF. Den 6 mars genomfördes ett ISF-möte med syftet att förmedla en lägesbild och besluta om en regional inriktning avseende coronaviruset. Vid denna tidpunkt hade smittspridningen avtagit i Kina men stigit i Italien, Sydkorea och Iran. I Sverige fanns 50 konstaterade smittade men ännu fanns inga fall i Dalarnas län. Åtgärder hade emellertid redan vidtagits. Bland annat hade hälften av kommunerna valt att aktivera sina pandemigrupper eller krisorganisationer. Elva av länets 15 kommuner höll på att uppdatera sina pandemiplaner och två kommuner var redan klara med sina planer. De största utmaningarna identifierades vara resursbrister avseende sjukvårdsutrustning för provtagning och behandling av smittande, att upprätta allmänhetens förtroende samt de ekonomiska konsekvenserna av en pandemi. Den samlade regionala inriktningen beslutades vara att länet följer de nationella riktlinjerna, att aktörerna förbereder sig genom att uppdatera pandemiplaner och tar fram tänkbara scenarion samt att aktörerna agerar proaktivt med beslut som fattas i samverkan med berörda aktörer.⁵⁵

Den 6 mars genomfördes även ett nytt möte med kriskommunikatörsnätverket. Syftet med mötet var att dela den information och inriktning som hade beslutats om på ISF-mötet samma dag. Problemet med att vissa organisationer avvek från den nationella inriktningen lyftes. Det konstaterades att detta hade lett till förvirring, oro och minskat förtroende för myndigheternas krishanteringsförmåga. Man beslutade att den antagna regionala inriktningen om att följa nationella riktlinjer skulle följas. Vid osäkerhet hänvisades till Folkhälsomyndigheten eller regionens smittskydd.⁵⁶

3.3.3. Intensivt arbete och sommarplanering

Efter den tydliga vändningen vecka 10 fortsatte arbetet under våren i länsstyrelsen, såväl som i de olika nätverk som aktiverades i syfte att hantera händelsen. Inom länsstyrelsen tilltog intensiteten i staben. Den 11 mars fattade landshövdingen beslut om att tillsätta en biträdande stabschef, samt att anta ett nytt inriktningsbeslut. Beslutet om att tillsätta en biträdande stabschef innebar att stabschefen

54 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-03. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

55 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-06. Protokoll regional samverkanskonferens.

56 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-06. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

och biträdande stabschefers arbetstider skulle förläggas så att någon av dem fanns i beredskap mellan klockan 07.00 och 22.00 under perioden den 11-16 mars. Av inriktningsbeslutet framgick vidare att samtliga stabsfunktioner L1-L9 tillsattes. Enligt beslutet hade chefen för enheten för samhällsskydd, tillika beredskapsdirektör, ansvar för att leda och fördela arbetet, samt för att ge instruktioner till stabschefen inom ramen för övergripande inriktning.⁵⁷

Den 11 mars genomfördes nästa ISF-möte. Utvecklingen hade då gått till att Europa var en av de hårdast drabbade regionerna i världen, tillsammans med Iran och Sydkorea. Det första fallet av covid-19 hade vid tiden för mötet bekräftats i Dalarnas län, men Region Dalarna bedömde att det inte fanns någon allmän smittspridning i länet eftersom den smittande personen som hade befunnit sig i Italien numera höll sig isolerad i hemmet. Åtgärder som vidtogs i länet var bland annat att besluta om löpande ISF-möten över Skype, kunskapspridning om pandemiberedskap till berörda aktörer samt insamling av material till den hemstäl- lan som länsstyrelsen hade fått från MSB. Hemställan gällde dels konsekvenser och påfrestningar på samhällsviktig verksamhet, dels oro hos allmänheten med anledning av coronaviruset. Utmaningar och regional inriktning bestämdes vara desamma som fastställdes vid mötet veckan dessförinnan.⁵⁸ Ett nytt möte med kriskommunikatörsnätverket genomfördes likaså den 11 mars. Under mötet gavs kommunikatörerna information om den inriktning och det huvudbudskap som hade antagits under ISF-mötet.⁵⁹

Den 12 mars uppdaterade länsstyrelsen den interna informationen på intranä- tet. Läget i länet beskrevs vid den tidpunkten som att det fanns bekräftade fall av covid-19 i Dalarnas län, men att regionen gjorde bedömningen om att det inte fanns någon allmän smittspridning i länet. Medarbetare uppmanades till att stanna hemma vid sjukdom och att användning av tvål eller handsprit verkade effektivt mot virus.⁶⁰

Internt hade arbetet med framtagandet av en pandemiplan nu pågått sedan beslut om stab fattades i januari, det vill säga i sex veckor. Den 12 mars antog sedermera länsstyrelsen pandemiplanen. Av mailkonversationer, från bland annat länsråd, att döma gick det slutliga skedet med gemensamberedning av förslaget på pandemiplan snabbt till under vecka 11, med målet att fatta beslut om anta- gande samma vecka. Detta gjordes också, och dagen efter beslut av pandemiplan

57 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*; beslut stabschef och biträdande stab- schef 2020-03-11; övergripande inriktningsbeslut 2020-03-11.

58 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-11. Protokoll regional samverkanskonferens.

59 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-11. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

60 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 21 rörande intern information*.

beslutade länsrådet om att med omedelbar verkan aktivera del 1 och 2 av pandemiplanen. Del 1 innehöll åtgärder att vidta *före* en pandemi, exempelvis att ta fram avdelningsvisa prioriteringar, fatta beslut om stab och analysera behov av bland annat hemarbete. Vidare innehöll del 2 åtgärder att vidta *under* en pandemi, exempelvis att omfördela personal och arbetsuppgifter i enlighet med tidigare prioritering, fatta nya inriktningsbeslut m.m.⁶¹

Till följd av de aktiverade delarna av pandemiplanen gjordes ett antal omprioriteringar inom länsstyrelsen. Avdelningen för hållbar utveckling anmälde omprioriteringar rörande bland annat oanmälda kontroller och oanmälda uppföljningskontroller, där denna del av verksamheten lades på is till dess att närmre besked från Jordbruksverket hade mottagits. Likaså avsåg man att föränmäla kontroller och avvakta med att kontrollera verksamhet som sköttes av brukare som var över 70 år.⁶²

En ytterligare följd av aktiveringen var att eventuella åtgärder vid stor personalfrånvaro sågs över. En annan åtgärd var länsledningens beslut om att betala attesterade fakturor omgående, istället för att vänta till förfallodagen. Detta beslut fattades mot bakgrund av att en sådan åtgärd skulle stötta näringslivet i regionen.⁶³

Frågan om allmänna sammankomster hanterades internt efter Folkhälsomyndighetens hemställan till regeringen angående förbud mot allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Inför regeringens beslut den 27 mars, om att ytterligare begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, fördes dialog mellan länsrådet och andra länsråd i landet, som i sin tur hade kontakt med Regeringskansliet, i syfte att uttolka vad justeringarna skulle innebära för länsstyrelser.⁶⁴

Den 13 mars hölls ett ISF-möte. Detta var det andra ISF-mötet samma vecka, vilket kunde motiveras av den hastigt förändrades lägesbilden. Läget vid tidpunkten var att viruset minskade i Kina men ökade i resten av världen, och att WHO två dagar innan hade klassat utbrottet som en pandemi. I Sverige hade det första dödsfallet orsakat av covid-19 registrerats och regeringen hade fattat beslut om att begränsa allmänna sammankomster till 500 personer. I Dalarna fanns vid tidpunkten fyra bekräftade fall, men ännu pågick inte någon allmän smittspridning enligt regionen. Identifierade utmaningar och antagen regional inriktning var densamma som under tidigare möten, med skillnaden att länsstyrelsen pekats ut som ett tillgängligt

61 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07; material från länsstyrelsen, *plastmapp 2 rörande pandemiplan*; Länsstyrelsen Dalarna, 2020-03-12, Pandemiplan.

62 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 6 rörande omprioriteringar*.

63 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 6 rörande omprioriteringar*.

64 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 3 rörande allmänna sammankomster*; Folkhälsomyndigheten, ärendenummer 01125-2020, Hemställan om föreskrifter för att begränsa samhällspridning av covid-19.

stöd i processen att uppdatera pandemiplaner och vid framtagandet av scenarier. Utöver detta informerade regionen om att den hade gått upp i stab. Butikskedjan Clas Ohlson, vars huvudkontor ligger i länet, informerade även om att man hade lagt spärr på andningsmasker, om behov skulle finnas inom länet skulle företaget försöka tillgodose dessa behov. Efter mötet lämnades kommuner möjlighet att stanna kvar på möteslänken om behov för ytterligare diskussioner kommunerna emellan fanns, en möjlighet som de även gavs vid följande tillfällen under våren.⁶⁵

Den 13 mars hölls även ett möte med kriskommunikatörsnätverket. Syftet med mötet var att uppdatera deltagarna om den senaste lägesbilden samt samordna kommunikationsinsatser. Tips på var det fanns att hitta informationsmaterial delades, bland annat genom länkar till olika affischer och filmmaterial. Under mötet påtalades det att utbytet i nätverket var värdefullt och att bra material gärna går att dela med länsstyrelsen, som i sin tur kan vidarebefordra det till nätverken. Frågan om information på minoritetsspråk lyftes och som svar på detta åtog sig en kommun att ta fram material på sydsamiska, medan en annan tipsade om informationsmaterial på andra språk. Frågor uppstod i gruppen, och bland annat konstaterades det att en svår kommunikationsfråga var hur man definierar begrepp som ”onödiga besök” med mera.⁶⁶

Den 16 mars fattade landshövdingen ett nytt beslut rörande stabschef. Beslutet innebar att den tidigare stabschefen tog över rollen som biträdande stabschef, medan den biträdande stabschefen utsågs till stabschef. I samband med beslutet förlades även arbetet till dagtid, klockan 08.00 till 17.00, och den tidigare ordningen med klockan 07.00 till 22.00 övergavs därmed. Enligt beslutet hade beredskapsdirektören ansvar för att leda och fördela arbetet inom staben, samt för att ge instruktioner till stabschefen inom ramen för övergripande inriktning.⁶⁷

Hantering av coronakrisen pågick emellertid inte enbart i Dalarna, utan den utgjorde en aktuell fråga hos samtliga länsstyrelser i Sverige. Den 16 mars upprättades ett gemensamt samordningskansli för alla länsstyrelser.⁶⁸ Kansliet blev snabbt ansvarigt för att lämna sammanställda lägesbilder till Regeringskansliet. Enligt det regeringsbeslut som låg till grund för uppdraget skulle en samlad lägesbild lämnas vid minst två tillfällen per vecka, och innehålla en redogörelse för utvecklingen av coronaviruset i respektive län. Utöver detta skulle bland annat behov av åtgärder framgå, liksom kommunavvikelser och samverkansbehov.⁶⁹

65 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-13. Protokoll regional samverkanskonferens.

66 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-13. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

67 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*; beslut stabschef och biträdande stabschef 2020-03-16.

68 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 4 rörande lägesredovisning*.

69 Regeringsbeslut 2020-03-19, Fi2020/01256/SFÖ.

Utöver Regeringskansliets behov av länsstyrelsernas rapportering fann andra myndigheter nytta i länsstyrelsernas funktion. Den 17 mars skickade Socialstyrelsen en hemställan till regeringen om att ge länsstyrelserna i uppdrag att samordna kommunernas behov av skyddsutrustning. Länsstyrelsen i Dalarnas län hölls underrättad om processen genom kommunikationschefen, som i sin tur hade kontakt med samverkanskansliet. En av avdelningscheferna på länsstyrelsen fick i uppdrag att ansvara för samordningen, ett uppdrag⁷⁰ som till slut utgick från Socialdepartementet den 3 april. Den ansvarige avdelningschefen kontaktade därefter ordföranden för Dalarnas kommunförbund, regiondirektören vid Region Dalarna samt en professor, tillika sjuksköterska, vid Högskolan Dalarna. Informationen vid detta första utskick var att fortsätta enligt den dåvarande etablerade rutinen i länet, till dess att mer information fanns att tillgå. Mottagarna ombads även att återkoppla om vilket behov av samverkan som rapporteringsansvariga vid respektive organisation hade. Samma dag fick länsstyrelsen en manual för inrapportering till Socialstyrelsen, en instruktion till kommunerna samt en inbjudan att delta i en utbildning i Socialstyrelsens inrapporteringsverktyg. Senare under våren, i början på maj, kom besked från samordningskansliet om att detta hade hemställt att lagersaldo skulle inkluderas i rapporteringen. Detta stod tvärt emot vad länsstyrelsen hade argumenterat för, vilket medförde att länsrådet påtalade saken för vikarierande landshövding i Hallands län, varpå denne svarade att samordningskansliet skulle arbeta för att skapa en valfri möjlighet att inkludera frågor om lagersaldo.⁷¹

Krisen påverkade även de delar av länsstyrelsen som inte direkt hanterade den. Den 17 mars hölls ett möte mellan länsstyrelsen som arbetsgivare, huvudskyddsombudet samt representanter från arbetstagarorganisationer. Under mötet gav länsstyrelsen som arbetsgivare kort lägesinformation med anledning av coronaviruset. I efterföljande korrespondens mellan företrädare för ett av fackförbunden och länsrådet framförde den fackliga representanten att denne upplevde det som att länsstyrelsen månar om medarbetarnas arbetsmiljö, men att behovet av information är stort hos arbetstagarna. Facket framförde att man i andra län har veckovisa skypemöten där personal uppdateras om läget.⁷²

Mötessnurren med kriskommunikatörsnätverket fortsatte. Den 17 mars hölls nästa möte med nätverket. Till mötet hade även kommunernas beredskaps-samordnare bjudits in, en sammansättning som skulle utvärderas efterhand. Inom forumet kunde både länsstyrelsen och regionen bemöta frågor och kommentarer från kommunerna. Eftersom Folkhälsomyndigheten hade ändrat sin

70 Regeringsbeslut 2020-04-03, S2020/02676/SOF.

71 Material från länsstyrelsen, plastmapp 5 rörande skyddsutrustning.

72 Material från länsstyrelsen, plastmapp 24 rörande Cesam.

kommunikation till att fokusera på att skydda de äldre och andra riskgrupper, så föreslogs det inom nätverket att detta även skulle bli ett av huvudbudskapen inom länet. Nätverket ombads att komma med eventuella lokala anpassningar till budskapet, och frågan skickades sedan till nästkommande ISF-möte.⁷³

Arbetet i staben pågick vid tiden intensivt, även om det sakta men säkert kom in i krisens rutiner. Den 18 mars gjorde beredskapsdirektören bedömningen att antal personer i staben kunde minskas, något som kommunicerades till länsledningen. Beredskapsdirektören menade att flera funktioner, däribland L2 Säkerhet, L5 Analys och biträdande stabschef inte skulle behövas i samma omfattning. Vidare menade beredskapsdirektören att det upplägg som länsstyrelsen hade använt, om att öppna upp med hela staben för att sedan reducera efter en tid, hade fungerat bra. Hennes bedömning var att de nya personerna, som inte hade jobbat i stab tidigare, hade kommit in i sina roller. Likaså lyftes att omfalls- och worst case-scenarion var behövliga att få till.⁷⁴

I samband med att frågan om hemarbete blev allt mer omdiskuterad aktualiserades även frågan om informationssäkerhet. Den 18 mars gick säkerhetsskyddschefen ut med information till bland annat avdelningschefer, med anledning av att personer vid sjukdom eller symptom skulle stanna hemma i enlighet med nationella rekommendationer. Informationen rörde bland annat rekommendationer vid användning av trådlösa nätverk och andra manualer och tips rörande informationssäkerhet – bland annat om användning av VPN-tunnel, särskilda kommunikationskanaler, användning av privat utrustning, hantering av handlingar m.m.⁷⁵

Inriktning och samverkan inom ramen för den regionala hanteringen fortskred inom ISF:en. Den 20 mars hölls ytterligare ett ISF-möte. Bekräftade fall av coronaviruset fanns nu i 170 länder, varav flera hade valt att stänga sina gränser eller vidta andra åtgärder i syfte att begränsa smittspridningen. I Dalarna uppgick antal konstaterade fall av covid-19 till 14 personer, varav en person i Sälen. På nationell nivå uppgav Folkhälsomyndigheten att skidorterna var ett stort nationellt problem för smittspridningen. Smittspridningen i länet bedömdes inte vara särskilt stor enligt regionens smittskyddsläkare men ISF:en gjorde antagandet att man skulle få en allmän smittspridning även i Dalarna. Baserat på förutsättningarna presenterades två scenarion: ett där smittspridningen blir snabb och omfattande samt överskrida sjukvårdens kapacitet, ett där kurvan trycks ner så att den inte skulle överskrida sjukvårdens kapacitet. Kopplat till nämnda scenarier presenterades möjliga konsekvenser. Som åtgärder nämndes bland annat samordning om skyddsutrustning,

73 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-17. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

74 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*.

75 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

möten med räddningstjänster och angränsande län och norska fylken, samt att förbereda en eventuell skolstängning genom att analysera påverkan på samhällsviktig verksamhet. De fem största utmaningarna identifierades som resursbrist inom sjukvården, ekonomiska konsekvenser, konflikt och friktioner mellan olika aktörer, enhetlig information samt allmänhetens efterlevnad av rekommendationer. Den regionala inriktningen uppdaterades och tyngdpunkten låg på att stötta vården, lösa samhällsviktig verksamhet och ha en tydlig, samstämd kommunikation. Likaså enades man om huvudbudskapet om att undvika besök på äldreboenden och sjukhus i så stor utsträckning som möjligt.⁷⁶ Samma dag som ISF:en hölls även ett möte med kriskommunikatörsnätverket och beredskapssamordnare.⁷⁷

Samverkan mellan närliggande län aktualiserades mot slutet av mars genom bland annat gränsfrågan. Den 22 mars möttes landshövdingarna i Värmland, Dalarna, Jämtland, Norrbotten, Skåne och Västra Götaland på ett digitalt möte med anledning av gränsstängningar i Norden. Mötet skedde på initiativ från länsstyrelsen i Värmland, som en uppföljning av ett samverkansmöte som denna länsstyrelse hade haft med berörda svenska myndigheter och två berörda norska fylken.⁷⁸

Behovet av information internt inom länsstyrelsen kvarstod. Den 23 mars gick därför information ut till ledningsgruppen från länsrådet, med uppmaning om att sprida informationen till enhetschefer. Informationen innehöll en uppdatering och sammanfattning över vad som var på gång för stunden. Bland annat informerades om att staben var igång, att fler medarbetare förväntades stanna hemma under förkylningstider, att länsstyrelserna förväntades få fler och andra uppdrag än vanligt, att länsstyrelserna har ett gemensamt samordningskansli och att Totalförsvärsövningen (TFÖ) 2020 hade blivit framflyttad. Därtill inkluderades även ISF:ens senaste inriktning och kommunikation.⁷⁹

Likaså var frågan om hemarbete högst aktuell för länsstyrelsen som arbetsgivare. Den 23 mars uppmärksammade en avdelningschef att Folkhälsomyndigheten hade ändrat sina råd rörande hemarbete. Det då gällande rådet hade blivit att jobba hemifrån i den mån det var möjligt, allt i syfte att minska hastigheten på smittspridningen. Avdelningschefen ställde frågan om hur hon skulle ställa sig till saken, eftersom många av avdelningens medarbetare hade möjlighet att utföra jobbet hemifrån. Länsrådet lyfte ämnet dels med staben, dels med länsrådsnätverket. Från staben kom svaret att rekommendationen gällde hela landet, och inte bara de områden som var särskilt utsatta för snabb smittspridning. Från

76 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-20. Protokoll regional samverkanskonferens.

77 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-20. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

78 Material från länsstyrelsen, plastmapp 22 rörande gränsfrågan.

79 Material från länsstyrelsen, plastmapp 21 rörande intern information.

länsrådsnätverket kom inspel om att någon länsstyrelse ”möjliggör” arbete hemifrån, samt att en annan ”riggar organisationen” för hemarbete, utan att ha fattat något formellt beslut. Frågan lyftes därefter på personalchefsnätverket, efter att frågan hade påkallats från länsrådet i Dalarnas län.⁸⁰

Samma dag gick även personalavdelningen ut med frågor och svar rörande det nya coronaviruset och sjukdomen covid-19. Underlaget rörde bland annat vad arbetsgivaren kan vidta för åtgärder om en arbetstagare med symptom inte vill sjukskriva sig, hur uppgifter om en medarbetares hälsotillstånd bör hanteras, vad som skulle hända om skolor och förskolor behövde stänga, giltigheten för arbetsskadeförsäkring vid hemarbete, tillfälliga förändringar av arbetsuppgifter vid större personalbortfall samt vad som gällde för helt eller delvis lediga medarbetare.⁸¹

Frågan om hemarbete diskuterades inom länsstyrelsens chefskrets, där en tydlig ambition var att fatta ett beslut som var väl genomarbetat och genomtänkt.⁸² Den 24 mars tog länsstyrelsens personalansvariga emot ett brev med regler angående distansarbete och fysisk arbetsmiljö, regler som bland annat hade tagits fram med hjälp av Statens servicecenter och Arbetsgivarverket. I brevet angavs att det i rådande läget inte råder något krav på hemarbete, men att om arbetsuppgifterna medger det så ska man jobba hemifrån. Medarbetaren får vara på kontoret i de fall medarbetaren upplever att arbetsmiljön hemma inte är tillfredsställande. Vidare informerades det om att arbetsgivaren inte har någon skyldighet att köpa in eller sända hem extra skärmar eller stolar, istället skulle man samråda med den enskilda medarbetaren och bedöma vilken utrustning som krävdes för att denna skulle kunna jobba på distans. Arbetsgivaren hade inte heller, enligt reglerna som angavs i brevet, rätt att förbjuda en medarbetare från att komma till jobbet. Ett sådant förbud krävde nämligen, enligt länsstyrelsen, *saklig grund*.⁸³

Frågan följdes upp med huvudskyddsombud dagen efter. Den 25 mars informerade länsrådet länsstyrelsen huvudskyddsombud med flera om att man under samma vecka skulle besluta om länsstyrelsen skulle ha ett ändrat förhållningssätt rörande hemarbete. Frågan hanterades i en mindre krets, eftersom man ville undvika att belasta enhetscheferna med fler frågor än de redan hade på sitt bord.⁸⁴

Den 24 mars deltog landshövdingen i ett möte med Mellansvenska handelskammaren. Under mötet gav handelskammaren sin lägesbild, situationen i kommunerna lyftes och frågan om vad som går att göra tillsammans diskuterades.⁸⁵

80 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

81 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

82 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

83 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

84 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

85 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 22 rörande gränsfrågan*.

I Dalarnas län finns flertalet skidorter. Den 24 mars hölls ett möte mellan länen med fjällanläggningar. Medverkande var även Folkhälsomyndigheten, Sveriges kommuner och regioner samt Regeringskansliet. Syftet med mötet var att gå igenom hur frågor om covid-19 kopplade till fjällanläggningar hanterades. Frågor som lyftes var bland annat ökat tryck på svenska fjällanläggningar och avstånd till, samt kapacitet hos, sjukhus. Dalarna lyfte att det kan bli problem för Mora lasarett när skidrelaterade skador tar kapacitet från intensivvårdsplatser som behövs för att vårda personer som på grund av covid-19 står i behov av respirationer.⁸⁶ Frågan följdes upp dagen efter, när landshövdingen i Dalarnas län inbjöd till ett möte med länets olika skidanläggningar. Syftet med mötet var att diskutera skidturismen inför påsk. Inbjudna var representanter från bland annat Malung-Sälen, Idre, Kläppen och Skistar.⁸⁷

Även andra turistanläggningar behövde ses över. Samma dag, den 24 mars, fattade chefen vid avdelningen för naturvård, med flera, beslut om att hålla naturum i länet stängt, preliminärt fram till den 1 juni. Likaså stängdes övernattningsstugorna vid sjön Hävlingen i Långfjällets naturreservat, förutom en stuga som av fjällsäkerhetssynpunkt alltid behövde vara öppen. Beslutet grundades på tre skäl. För det första gjordes bedömningen att man inte kunde säkra bemanning, eftersom annan verksamhet på avdelningen prioriterades. För det andra fanns det inte möjlighet att klara den extra städning som det skulle krävas för att garantera säkerheten för besökare, såväl för som personal. För det tredje menade man att stängningen skulle innebära ett aktivt sätt för att bidra till ett minskat resande. Föreståndarna för respektive naturum informerades över videomöte, och därtill planerades det för att informera externt såväl som internt. För bokade stugor återbetalades erlagd betalning.⁸⁸

Kommunikationsfrågor av relevans och intresse för kommunerna fortsatte att lyftas inom kriskommunikatörsnätverket. Den 24 mars hölls ett möte med mellan nätverket och beredskapssamordnare. Vid detta tillfälle lyfte regionen det stora kommunikationsbehov som fanns för utbildningsmaterial om hygien, bland annat på äldreboenden där hygienkunskapen behövde stöttas ur ett coronaperspektiv. Under mötet förmedlades även vad som hade sagts på den nationella samverkanskonferensen med inriktning på kommunikation, som länsstyrelsen enligt mötesanteckningar hade deltagit på dagen innan. Frågan om informationspåverkan och vilseledande information berördes även, och mötesdeltagarna uppmanades att skicka sådant som man upptäcker till länsstyrelsen, så att länsstyrelsen kunde vidarebefordra detta till MSB.⁸⁹

86 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 22 rörande gränsfrågan*.

87 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 22 rörande gränsfrågan*.

88 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 6 rörande omprioriteringar*.

89 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-24. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

Den 26 mars träffades Dalarnas inriktnings- och samordningsfunktion, ISF, på inbjudan av landshövdingen, för att utöver ordinarie dagordning diskutera situationen i länet med anledning av coronavirusets utbredning. Frågor som lyftes var bland annat hur de olika organisationerna påverkades av den pågående smittspridningen, hur länsstyrelsen gör bedömningar av olika scenarion framöver samt hur länsstyrelsen samlar in underlag till lägesbilder från de olika organisationerna. Likaså diskuterades en mall för underlag till lägesbild, som länsstyrelsen hade använt vid ett tillfälle före ISF-mötet, detta i syfte att optimera mallen.⁹⁰

Mot bakgrund av regeringens beslut om tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag, kontaktades länsstyrelsen Dalarna av länsrådet i Hallands län med information om att det hyresstödet, när det väl kunde sökas, skulle sökas hos länsstyrelserna. Informationen spreds internt på chefsnivå, med kommentaren från landshövdingen om att det är bra att man är i startgroparna och håller bevakning på när saken blir aktuell.⁹¹

Den 27 mars hölls nästa ISF-möte. Vid tidpunkten var nästan samtliga av världens länder drabbade. I Sverige pågick en allmän smittspridning, framförallt koncentrerad till storstadsregionerna med Stockholm som allvarligast drabbad. I Dalarna var antalet konstaterade fall av covid-19 nu 54 stycken och två personer hade avlidit i länet till följd av viruset. Länets smittskyddsläkare konstaterade nu att det förelåg en allmän smittspridning i länet. Bristen på sjukvårdsmateriel var stor. Likaså förelåg ett uttalat behov av samordning av skyddsutrustning mellan länets kommuner. Länsstyrelsen åtog sig att sköta samordning och kommunikation, men däremot kunde länsstyrelsen inte ansvara för omfördelning av materiel eftersom detta låg utanför länsstyrelsens ansvarsområde samt eftersom nödvändig medicinsk kompetens sakades. Bland åtgärder inom länet kan ett par nya nämnas, bland annat samordningsmöten mellan kommunernas medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) och smittskyddet på regionen, omfördelning av personal för att hantera sjukfrånvaro och regelbundna möten mellan kommunstyrelseordföranden (KSO), kommunchefer och länsstyrelsen. Åtgärderna planerades för att hädanefter fokusera på att öka vårdens kapacitet och hålla nere vårdbehovet, bland annat genom att skydda riskgrupper. Till detta angavs även att länsstyrelsen analyserade konsekvenserna av en eventuell parallell händelse, till exempel i form av höga flöden eller skogsbrand.⁹²

Den 27 mars hölls, som alltid i direkt anslutning till ett ISF-möte, ett möte med kriskommunikatörsnätverk och beredskapssamordnare. Frågan om utsatta grupper, där språket kunde bedömas utgöra ett hinder för att korrekt information

90 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*.

91 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 10 rörande hyresstöd*.

92 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-27. Protokoll regional samverkanskonferens.

nådde fram, diskuterades. Regionen lyfte att media i sammanhanget hade visat större intresse om patienters etnicitet, men att detta är någonting som varken registreras eller uppges. Frågan om hur kommuner får tag på, och sprider, material på olika språk diskuterades också.⁹³ Ett nytt möte hölls sedan ett par dagar efter, den 31 mars. Frågan om information på andra språk än svenska diskuterades även vid detta tillfälle. Den påbörjade rutinen om att ha möten två gånger i veckan bedömdes kunna fortsätta.⁹⁴

I samband med att frågan om skolstängningar aktualiserades nationellt skickade Folkhälsomyndigheten ett utlåtande till länsstyrelsen, som gällde friska skolbarn avseende coronavirusinfektion. Av utlåtandet framgick att myndigheten inte såg någon anledning att stänga skolan för friska barn, eftersom smittspridningen i samhället troligtvis inte orsakas av dem. Längre fram beslutade riksdagen om lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Både lagen och utlåtandet från Folkhälsomyndigheten gav upphov till diskussion inom länsstyrelsen. I synnerhet diskuterades hur en eventuell skolstängning kan kopplas till länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Diskussionen landade i att länsstyrelsens roll är att, tillsammans med övriga aktörer i länet, bedöma hur en skolstängning skulle kunna påverka länet samt att länsstyrelsen ska stödja länets aktörer i bedömningen av vad som utgör samhällsviktig verksamhet.⁹⁵

Behovet om parallella händelser och behov av scenarioutveckling bedömdes vid denna tidpunkt som stort. Länsstyrelsen inledde därför under april ett uppdrag, som syftade till att genomföra en scenarionanalys tillsammans med deltagande från aktörer inom länet. Syftet med denna analys var att identifiera möjliga händelser som skulle kunna påverka samhällsviktig verksamhet i Dalarna vid sidan om den pågående pandemihanteringen. Beredskapsdirektören uppdrog åt Johan Szymanski, som vid tiden var räddningschef i Norra Dalarnas räddningstjänstförbund, att leda arbetet i egenskap av presumtiv statlig räddningsledare tillgänglig att tas i anspråk av länsstyrelsen.⁹⁶

Johan Szymanski valde, i samråd med länsstyrelsen, ut vilka aktörer som skulle finnas med i gruppen, och han kontaktade själv personer som han ansåg viktiga att ha med i arbetet med uppdraget. Två representanter från länsstyrelsens stab

93 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-27. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

94 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-31. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

95 Folkhälsomyndigheten, ärendenummer 01027-2020, Utlåtande om friska skolbarn avseende coronavirusinfektion, 2020-03-05; material från länsstyrelsen, plastmapp 1 rörande skolstängningar och barnomsorg.

96 Szymanski, Johan. Intervju 2020-10-07.

deltog, liksom en beredskapssamordnare från regionen och en representant från Polismyndigheten. Denna krets utgjorde en mindre grupp som sedan hade digitala möten vid flera tillfällen. I en större grupp, som enbart hade ett gemensamt möte, ingick fler representanter, bland annat samverkansofficerer från Försvarsmakten och medarbetare från Sveriges Radio Dalarna.⁹⁷

Konstellationen fick uppgiften att ta fram och för varandra presentera det man bedömde som sannolika "worst case"-scenarier i form av en aktörsanalys. Varje aktör skulle redogöra för den mest sannolika och allvarliga parallella händelsen. Med *parallell händelse* menades en händelse, vid sidan om coronapandemin, som bedömdes utgöra risk för länet på kort och medellång sikt, som längst till efter sommaren. De olika scenarierna redovisades, efter behandling i gruppen, till länsstyrelsen som en sammantagen produkt. På så vis skulle underlaget stödja länsstyrelsen i dess planeringsarbete. Senare återrapporterade länsstyrelsen också utkomsten av detta arbete på länsstyrelsenivå till räddningstjänsten och till andra deltagande aktörer. Det uppfattades ha ett mervärde också för enskilda aktörer, vilket också hade var en ursprunglig tanke med uppdraget.⁹⁸

Arbetet mynnade ut i ett underlag som kunde användas både för planering framåt och för det dagliga, operativa, arbetet. På kort sikt hjälpte det varje aktör att förhålla sig till det rådande läget, och för planering framåt innebar underlaget att åtgärder kunde förberedas eller vidtas inför framtiden. Det uppfattades som viktigt med scenarier med relevans för flera aktörer, där det gick att pröva tanke-mässigt om, och hur, andra aktörers scenarier berörde den egna verksamheten. Förtroende mellan de ingående personerna och den relativa personkänedom som fanns på plats sedan tidigare av regionalt gemensamt arbete var en styrka i det här sammanhanget. De ingående deltagarna litade på varandra och kunde dela information och bedömningar på ett konstruktivt sätt, vilket främjade den gemensamma insatsen för en starkare beredskap.⁹⁹

I samband med att scenarioarbetet fortskred, så fortsatte även hanteringen av coronapandemin. Bland annat påverkade nationella händelser det dagliga arbetet hos länsstyrelsen. Den 1 april utkom Folkhälsomyndigheten med nya före skrifter.¹⁰⁰ För länsstyrelsens del noterades att åtgärder skulle vidtas för att undvika trängsel och större folksamlingar, att medarbetare arbetar hemifrån, att onödiga redor undviks i arbetet och att arbetstider kan anpassas för att undvika rusningstrafik. Huvudskyddsombudet ställde frågan om hur åtgärderna inom länsstyrelsen

97 Szymanski, Johan. Intervju 2020-10-07.

98 Szymanski, Johan. Intervju 2020-10-07.

99 Szymanski, Johan. Intervju 2020-10-07.

100 HSLF-FS 2020:12

skulle bli, och föreslog bland annat att varannan stol i matsalen skulle plockas bort. Förberedelser för beslut vidtogs inom kommunikationsavdelningen.¹⁰¹

Den 2 april följde sedan ett samverkansmöte inför beslut, varpå beslut följde. Beslutet fattades efter att de interna diskussionerna hade pågått i nio dagar, sedan den 24 mars. Beslutet, som fattades av landshövdingen, innebar att länsstyrelsen tillät arbete hemifrån. Förutsättningarna för beslutet var att den närmsta chefen avgör om verksamheten tillåter hemarbete. I beslutet fanns även två checklistor som skulle fyllas i av medarbetaren vid hemarbete: en som ersatte den fysiska skyddsronden och en som hanterade riskbedömning vid tillfälligt hemarbete. Vidare inkluderades instruktioner om vad som fick tas med hem i form av teknisk utrustning, samt en uppmaning om att ta pauser och fortsatt ha kontakt med kollegor. Likaså inkluderade en länk till ett dokument som handlade om att hantera oro, eftersom situationen som föranledde hemarbetet kunde upplevas som extrem och därmed framkalla osäkerhet och oro hos den enskilde medarbetaren. Beslutet kommunicerades till samtliga medarbetare inom länsstyrelsen samt till ett antal andra länsråd i andra län, för kännedom.¹⁰²

Den 2 april skickades även stöd till chefer inom länsstyrelsen ut. Stödet bestod av ett dokument med stöd för bedömning om hemarbete är möjligt eller inte. Cheferna uppmanades även att ta stöd av framtagna nämnda checklistor eftersom dessa bedömdes utgöra stöd i framtida skyddsarbete. En FAQ,¹⁰³ det vill säga ett stöd med frågor och svar, skickades också ut. I samband med detta, den 3 april, utformade säkerhetsskyddschefen en sida på intranätet där all information om hemarbete samlades. Syftet var att medarbetarna skulle ha en plattform där aktuell och korrekt information för hemmakontoret samlades.¹⁰⁴

Ute i länet pågick arbetet, och viljan att hjälpa till var stor. I arbetet med att stötta regionen blev länsstyrelsen en naturlig knytpunkt. Den 2 april mottog länsstyrelsen, genom landshövdingen, en förfrågan om hur Skistar, som driver skid-anläggningar inom länet, på bästa sätt kunde stötta värden. Skistar önskade köpa in skyddsutrustning till värden i länet för runt 300–400 000 kronor. Pengarna var insamlade genom pantstationer på deras anläggningar. Anledningen till att man hörde av sig till länsstyrelsen var att få hjälp att bedöma vad som sjukvården i länet var i störst behov av.¹⁰⁵

Vid tiden kom länsråds-kretsen att fungera som ett bollplank och som en yta för att höja möjligheten till entydigt handlande och tolkning av situationer. Den 2 april

101 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

102 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

103 FAQ är en förkortning för Frequently Asked Questions.

104 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

105 Material från länsstyrelsen, plastmapp 5 rörande skyddsutrustning.

diskuterades det inom länsrådsnätverket huruvida förordningen (1956:296) om ersättning från staten i vissa fall vid ingripanden för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, skulle kunna tillämpas i det aktuella fallet. Länsrådet i Blekinge län hade vidtagit åtgärder för att få svar från Socialdepartementet, och meddelade samtidigt att hon hade fått indikationer på att om det skulle kunna gå att söka stöd enligt nämnda förordning, så skulle det komma att involvera länsstyrelserna.¹⁰⁶

I länet orsakade kontanthantering en osäkerhet och oro över att den skulle leda till ökad smittspridning. Den 2 april påtalade länsstyrelsen, efter önskemål från Riksbanken, till samordningskansliet, att samtliga länsstyrelser borde förtydliga till sina kommuner att kontanthantering ska räknas som samhällsviktig verksamhet. Med anledning av rädsla för ökad smittspridning hade man i länen sett tendenser på ovilja att ta emot kontanter. Detta, tillsammans med att kontanthantering inte hade funnits med på MSB:s allmänna råd med listor över samhällsviktiga verksamheter, gjorde att länsstyrelsen uppmärksammade behovet av att förtydliga hur samhället skulle ställa sig till kontanthantering. Efter samtal med MSB hade det framkommit att myndigheten såg kontanthantering som samhällsviktig, men att listan i de allmänna råden inte var att se som uttömmande – snarare som exempel. Länsstyrelsen i Dalarna förmedlade detta, efter dialog med länsrådet, till samordningskansliet som i sin tur kommunicerade ut informationen i länsstyrelsernas krisledningsorganisationer och i chefsjuristnätverket.¹⁰⁷

Den 3 april hölls nästa ISF-möte. En gräns om 50 personer vid allmänna sammankomster hade nu bestämts i Sverige. Vid tiden för mötet uppgick antal konstaterade fall i Dalarnas län till 143 stycken, och antal personer som hade avlidit i covid-19 till 14 stycken. Påverkan på vården var stor och spridningen av viruset på särskilda boenden rapporterades från framförallt Borlänge. Andra sektorer påverkades negativt, bland annat besöksnäring och tillverkningsindustri. Skidanläggningarna i länet planerade att stänga ner sin verksamhet för säsongen för påskhelgen. Frågan om påskgudstjänster i relation till begränsningen om 50 personer lyftes och bemöttes av regionens smittskyddsläkare.¹⁰⁸

Den 3 april hölls även ett möte med kriskommunikationsnätverket och kommunernas beredskapssamordnare. Lägesbilden vid tillfället berörde bland annat områden med hög smittspridning, där bland annat Borlänge kommun hade lyfts i media som ett sådant område. Nätverksmöten hölls sedan två gånger i veckan till början på juni, för att under sommaren gå över till en gång i veckan.¹⁰⁹

106 Material från länsstyrelsen, plastmapp 11 rörande ersättning till enskilda.

107 Material från länsstyrelsen, plastmapp 4 rörande lägesredovisning.

108 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-03. Protokoll regional samverkanskonferens.

109 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-03. Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk.

Dagen efter beslut om hemarbete, den 3 april, valde länsstyrelsen att dela det material som hade tagits fram i samband med hemarbetebeslutet med andra länsstyrelser. Genom personalchefs nätverken delades bland annat den framtagna FAQ:en, chefsstödet m.m. Delningen, som skedde genom länsstyrelsens personalchef, ledde till frågor från andra länsstyrelser, där Dalarna kunde stötta andra genom att bemöta funderingarna och utveckla sina resonemang i vissa situationer – bland annat i frågan om arbetsmiljöarbete.¹¹⁰

I samband med att hemarbete aktualiserades uppkom frågan om möjligheten för staben att utföra sina arbetsuppgifter hemifrån. En av stabscheferna lyfte frågan med hänvisning till att en stabsmedarbetares ”närmsta chef” för närvarande kunde vara upp till tre personer: för det första den ordinarie enhetschefen, för det andra stabschefen och för det tredje beredskapsdirektören. Länsledningen önskade besluta om frågan efter samtal med beredskapsdirektören, och bad därför enhetschefer med personal i staben att avvakta med beslut om hemarbete för stabsmedarbetare till dess att beslut var fattat.¹¹¹

Behovet av information hos länsstyrelsens medarbetare var stort. Den 7 april infördes därför ett återkommande informationstillfälle för personalen på länsstyrelsen. Mötet planerades sedan till varje tisdagseftermiddag med anledning av coronaviruset och det rådande läget.¹¹²

Den 9 april hölls ett nytt ISF-möte. Vid tillfället för mötet hade Utrikesdepartementet förlängt sin avrådan från icke nödvändiga redor till alla länder, fram till och med den 15 juni. I Dalarnas län hade 240 fall konstaterats och 27 personer avlidit till följd av covid-19. Den regionala inriktningen och gemensamma huvudbudskap fastställdes.¹¹³

Den 9 april fattade landshövdingen ett nytt beslut om stabschefer och förtydligade i samband med detta den uppkomna frågan om arbetsmiljöansvar. Enligt beslutet skulle stabschef under tiden den 6 april fram till 1 oktober vara en av tre i beslutet angivna personer. När ordinarie stabschef inte var i tjänst skulle enligt beslutet en av fyra, på förhand utsedda och i beslutet angivna, personer träda in i rollen istället. Vidare angavs att arbetsmiljöansvaret för stabscheferna skulle ligga på personernas ordinarie enhetschefer. Detta var något som en arbetstagarorganisation hade kommenterat på. Företrädare för organisationen, som hade fått kommentera på ett utkast av beslutet, menade att det lämpligaste vore om stabschefen hade arbetsmiljö i staben, samt att staben skulle ha ett skyddsombud. Synpunkten bemöttes från länsrådet med att den ordningen kräver att stabscheferna har mer

110 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

111 Material från länsstyrelsen, bilaga 23 rörande arbetsmiljö.

112 Material från länsstyrelsen, plastmapp 21 rörande intern information.

113 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-09. Protokoll regional samverkanskonferens.

utbildning och kompetens. Eftersom stabscheferna inte innehar rollen som chefer i vardagen valde man därmed att låta arbetsmiljöansvar ligga kvar på ordinarie enhetschefer.¹¹⁴

Samma dag fattade landshövdingen vidare ett nytt övergripande inriktningsbeslut, ett beslut som kom att ligga kvar resterande delen av våren, hela sommaren och fram till mitten av september. Beslutet var längre och mer omfattande än de tidigare inriktningsbesluten, då det även innehöll listor över prioriteringar och aktiviteter. Kortfattat kan prioriteringarna, i fallande ordning, sammanfattas enligt följande:

1. Samhällsviktiga uppgifter
2. Samordning och inriktning inom det geografiska områdesansvaret
3. Regeringsuppdrag och andra uppdrag
4. Ordinarie arbetsuppgifter som har störst positiv påverkan på måluppfyllelsen
5. Ordinarie verksamhet
6. Vara god arbetsgivare

Enligt beslutet angavs inte någon befogenhet för beredskapsdirektören att leda och fördela arbetet i staben. Däremot anges att chefen¹¹⁵ för enheten för samhällsskydd, i samråd med berörd enhetschef, kunde ta (personal)resurser i anspråk för att ingå i staben samt beslut att arbetsuppgifter på grund av pågående pandemi ska utföras inom någon enhets ordinarie arbete.¹¹⁶

Kraven om beredskap, som coronakrisen uppställde på medarbetare inom bland annat stab, blev föremål för diskussioner internt. Den 9 till 29 april hölls sammanlagt fyra extramöten mellan länsstyrelsen som arbetsgivare, huvudskyddsombud och arbetstagarorganisationer. Syftet med mötena var att diskutera ett lokalt avtal om beredskap vid länsstyrelsen, där olika punkter i avtalet hanterades för att uppnå samsyn. Därtill diskuterades även frågor om övertid och arbetstidsförläggning enligt villkorsavtal med lokala avtal.¹¹⁷

Under tiden inkom även ett antal olika uppdrag. Den 9 april lämnade Sveriges kommuner och regioner (SKR) en förfrågan till länsstyrelsen om att vara till stöd vid samordning av uppföljning av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. En avdelningschef på länsstyrelsen tog upp arbetet, under vilket kommuner bidrog för att ta fram rutin, checklista och sammanställd information från olika

114 Material från länsstyrelsen, plastmapp 25 rörande beslut; beslut om stabschefer 2020-04-09.

115 Chefen för enheten för samhällsskydd var vid denna tidpunkt även beredskapsdirektör.

116 Material från länsstyrelsen, plastmapp 25 rörande beslut; övergripande inriktningsbeslut 2020-04-09.

117 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 24 rörande Cesam*.

myndigheter i syfte att stötta uppföljningen av föreskrifterna. Rutinen delades sedan med samtliga kommuner i Dalarna, och särskilt till den nämnd som vid varje kommun ansvarar för livsmedels- och hälsoskydds kontroll.¹¹⁸

I mailkonversationer mellan länsråden i landet lyfter länsrådet i Dalarna, något senare in på våren, ett antal områden som hade nedprioriterats. Bland annat informerade hon om att totalförsvarsplanering och totalförsvarsövningar hade nedprioriterats med anledning av att personal sitter i länsstyrelsens stab. Likaså framhöll hon att möten och utbildningar inom de så kallade verka-för-uppdragen inte hade kunnat genomföras i någon större omfattning med hänsyn till smittspridningsbegränsningar och att man istället försöker hitta andra sätt att kunna genomföra dessa uppdragen på.¹¹⁹

Prioriteringarna fortsatte inom länsstyrelsen och aktualiserades särskilt efter påsk. Den 15 april presenterade ekonomichefen respektive avdelnings inrapporterade undanträngningseffekter. Sammanfattningsvis kunde det vid tidpunkten konstateras att arbete som hade nedprioriterats under perioden för rapportering (1 mars till 8 april) var framförallt tillsyn och ärendehantering, reservatsbildning, utbildningsinsatser riktade mot kommuner och kommunikationsinsatser. Uppdrag som avdelningar rapporterade som svåra att utföra var bland annat utbildningsinsatser, myndighetssamverkan och utbetalning av bidrag. Andra störningar inom verksamheten var bland annat förskjutningar av aktiviteter, förlängda handläggningstider och försenade projekt.¹²⁰

Den 17 april hölls ett nytt ISF-möte. 416 bekräftade fall av covid-19 fanns nu registrerade i länet och 48 personer hade avlidit till följd av sjukdomen. Enligt siffror från Telia Crowd Insights hade turismen under påskhelgen varit 90 procents lägre 2020 än året innan. Man såg en ökad social oro i länet, bland annat genom anlagda bränder och skadegörelse i flera kommuner. Krisstöd och samtalsstöd erbjöds genom Region Dalarna och Svenska kyrkan. Under mötet antogs en uppdaterad regional inriktning, som bland annat betonade allas ansvar att förhindra smittan.¹²¹

Regeringsuppdragen fortsatte att inkomma. Den 17 april mottog länsstyrelsen en beställning som länsstyrelsernas samordningskansli hade mottagit, å samtliga länsstyrelser vägnar, från Regeringskansliet. Beställningen syftade till att ge regeringen ett underlag om hur kommunerna planerade att hantera smittspridningen av covid-19 på äldreboenden. Frågorna som skulle besvaras rörde kommunernas inställning, planering och förmåga att hantera smittspridning på äldreboenden.

118 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 8 rörande restauranger*; Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:9.

119 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 6 rörande omprioriteringar*.

120 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 6 rörande omprioriteringar*.

121 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-17. Protokoll regional samverkanskonferens.

Länsstyrelsen skickade in sitt underlag till samordningskansliet inom ett par dagar, med önskemålet att få göra en senare komplettering.¹²²

Den 17 april efterfrågade vidare Regeringskansliet, genom länsstyrelsernas samordningskansli, en sammanställning över länsstyrelsernas uppfattning om på vilket sätt kommunerna arbetar med att hantera smittan på äldreboenden i länet. Frågan hanterades internt inom ett par dagar.¹²³

Frågan om social oro aktualiserades den 21 april. I ISF:en lyfte länsstyrelsen ämnet mot bakgrund av rapportering som kommunerna hade gjort i frågan. Läget kunde, trots detta, generellt sett rapporternas som lugnt. Det förekom rapporter om skadegörelse och anlagda bränder, vilket kopplades till att ungdomsaktiviteter ställs in under pandemin. Enstaka rapporter om ökat våld i hemmet hade också uppkommit. Länsstyrelsen tryckte på vikten av att fortsätta följa den lokala utvecklingen vad gäller brott, ordningsstörningar och andra sociala risker kopplade till coronaviruset. Senare, den 1 juni, mottog länsstyrelsen regeringsuppdraget om att inkomma med lägesbilder av kommuner och andra aktörers bedömning av risker för social oro med anledning av konsekvenser av pandemin, något som också gjordes.¹²⁴

Inom länsstyrelsen blev aktualiserades även frågan om ersättare för avdelningschefer. Den 21 april fattade landshövdingen beslut om att ändra länsstyrelsens arbetsordning. I och med beslutet antogs ett tillägg i arbetsordningen som gjorde att om inte en avdelningschef eller någon av dennes ersättare är i tjänst, så kan någon av de andra avdelningscheferna träda in som ersättare. Bakgrunden till beslutet var att man, i den pandemi som rådde, ville öppna upp för en större flexibilitet. Att låta avdelningschefer träda in i varandra ställe ansågs öppna upp för en mer flexibel lösning.¹²⁵

Mot slutet av april pågick även diskussioner om hur man skulle bemöta erbjudanden och förfrågningar från centrala myndigheter, som Socialstyrelsen. Den 24 april fick länsstyrelsen en förfrågan från Socialstyrelsen om att ta emot och distribuera handsprit. På denna fråga svarade länsstyrelsen att den inte har möjlighet att förvara brandfarligt gods, eller tillgång till transportorganisationer i syfte att distribuera handspriten. Däremot framhöll länsstyrelsen att man skulle samverka med länets kommuner för att hantera leveranserna av handsprit.¹²⁶

Den 24 april hölls ännu ett ISF-möte. Läget i länet var då att 580 personer hade bekräftad smitta och 52 personer hade avlidit i länet till följd av coronaviruset.

122 Material från länsstyrelsen, plastmapp 13 rörande äldreomsorg.

123 Material från länsstyrelsen, plastmapp 13 rörande äldreomsorg.

124 Material från länsstyrelsen, plastmapp 12 rörande våldsutsatta och social oro; regeringen, beslut 2020-06-01, S2020/--/SOF Uppdrag till länsstyrelserna om lägesbilder och åtgärder i kommunerna för att förebygga social oro.

125 Länsstyrelsen Dalarna, beslut 2020-04-21, diarienummer 100-2182-2020.

126 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 15 rörande handsprit*.

Förutom ekonomiska konsekvenser och oro i besöksnäringen rapporterades det från kvinnojourer om ökat våld i hemmet. Det noterades även att flera stora högtider stod för dörren, bland annat ramadan och valborgsmässoafton, något som skulle kunna påverka smittspridningen. Som utmaningar lyftes bland annat informationsmättnad och våld i hemmet, missbruk och självskadebeteenden, som i sig berodde på ökad psykisk ohälsa.¹²⁷

Den 27 april fick länsstyrelsen en fråga, genom länsrådet i Västmanlands län, om att inkomma med synpunkter till Regeringskansliet rörande en förordning om utbetalningar av stöd till korttidspermitterade. Frågan rörde bland annat länsstyrelsens roll inom ramen för underrättelseskyldighet. Frågan hanterades skyndsamt inom länsstyrelsen, som återkom samma dag.¹²⁸

Inom staben pågick arbetet med att lösa bemanningen under semestrarna. Den 28 april stod bemanningsschemat för staben under sommaren klart och kommunicerades av L1 HR till chefer. Enligt schemat planerades att en person skulle finnas på varje aktiv stabsfunktion. Därtill skulle en resurspool finnas tillgänglig i syfte att stötta vid, som mest, 50 procents frånvaro. Under sommaren planerades det därför för åtta ordinarie stabsmedarbetare och fyra reserver för varje vecka. Personalberedskapen skapades för att man ville säkra upp för att hantera coronasituationen under sommaren, men också ta höjd för att därtill kunna hantera ytterligare en samhällsstörning.¹²⁹

Den 30 april hölls nästa ISF-möte. Antal smittade i Dalarnas län var då 798 personer, och antal avlidna var 61 personer. Rapporter hade kommit om att smittan inom kommunernas äldreomsorg hade visat sig vara omfattande, då över hälften av alla dödsfall relaterade till coronaviruset härrörde från äldreomsorgen. Under mötet informerade Svenska kyrkan om att den skulle upprätta en kristelefonlinje inom stiftet med syftet att möta oroliga invånare.¹³⁰

Även om hemarbete nu var tillåtet inom länsstyrelsen fanns fortfarande en hel del personal på plats. Den 5 maj gick huvudskyddsombudet ut med information till alla på länsstyrelsen. Orsaken var det upplevda behovet av att påminna om att hålla avstånd på arbetsplatsen och i synnerhet i lunchrummet. Huvudskyddsombudet påminde om att en person inte alltid vill påtala att en kollega står eller sitter för nära, eftersom han eller hon är rädd för att upplevas som tjatig eller gnällig. Var och en hade, enligt ombudet, ansvar för att själv se till att hålla avstånd.¹³¹

127 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-24. Protokoll regional samverkanskonferens.

128 Material från länsstyrelsen, plastmapp 16 rörande korttidspermittering.

129 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*.

130 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-30. Protokoll regional samverkanskonferens.

131 Material från länsstyrelsen, plastmapp 21 rörande intern information.

Den 8 maj hölls ett nytt ISF-möte. Läget i länet var då att 936 personer hade konstaterad smitta och 107 personer hade avlidit till följd av covid-19. De största utmaningarna utifrån då tillgängliga fakta och antaganden identifierades bland annat till att skydda riskgrupper i samhället. Svenska kyrkans initiativ till kompletterande krisstöd sammanfördes, efter avstämning med ISF:en, med Region Dalarna.¹³² Ett ytterligare ISF-möte hölls den 15 maj.¹³³

Den 18 maj hade länsråden i landet möte för att diskutera ett förväntat uppdrag om storskalig testning. Bakgrunden till detta var att Folkhälsomyndigheten hade i uppdrag att genomföra storskalig testning av covid-19, men att myndigheten hade ställt frågan till länsstyrelserna om att få stöd i genomförandet. Detta eftersom ett stort antal regioner väntades ha svårigheter att genomföra testning i den omfattning som Folkhälsomyndigheten önskade. Anledningen till att länsstyrelsernas stöd efterfrågades var att dessa hade nära kontakt med kommuner och regioner. Inför länsrådsmötet ställde länsrådet i Dalarnas län ett antal frågor av förtydligande karaktär och påtalade bland annat att länsstyrelserna inte bedriver sjukvård eller har mandat att styra över regionens sjukvård. Istället framhöll länsrådet att man bör vända sig direkt till regionerna. Efter mötet gjordes ett uppehåll i processen.¹³⁴

Den 22 maj hölls ett ISF-möte.¹³⁵ Likaså hölls ett nytt ISF-möte den 29 maj. Under det senare föredrog stabsfunktion L5 Analys framtagna scenarion för den kommande tiden. Mötesdeltagarna välkomnades till länsstyrelsen om de önskade ta del av scenariona i sin helhet. Därtill lyftes frågan om en eventuell andra väg, vilken bemöttes från regionens smittskydd som menade att det är svårt att bedöma om och när en andra väg kan väntas. En räddningstjänstaktör meddelade att eldningsförbud var utfärdat för länets norra och nordvästra kommuner, samt att ytterligare eldningsförbud kunde bli aktuellt för resten av länet inom kort.¹³⁶

Under våren uppdaterades informationen på intranätet löpande med ungefär en veckas intervall, ibland oftare. Informationen bestod bland annat av den lägesbild som länsstyrelsen regelbundet lämnade till regeringen, men även av annan information av mer intern karaktär, till exempel kommunikation av beslut om tillfälligt distansarbete inom myndigheten.¹³⁷ Likaså informerades allmänheten genom länsstyrelsens hemsida. Den första notisen om coronaviruset lades upp redan den 27 februari. Från och med den 25 mars gjordes sedan löpande informationsinlägg på hemsidan två gånger i veckan.¹³⁸

132 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-05-08. Protokoll regional samverkanskonferens.

133 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-05-15. Protokoll regional samverkanskonferens.

134 Material från länsstyrelsen, plastmapp 9 rörande storskalig testning.

135 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-05-22. Protokoll regional samverkanskonferens.

136 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-05-29. Protokoll regional samverkanskonferens.

137 Material från länsstyrelsen, plastmapp 21 rörande intern information.

138 Länsstyrelsen i Dalarnas län. 2020-02-27; Länsstyrelsen i Dalarnas län. 2020-03-25.

3.3.4. Turism och ökad risk för parallella händelser

Under sommaren upprätthölls stabsarbetet samtidigt som nya regeringsuppdrag landade hos länsstyrelsen. I juni mottog länsstyrelsen ett uppdrag om provtagning av personer inom samhällsviktig verksamhet. Uppdragets utformning hade föregåtts av kommentarer och inspel från bland annat länsrådet, genom samverkanskansliet. Efter beslut om uppdraget återstod att bestämma vem som skulle ansvara för det på länsstyrelsen. Inför inledande möte mellan länsledningen och staben diskuterades ansvaret för uppdraget mellan stabscheferna, där dessa konstaterade att uppdraget borde förläggas inom linjeverksamheten, eftersom staben – som var rustad för löpande stabsarbete och eventuellt parallella händelser i form av skogsbrand eller liknande – inte var dimensionerad för att ansvara för ett uppdrag av denna karaktär. Efter mötet beslutades att en av de tre stabscheferna skulle kliva in som samordnare för uppdraget.¹³⁹

Även ISF:ens återkommande struktur om att ha möten varje vecka upprätthölls under sommaren. Under ett ISF-möte den 5 juni konstaterades att det rådde en ökad risk för gräsbränder och höga flöden i länets norra delar, samt en risk för skogsbrand och gräsbrand i övriga delar av länet. Som respons hade MSB bistått med resurser, bland annat genom att placera två helikoptrar i Mora. Därtill hade oro hos allmänheten noterats efter rökluft, som var ett resultat av naturvårdsbränningar. Utöver detta hade flera aktörer noterat att det blivit svårare att få allmänheten att följa riktlinjer, och att utmaningen inte förväntades minska i och med det lättade reseförbudet. Med anledning av detta gav ISF:en kriskommunikatörsnätverket i uppdrag att kommunicera vikten av egenansvar och betydelsen av att följa rådande riktlinjer.¹⁴⁰

Emellertid visade det sig att det var svårt att bedriva stabsarbete när linjearbetet, det vill säga den vanliga verksamheten, även den gjorde anspråk på resurser i form av personal. Den 10 juni gick beredskapsdirektören ut med ett mail till ledningsgruppen och enhetschefer. Anledningen var att sommarplaneringen bedömdes bli alltmer sårbar i samband med att enhetschefer önskade att få ta ut medarbetare från stabslistorna. Enligt beredskapsdirektören blev konsekvenserna av att listorna minskades att extrapoolen, om fyra personer i resurs per vecka, blev mycket liten och ibland tom under veckorna 28 till 32. Detta, menade hon, upplevdes som sårbart inför sommaren om en parallell händelse, om än liten, skulle uppstå.¹⁴¹

Den 11 juni mottog länsstyrelsen ytterligare ett regeringsuppdrag, om att följa efterlevnaden av rekommendationer, riktlinjer och råd för inrikesresor och

139 Material från länsstyrelsen, plastmapp 9 rörande storskalig testning.

140 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-06-05. Protokoll regional samverkanskonferens.

141 Material från länsstyrelsen, plastmapp 25 rörande beslut.

sommaraktiviteter. I länsstyrelsens uppdragsanalys identifieras att regeringen löpande skulle få nationella lägesbilder för att kunna vidta nödvändiga åtgärder, om det fanns indikationer på en ökad smittspridning i landet. Vidare identifierades tre huvudsakliga delar av uppdraget. Den första delen var att följa hur rekommendationer, riktlinjer och råd efterlevs, och vidta åtgärder vid behov. Den andra delen var att bistå i uppföljningen av hur smittspridningen över landet påverkas. Den tredje delen var att samverka med andra myndigheter genom att, inom ramen för uppdraget, sprida information. De två första delarna förlades utanför staben, på en avdelningschef, vilket var i linje med hur regeringsuppdrag hade fördelats tidigare. Den tredje delen, rörande samverkan, förlades på staben och funktionen L7 Kommunikation, eftersom man gjorde bedömningen att uppdraget gick helt i linje med det arbete som då genomfördes av just L7.¹⁴²

Arbetet fortsatte inom ISF:en, som möttes igen den 12 juni. Vid tillfället rapporterades det om en kraftigt utökad testning inom särskilda boenden och personal inom samhällsviktig verksamhet som uppvisar symptom, vilket förväntades leda till högre antalet konstaterade smittade. Länsstyrelsen hade även haft möte med Visit Dalarna för att samverka kring kommunikation till kommuner, näringsidkare och besöksnäring. Möte mellan länets kriskommunikationsnätverk och Visit Dalarna var också inplanerat. Utöver detta utfärdades samma dag ett eldningsförbud i alla länets kommuner eftersom prognosen den kommande veckan inte visade någon nederbörd. Därtill diskuterades arbetet med smittskyddsåtgärder på serveringsställen inför den nya lagens ikraftträdande den 1 juni. Länsstyrelsen meddelade att den skulle stötta kommunerna i detta samt att möten mellan länsstyrelsen och kommunernas miljö- och hälsoskydd pågick. Likaså meddelade regionen att den kunde bistå med stöd.¹⁴³

Under mötet med ISF:en veckan efter, den 18 juni, diskuterades bland annat åtgärder för att nå besöksnäring och medborgare med uppmaningar om att följa råd och rekommendationer även under semestern. I samband med detta informerade länsstyrelsen om att den hade uppmanat kommuner att nyttja de infartstavlor som finns i anslutning till tätorter för att sprida budskapet om att fira säkert och turista tryggt till midsommar. Länsstyrelsen hade även tagit fram en film om säkert midsommarfirande.¹⁴⁴

Risken för parallella händelser var ständigt närvarande. Den 24 juni bestämde länsstyrelsen emellertid att man *inte* skulle införa regionalt skärpt eldningsförbud. Detta bestämdes mot bakgrund av att väderförhållandena i Dalarna inte nådde upp

142 Regeringsbeslut 2020-06-11, dnr S2020/05271/FS; material från länsstyrelsen, *plastmapp 18 rörande efterlevnadsuppdraget*.

143 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-06-12. Protokoll regional samverkanskonferens.

144 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-06-18. Protokoll regional samverkanskonferens.

till de kriterier som MSB hade satt upp för skärpt, respektive totalt, eldningsförbud. Inom länet nådde man vid tillfället upp till de *riktvärden* som MSB hade satt upp för de då kommande dagarna, men eftersom förhållandena inte var *ihållande* under sex dygn, i likhet med MSB:s kriterier, så fanns inte underlag för att fatta beslut om eldningsförbud.¹⁴⁵

Den 26 juni hölls nästa ISF-möte. Mediers fokus vid den här tiden låg på värmen, eldningsförbud och trängsel vid badstränder. Länet aktörer fortsatte med att sprida det samlade budskapet om att följa myndigheternas rekommendationer, bland annat genom affischer på badstränder, campingplatser och hos näringsidkare.¹⁴⁶

I början av juli mottog länsstyrelsen ett regeringsuppdrag om att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19. Uppdraget innebar bland annat att länsstyrelsen skulle bedöma vilka insatser som skulle kunna bli aktuella för myndigheten, samt att ta fram en plan för hur dessa insatser skulle kunna genomföras. Uppdraget skulle samordnas och redovisas av länsstyrelsen i Hallands län senast den 1 september 2020. Inom länsstyrelsen gjordes först en uppdragsanalys av regeringsuppdraget. Analysen visade på att uppdraget bestod av två huvudsakliga delar. Den första delen innebar att länsstyrelsen skulle bedöma vilka insatser som skulle kunna bli aktuella inom länsstyrelsens ansvarsområde. Den andra delen innebar att ta fram en plan för hur åtgärdernas skulle genomföras. Man bedömde att syftet med uppdraget vara att uppnå en så god beredskap som möjligt för att minimera effekterna av nya utbrott av covid-19. Som huvudansvarig för uppdraget utsågs en stabsmedlem, som då innehade funktionen L3 Lägesbild och L5 Analys. Inriktningen var att länsstyrelsens svar skulle bygga på vad som tidigare hade gjorts under våren och sommaren inom L3- och L5-funktionerna, till exempel genom scenarioarbete.¹⁴⁷

Dalarna brukar i vanliga fall stå värd för en rad övriga sommaraktiviteter. Av den anledningen var turism och efterlevnad av rekommendationer återkommande frågor under ISF-möten i juli. Under mötet den 3 juli aktualiserades bland annat folksamlingar som uppstått i samband med inställda evenemang, till exempel hade inställda biltillställningar lett till spontan cruising runt Siljan. Liknande reaktioner förväntades även inför det inställda Vansbrosimmet, och man befarade spontansimning i samband med det att loppet skulle ha ägt rum. Landshövdingen informerade därtill om regeringsuppdraget för efterlevnad av reserestriktioner, där länsstyrelsen hade fått i uppdrag att rapportera till regeringen. Aktörerna

145 Material från länsstyrelsen, plastmapp 19 rörande eldningsförbud med anledning av risk för skogsbrand.

146 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-06-26. Protokoll regional samverkanskonferens.

147 Regeringsbeslut 2020-07-02 dnr S2020/05826/FS (delvis); material från länsstyrelsen, *plastmapp 17 rörande uppdrag plan för nya utbrott*.

påmindes om vikten att lämna riktig information och hjälpas åt med att se till att restriktionerna efterlevs. Den 3 juli hölls ett ISF-möte.¹⁴⁸

Betydelsen av att ha ersättare i ISF:en under sommaren förtydligades, eftersom det var viktigt att ha fortsatt god uppslutning på mötena. I syfte att garantera deltagande angavs att det vanliga kravet om registerkontroll undantogs under sommaren, och beslut om detta fattades inför ISF-mötet den 10 juli.¹⁴⁹

Den 24 juli hölls ett ISF-möte. Under mötet konstaterades att smittspridningen som befarades med anledning av ökad turism än så länge hade uteblivit.¹⁵⁰ Veckan därefter såg det emellertid annorlunda ut. På mötet den 31 juli rapporterades det om högt besöksstryck i länet och särskilt runt Rättvik, där polisen rapporterade om ordningsstörningar, berusning och spontancruising, den inställda bilveckan Classic Car Week till trots. Bland kommunerna började man diskutera åtgärder kopplade till skolstarten och möten bokades mellan olika aktörer mot bakgrund av frågor som uppkom i samband med mötet. Från regionens sida rapporterades det vidare om att man hade börjat beställa utrustning för vaccination, till exempel nålar och sprutor.¹⁵¹

Den 7 augusti hölls ett ISF-möte. Från regionen rapporterades det om ett minskat tryck på coronavården vilket medförde att den ordinarie verksamheten, med växande vårdköer, kunde ses över. Likaså diskuterades kollektivtrafiksfrågor inför skolstarten i separata nätverk.¹⁵² Veckan därefter följde samma utveckling. Den 14 augusti rapporterade regionen om en överlag starkt nedgående trend av inlagda covidpatienter. Gränsfrågan diskuterades därtill, eftersom Norge hade stängt sin gräns mot Sverige. Landshövdingen informerade därför om de samtal som pågick mellan gränslänen och norska fylken.¹⁵³

Den 21 augusti hölls ett ISF-möte. Under mötet informerade beredskapsdirektören att med start från första mötet i september skulle ISF-möten hållas med två veckors intervall, istället för, som då, varje vecka. Likaså informerades det om att ISF-sammansättningen skulle återgå till den mindre konstellationen som fanns före sommaren, detta eftersom den diskussionsplattform som ordinarie, registerkontrollerade, deltagare utgjorde saknades. Däremot skulle de som hade lyssnat under sommaren fortsatt få tillgång till lägesbilder och hänvisades utöver detta till länsstyrelsens stab. Vidare informerade regionen övriga aktörer om att bristen på plasthandskar, som då var global, medförde att man bara hade plasthandskar

148 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-07-03. Protokoll regional samverkanskonferens.

149 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-07-10. Protokoll regional samverkanskonferens.

150 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-07-24. Protokoll regional samverkanskonferens.

151 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-07-31. Protokoll regional samverkanskonferens.

152 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-08-07. Protokoll regional samverkanskonferens.

153 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-08-14. Protokoll regional samverkanskonferens.

för tio dagar. Detta besvarades direkt av företrädare för Clas Ohlson, som sa att företaget hade handskar i lager och att regionen kunde meddela vilken klassning som behövdes, så kanske Clas Ohlson kunde förmedla dessa. Vidare informerades det om att länsstyrelsen hade ombetts av smittskyddet på regionen att bjuda in nyckelpersoner inom skolan – såsom skolchefer, skolhälsa och skolsjuksköterskor – för att informera om smittskydd bland unga. Slutligen lyftes frågan om scenarion inför en andra våg, och länsstyrelsen kunde då informera om att sådana var inbakade i den plan för ytterligare smittspridning som länsstyrelsen hade tagit fram. Kommunerna tackades för att de hade inkommit med bra information trots semestertider.¹⁵⁴

Den 28 augusti hölls ett ISF-möte. Det noterades att kommunerna fortsatte att inkomma med goda underlag till länsstyrelsens lägesbild, medan svarsfrekvensen hos andra aktörer var fortsatt låg och nedåtgående. Svenska kyrkan meddelade att den planerade att avsluta sitt samtalsstöd.¹⁵⁵ Efter sommaren tog länsstyrelsen vidare över ledarskapet för KSO-nätverket. Under hanteringen kunde det användas för särskilda syften beroende på behov inom länet, vilket medförde att deltagarna varierade.¹⁵⁶

3.3.5. Lugnare takt under september

September blev en relativt lugn månad, sett till hur smittspridningen och mötesfrekvensen hade sett ut månaderna innan. Den 4 september hölls ett ISF-möte, nu åter i den mindre konstellation där bara registerkontrollerade deltagare fanns med. Vid tillfället kunde regionen emellertid notera en svag ökning av nya fall i länet. Diskussionerna inom ISF:en blev livligare efter att forumet hade minskat i antal närvarande. Den gemensamma regionala inriktningen kompletterades vid tillfället med ansvariga huvudaktörer för respektive inriktning, till exempel var kommuner, polisen, regionen och länsstyrelsen ansvariga för att arbeta långsiktigt med att identifiera och synliggöra utsatta gruppers situation och satsa på förebyggande åtgärder.¹⁵⁷

Den 15 september fattade landshövdingen ett nytt inriktningsbeslut, som började gälla från och med den 1 oktober.¹⁵⁸ Beslutet ersatte det inriktningsbeslut som fattades i april, och som hade kommit att gälla under större delen av länsstyrelsens hantering.

154 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-08-21. Protokoll regional samverkanskonferens.

155 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-08-28. Protokoll regional samverkanskonferens.

156 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Granat, Åsa. Intervju 2020-10-28; Region Dalarna. Fokusgrupp chefer 2020-10-27; Jarl, Fredrik. Intervju 2020-10-08.

157 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-09-04. Protokoll regional samverkanskonferens.

158 Material från länsstyrelsen, *plastmapp 25 rörande beslut*; övergripande inriktningsbeslut 2020-09-11.

4. Tematisk analys

I detta kapitel presenteras resultatet av utvärderingens analyser. Analysen baseras på muntlig och skriftlig empiri. Den första delen av analysen fokuserar på länsstyrelsens arbete mot *externa aktörer*: samverkan, kommunikation och genomförande av regeringsuppdrag. Den andra delen av analysen fokuserar på det *interna arbetet*: stabsarbetet, roller och mandat samt organisation och ledning.

4.1. Externt

4.1.1. Samverkan

Den övervägande bilden som materialet ger är att länsstyrelsen har gjort ett bra arbete i sina externa kontakter. Genom att använda befintliga och anpassade strukturer har information kunnat spridas effektivt, och de olika aktörerna har känt sig inkluderade och som en del av den gemensamma hanteringen i länet.¹⁵⁹

Länsstyrelsen och andra aktörer inom länet antog under 2019 en strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörning och höjd beredskap. I strategin beskrivs inriktning och olika nätverk, och i den tillhörande bilagan finns operativt stöd för samverkan i form av till exempel dagordningar. Centralt för samverkan i Dalarnas län är det så kallade ISF-nätverket, ett nätverk med på förhand utsedda representanter från olika aktörer i samhället.¹⁶⁰ Det är tydligt att detta nätverk har utgjort navet i länsstyrelsens uppdrag att samverka under coronakrisen. De

¹⁵⁹ Inriktnings- och samordningsfunktionen. Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29; Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15.

¹⁶⁰ Länsstyrelsen Dalarna. 2019. Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

aktörer som vi har intervjuat framhåller att det har varit bra att länsstyrelsen har använt redan befintliga forum för att nå ut med information och utöva samverkan. Genom att skala upp en redan existerande kontaktväg har samverkan till stora delar skett i kända former, vilket framhålls som positivt.¹⁶¹

Samverkan inom ISF-nätverket har därtill lett till konkreta åtgärder inom länet. Ett exempel är från när situationen med materiel var som värst under våren 2020. Företrädare inom detaljhandeln kunde, med hjälp av de kontakter de fick inom regionen, dela med sig av maskor och plasthandskar.¹⁶² Likaså har näringslivsrepresentanter kunnat bidra med kontakter till inköp och därtill löst andra mer akuta problem.¹⁶³

På samma sätt har de olika nätverk, som länsstyrelsen administrerat, lett till att möjliggöra ökad kontakt mellan länets olika aktörer. Ett framträdande exempel är de kontaktytor som har öppnats för regionen. Regionen har under coronakrisen haft en betydande roll vad gäller bland annat hanteringen av smittspridning. I de olika nätverk som länsstyrelsen har lett, till exempel ISF-nätverket, KSO-nätverket och MAS-möten, så har regionen fått tillgång till länets aktörer och på så sätt kunna dela information och bemöta frågor.¹⁶⁴

Ett annat exempel på hur länsstyrelsen arbetat med samverkan är de lägesbilder som tagits fram och delats inom bland annat ISF:en. Lägesbilderna har inte bara fått betydelse för länet, utan i vissa fall även delats inom de nationella strukturer som ISF-aktörerna är del av.¹⁶⁵ På så sätt har vissa länspecifika bedömningar utgjort grund för beslut inom delar av detaljhandeln såväl nationellt, som internationellt.¹⁶⁶ Likaså har lägesbilderna fått operativ verkan, genom att ISF-aktörerna har fattat beslut om sin ordinarie verksamhet utifrån inriktningen i länet. Ett exempel kan till exempel vara beslut om att anordna, eller inte anordna, konfirmationsläger m.m.¹⁶⁷ Vissa svårigheter med lägesbildsarbetet har emellertid funnits. Bland annat kunde inte börsnoterade bolag bidra till lägesbildsrapporteringen, eftersom bolagen lyder under de så kallade insiderreglerna och bolagens inspel i lägesbilden skulle kunna påverka börsen. I förekommande fall har berörda bolag istället fått hänvisa till diverse arbetsgivarorganisationer för eventuella inspel till lägesbilden.¹⁶⁸

I övrigt har flera av de intervjuande lyft fram den goda stämning som rått inom bland annat ISF:en. Länsstyrelsen lyfts som tillgänglig, kommunikativ och

161 Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15.

162 Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

163 Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

164 Region Dalarna. Fokusgrupp chefer 2020-10-27.

165 Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

166 Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

167 Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

168 Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

transparent i informationsutbytet och det har funnits en möjlighet att säga emot om man som deltagare inte håller med. Framförallt lyfts landshövdingens agerande, bemötande och uttryckta tacksamhet som genuint och välvilligt, vilket lyfts som positivt.¹⁶⁹

Länsstyrelsen har enligt respondenterna utövat sitt regionala områdesansvar under hanteringen primärt genom att hantera regeringsuppdrag kopplade till skyddsutrustning,¹⁷⁰ testning,¹⁷¹ utbetalning av hyresstöd,¹⁷² efterlevandeuppdraget¹⁷³ samt genom sin roll som samverkanspart.¹⁷⁴ Det senare har tagit sig uttryck genom främst fem nätverk: Inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF), kriskommunikatörsnätverket, möten med medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS), som ibland varit förstärkt med kommunernas beredskapssamordnare, beredskapssamordnarmöten, samt möten med kommunstyrelseordföranden och kommunchefer i Dalarnas län (KSO-möten). Därutöver har möten och samverkan skett kopplat till länsstyrelsens regeringsuppdrag,¹⁷⁵ men dessa har ofta kunnat utnyttja befintliga mötesstrukturer.¹⁷⁶

Länsstyrelsens inriktning under hanteringen kan beskrivas som primärt strategisk från ett regionalt perspektiv i syfte att, via andra aktörer, facilitera den operativa effekten i länet.¹⁷⁷ De uppdrag som har genomförts och de strukturer som har använts för samverkan har med nödvändighet involverat en mångfald av olika aktörer i Dalarna. Sammantaget har länsstyrelsen därigenom haft strategisk verkan utan att nödvändigtvis själv utföra det konkreta arbetet.¹⁷⁸ Ett annat sätt att uttrycka det är att länsstyrelsen har haft en samordnande och mäklande regional roll, snarare än att utföra arbete som får direkt effekt i kommunerna.¹⁷⁹ Att förväntningarna på länsstyrelsens roll i stort har varit i linje med en strategiskt samordnande roll har sannolikt bidragit till de positiva resultat som man har uppnått genom samverkan.¹⁸⁰

Några förbättringsområden för det externa arbetet kan nämnas. För det första har det förts fram att KSO-nätverket skulle behövt ha stöd i form av

169 Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15.

170 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16.

171 Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

172 Carlsson, Anna. Intervju 2020-10-15.

173 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

174 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

175 Carlsson, Anna. Intervju 2020-10-15.

176 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

177 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

178 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16.

179 Granat, Åsa. Intervju 2020-10-28.

180 Inriktnings- och samordningsfunktionen. Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29; Region Dalarna. Fokusgrupp chefer 2020-10-27.

mötessamordning och anteckningsstöd. I mångt och mycket är detta något som länsstyrelsen har gjort efter sommaren, men det har framförts att detta är en möjlighet för länsstyrelsen att ta ett större ansvar inom samverkan med kommunerna.¹⁸¹ För det andra har det framförts att ett tydliggörande från länsstyrelsens sida, avseende vad länsstyrelsens roll gentemot kommunerna, skulle vara positivt i syfte att minska risken för missförstånd.¹⁸² För det tredje har ett par aktörer lyft representationsfrågan kopplad till kommunerna. I den ordinarie ISF-strukturen deltar endast kommunrepresentanter från länet och inte representanter från varje kommun, vilket är en avvägning som har lyfts under intervjuer med bland annat externa parter.¹⁸³

Gemensamt agerande mot gemensamma mål, det vill säga samverkan, utgör en väsentlig praktik och strategi för att hantera många kriser. Eftersom kriser präglas av komplexitet och osäkerhet finns emellertid flera problem som samverkande aktörer behöver förhålla sig till. Ett fungerande ledarskap och tillgängliga resurser för att hjälpa varandra är avgörande förutsättningar. Överlag indikerar forskning att det är utmanande ju fler aktörer som ingår i samverkanskonstellationer, utifrån att det kan uppstå friktion mellan organisationer. Vidare kan samverkansnätverk präglas av svårigheter att uppnå gemensam överblick över krisen och hur den ska hanteras. Det kan även riskera att medföra överlappningar och oklarheter avseende ansvarsfrågor i den gemensamma hanteringen.¹⁸⁴ Den bild som framträder i utvärderingen är att länsstyrelsen Dalarna tillsammans med samverkande parter har hanterat dessa utmaningar väl. Det har beskrivits att det gemensamma arbetet har handlat om att arbeta tillsammans inom Dalarnas län för att hantera en svår situation och att alla har varit villiga att bidra konstruktivt för det gemensamma.¹⁸⁵ Fokus har varit mer på informationsutbyte än på att konkret genomföra verksamhet tillsammans¹⁸⁶ men den samverkan som har åstadkommit har bidragit till de mål som länsstyrelsen har arbetat mot¹⁸⁷ på ett sätt som tagits väl emot också av externa parter.¹⁸⁸

Drivkrafter för samverkan har i forskningen beskrivits som osäkerhetsfaktorer, insikt om ömsesidiga beroenden, insikt om följdverkningar av att samverka eller att avstå från samverkan, samt ett ledarskap som innebär initiativ som

181 Jarl, Fredrik. Intervju 2020-10-08.

182 Granat, Åsa. Intervju 2020-10-28.

183 Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28; Inriktnings- och samordningsfunktionen. Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

184 Deverell m.fl. (2015) s. 101, 107-109.

185 Inriktnings- och samordningsfunktionen. Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

186 Bondesson m.fl. 2019 s. 13-15.

187 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

188 Granat, Åsa. Intervju 2020-10-28; Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15.

åstadkommer former för samverkan. Det senare har beskrivits som en utmaning inom krishantering eftersom samverkan innebär att sammanhang där deltagande parter normalt inte är hierarkiskt överordnande andra.¹⁸⁹ Gemensam motivation, deltagande på lika villkor samt förmåga till gemensamt agerande är tre centrala dynamiker inom samverkan som har lyfts fram inom forskningen, där de två förstnämnda ofta är en förutsättning för den tredje, som utgör det positiva bidraget som samverkan genererar. Eftersom samverkan innebär mänskligt samarbete över organisationsgränser finns mellanmännsliga, såväl som organisatoriska, utmaningar för att åstadkomma framgångsrika processer och utfall över tid. Deltagarna behöver känna förtroende och ömsesidig förståelse för varandra och olika intressen. Det ställer särskilda krav på ledarskap hos de medverkande parterna för att uppnå och upprätthålla de tre dynamikerna.¹⁹⁰

Det är tydligt att dessa drivkrafter har funnits med i de olika samverkanskonstellationerna som länsstyrelsen Dalarna har ansvarat för att upprätta. Externa parter har beskrivit att gemensam motivation,¹⁹¹ deltagande på lika villkor¹⁹² och ökad förmåga genom samverkan har åstadkommits genom samverkan och ett gott ledarskap från länsstyrelsens sida.¹⁹³ Processen och strukturen för samverkan har fungerat i all väsentlighet, även om den frågan delvis är skild från de resultat som dessa strukturer har genererat, där beskrivningarna ovan har visat på att det också finns utvecklingsmöjligheter.¹⁹⁴

4.1.2. Kommunikation

Liksom vad gäller samverkan så är den generella bilden positiv vad gäller länsstyrelsens kommunikation med externa parter. Länsstyrelsens kommunikation med de aktörer som har ingått i ISF:en beskrivs som snabb, tydlig, strukturerad, regelbunden och klar.¹⁹⁵ På direkt fråga om det finns något som skulle kunna förbättras har aktörerna svårt att komma på något, utan dessa säger istället att nivån och engagemanget från länsstyrelsen och landshövdingen har varit imponerande.¹⁹⁶ Vissa aktörer jämför länsstyrelsens kommunikation med andra länsstyrelser, som de har varit i kontakt med under krisen, och påpekar att Dalarnas län varit betydligt mer aktivt, utifrån

189 Bondesson m.fl. (2019) s. 42-43.

190 Bondesson m.fl. (2019) s. 44-47.

191 Inriktnings- och samordningsfunktionen. Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

192 Jarl, Fredrik. Intervju 2020-10-08; Granat, Åsa. Intervju 2020-10-28.

193 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Region Dalarna. Fokusgrupp chefer 2020-10-27.

194 Jarl, Fredrik. Intervju 2020-10-08; Granat, Åsa. Intervju 2020-10-28.

195 Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15. Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

196 Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

deras perspektiv.¹⁹⁷ Från regionens sida lyfts emellertid att det stundom kunde vara svårt att förstå varandra i dialoger mellan länsstyrelsen och regionen.¹⁹⁸

En synpunkt som har förts fram är att förtroendet mellan länets olika aktörer är av stor betydelse, och att arbetet i vissa fall underlättades av att de externa parterna redan kände dem som jobbade på länsstyrelsen.¹⁹⁹ Detta konstateras vara viktigt i bland annat scenarioarbete.²⁰⁰ I andra fall, till exempel i ISF:en, lyfter personer som vi har intervjuat att kommunikationen och mottagandet har fungerat bra, även om respondenten i fråga inte känner de andra i nätverket sedan tidigare.²⁰¹

Ett tydligt beslut som påverkade kommunikationen med olika aktörer i länet var att ”öppna upp” ISF:en under sommarmånaderna. ISF:en består vanligtvis av på förhand utsedda och säkerhetsprövade representanter, en från varje aktör. Genom att ta bort kravet på säkerhetsprövning kunde ordinarie deltagare i ISF:en gå på semester, utan att länken till nätverket bröts under sommaren. Beslutet upplevdes som välavvägt från externa parter, som samtidigt menade på att det var lämpligt att ”stänga” ISF:en igen efter sommaren.²⁰²

Frågan om säkerhetsprövning av ISF:ens medlemmar upplevs emellertid som tvetydig. Flera personer som vi har intervjuat pekar på att systemet också innebär utmaningar. Ett exempel är när länsstyrelsen tog in extern hjälp för att arbeta fram scenarion av vad som skulle kunna drabba länet parallellt med coronakrisen. En extern person som bidrar med sin expertis, men som inte är säkerhetsprövad, kunde till exempel inte få vissa bedömningar motiverade för sig, eftersom en del av bedömningarna hade grund i sekretessbelagda uppgifter.²⁰³ Istället fick man i arbetet lita på att länsstyrelsen hade tillgång till hela bilden. En annan fråga som uppkom i våra samtal med externa parter var vad som skulle hända om krisen var av känsligare karaktär, och behovet att dela säkerhetsskyddad information var större.²⁰⁴

Kommunikation har inte bara skett mellan länsstyrelsen och aktörerna i ISF:en eller andra nätverk, utan länsstyrelsen har även kommunicerat med allmänheten – direkt eller indirekt. I början av pandemin tog beredskapsdirektören en stor del av de mediala kontakterna, ibland så mycket som fyra intervjuer om dagen, men sedan övertogs detta av landshövdingen.²⁰⁵ Tillsammans med regionen gjordes även en

197 Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15.

198 Region Dalarna. Fokusgrupp chefer 2020-10-27.

199 Szymanski, Johan. Intervju 2020-10-07.

200 Szymanski, Johan. Intervju 2020-10-07.

201 Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15.

202 Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15; Fokusgrupp representanter från Näringslivsrådet 2020-10-29.

203 Szymanski, Johan. Intervju 2020-10-07.

204 Skarp, Yasemin. Intervju 2020-10-15.

205 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

film som syftade till att sprida information till skolungdomar.²⁰⁶ Emellertid är det tydligt att länsstyrelsens fokus har varit på att samordna det gemensamma budskapet bland länets aktörer, framför att informera länets invånare. I intervjuer med en kommun framkommer dock att man från kommunens perspektiv gärna hade sett att länsstyrelsen kunde samordnat framtagningen av kommunikationsmaterial på andra språk än svenska. Kommunen menar på att eftersom länsstyrelsen i första hand samordnar, och kommunerna i första hand hanterar krisen, så krävs det att länsstyrelsen är lyhörd för behov – även vad gäller kommunikation.

4.1.3. Regeringsuppdrag

Länsstyrelsen Dalarna har under perioden för utvärderingsarbetet fått ett antal regeringsuppdrag relaterade till den nationella hanteringen av coronaviruset och dess följdverkningar. Länsstyrelsens arbete med regeringsuppdragen har tagit tid och resurser i anspråk från övrig verksamhet liksom från den regionala hanteringen av coronaviruset. I detta avsnitt hanteras några av de uppdrag som länsstyrelsen genomförde under den aktuella perioden, januari till och med september 2020. Arbetet har ställt länsstyrelsens inför prioritering av resurser eftersom framtagandet av underlag och förankringsarbete kräver sin tid.²⁰⁷ Arbetet med regeringsuppdragen har därför tagit resurser från andra verksamheter.²⁰⁸

I juni mottog länsstyrelsen ett uppdrag om att stötta regionens arbete med storskalig testning. Landshövdingen utsåg efter samråd med övriga stabschefer en stabschef till ansvarig. Det råder till viss del skilda meningar om processen att välja ansvarig, men stabschefen uppger att han inte fick någon direkt fråga, innan han valdes till uppdragsansvarig. Det var till en början även oklart vilken omfattning som arbetet med uppdraget skulle kräva. Detta medförde oklarheter avseende hur arbetsuppgifterna med regeringsuppdraget skulle fördelas. Inledningsvis uppfattade stabschefen att han skulle utföra detta arbete parallellt med stabschefensrollen, men efter tid visade det sig att han skulle pausa sitt stabschefsuppdrag, för att istället arbeta heltid med regeringsuppdraget. De kvarvarande stabscheferna uppfattade det som att han inte längre skulle vara stabschef, medan han själv och beredskapsdirektören hade motsatt uppfattning.²⁰⁹

Uppdraget innebar att stötta regionen i dess arbete att utöka både PCR- och antikroppstester. Till en början skapades en lägesbild av vad som krävdes. Därefter upprättade länsstyrelsen ett forum med representanter från regionen, laboratorier,

206 Region Dalarna. Fokusgrupp chefer 2020-10-27.

207 Sundelius m.fl. (1997). s. 22.

208 Carlsson, Anna. Intervju 2020-10-15; Jönsson, Lars-Håkan. 2020-20-20.

209 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09; Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

smittskyddet, kommuner och vårdcentralchefer, samt medarbetare från länsstyrelsen. Fokus var att identifiera status, utmaningar och kommunikationsbehov avseende arbetet med masstestning av såväl pågående sjukdomsförlopp som anti-kroppar. Ett annat fokusområde för länsstyrelsen var frågan om att definiera vad som utgjorde *samhällsviktig verksamhet*, i relation till testning. Sammantaget organiserade länsstyrelsen mötesformer och informationsspridning, ett arbete som medförde kunskapshöjning på länsstyrelsen i smittskyddsfrågor. Det är däremot oklart från länsstyrelsen huruvida, och på vilket sätt, som detta arbete genererade avsedda resultat. Kommunikationen och samarbetet med regionen i denna del upplevdes som delvis långsamt under arbetets gång.²¹⁰

Under sommaren mottog länsstyrelserna, tillsammans med ett antal andra myndigheter, ett regeringsuppdrag som syftade till att förbereda för eventuellt ökande smittspridning efter sommaren. Hos länsstyrelsen förlades ansvaret för detta uppdrag hos en stabsmedlem med uppgifter inom L3 och L5. Inledningsvis arbetade stabsmedlemmen själv med uppdraget, men senare fick hon även stöd ifrån stabschefen. Upplevelsen var att regeringsuppdraget kom med kort varsel, trots att leveransdatumet var satt relativt nära inpå. Att det till stor del skulle genomföras under semesterperioden begränsade dessutom vilken personal som var tillgänglig för att arbeta med uppdraget. För länsstyrelsens del så underlättades arbetet delvis av att uppdraget sammanföll med det arbete som ändå genomfördes inom analysfunktionen i staben, L5. Efter avslutat uppdrag fick stabsmedlemmen som hade haft ansvar för uppdraget inte någon återkoppling om hur hennes arbete hade mottagits.²¹¹

Den 15 juni mottog länsstyrelserna ett regeringsuppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, råd och riktlinjer kopplat till covid-19. Detta skulle kontinuerligt följas upp och redovisas till regeringen fram till uppdragets avslutande 15 oktober 2020.²¹² Hos länsstyrelsen placerades detta uppdrag hos en av avdelningscheferna eftersom han dels hade erfarenhet och vana att ansvara för uppdrag av detta slag, och dels för att det innebar att uppdraget inte hamnade i staben som ledningen uppfattade skulle fredas från de flesta regeringsuppdrag. Uppdraget löstes delvis genom att samla in och sprida goda exempel på efterlevnad som man kunde identifiera i länet.²¹³ Samma avdelningschef hade tidigare under våren också ansvar för ett regeringsuppdrag som handlade om att definiera samhällsviktiga verksamheter kopplat till barnomsorgen. MSB hade ansvar för definitionerna och

210 Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

211 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

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

213 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

kommunerna för den praktiska verksamheten. Här var tanken att länsstyrelsen via ansvarig avdelningschef skulle vara kontaktpunkt inom länet, men det blev ett begränsat arbete för länsstyrelsen i detta uppdrag.²¹⁴

Under våren fick länsstyrelsen ett regeringsuppdrag som gick ut på att handlägga ärenden kopplade till lokalhyresstöd för drabbade branscher. Detta placeras hos en av enhetscheferna. Det var ett ganska omfattande arbete som krävde många nyrekryteringar av medarbetare, också in på sommaren. Det tog en viss tid eftersom det handlade om att etablera nya rutiner och checklistor för detta specifika arbete, men i takt med arbetets gång kunde processerna med handläggningen gå snabbare. Landshövdingen fattade beslut om att förändra delegationsordning för vilka beslut som enskilda handläggare har rätt att besluta om på ett sätt som innebar att utpekade medarbetare fick rätt att godkänna utbetalningar för högre belopp. Detta var nödvändigt för att arbetet med att handlägga lokalhyresstödet skulle gå effektivare. I arbetet med lokalhyresstödet var länsstyrelsen i Västra Götaland nationellt samordnande myndighet, men länsstyrelsen var så kallat koncentrationslän och hanterade detta uppdrag också för länsstyrelserna i Dalarna, Örebro, Gävleborg och Värmland.²¹⁵

Under våren 2020 fick länsstyrelsen även ett regeringsuppdrag att arbeta med kontrollen av trängsel på serveringsställen. En av avdelningscheferna på länsstyrelsen fick ansvar för uppdraget. Inriktningen var inledningsvis att ta fram rutin- och checklistor som kommunernas inspektörer kunde använda sig av. En operativ chefsgrupp etablerades där smittskyddet och representanter från kommunerna deltog. Inledningsvis hade smittskyddet mandat att stänga restauranger om det förekom för mycket trängsel, men från 1 juni fick kommunerna samma befogenheter. I det läget fick länsstyrelsen en mer formellt samordnande roll gentemot kommunerna i detta arbete. Det var en fördel att de deltagande aktörerna – länsstyrelsen, smittskyddet och kommunernas miljökontor – utgjorde en sedan tidigare etablerad konstellation som har kontakt med varandra även om det som uppdraget handlade om utgjorde nya former för samverkan. Genom mötesstrukturen spred länsstyrelsen förutom rutin- och checklistor också informationsmaterial som kunde annonseras på restauranger. Överlag arbetade man med att sprida goda exempel inom konstellationen tillsammans med kommunernas miljökontor och smittskyddet. Länsstyrelsen har också utgjort stöd för kommunerna i och med att de fick mandat att stänga serveringsställen med för mycket trängsel. Efter kontakt med Folkhälsomyndigheten och med länsstyrelsen i Stockholm som var samordnande länsstyrelse för detta uppdrag har länsstyrelsen Dalarna kunnat ge kommunerna stöd i sina bedömningar. I sammanhanget fanns en viktig skillnad mellan

214 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

215 Carlsson, Anna. Intervju 2020-10-15.

tillsyn av trängsel på serveringsställen och trängsel i andra delar av samhället där tillsynsmyndighet saknas. Kommunerna uppfattade att det förekom trängsel på många andra platser i samhället där det offentliga inte hade tillsynsansvar, och därmed behöver de problemen hanteras på ett annat sätt utifrån enskilda människors ansvar och beteende.²¹⁶

Under året fick länsstyrelsen även ett regeringsuppdrag som handlade om att handlägga regeringens omsättningsstöd till företag som drabbats hårt av coronapandemin. Också för detta arbete behövde man anställa nya medarbetare förutom den personal som kunde flyttas över till dessa uppgifter från arbetet med lokalhyresstödet, eftersom uppdraget med omsättningsstöd placerades på en annan avdelning. Utmaningen låg i att tidsperioden för ansökan i relation till utbetalningsdatum var kortare än för lokalhyresstödet. Det är därför svårt för länsstyrelsen att snabbt behandla dessa ärenden. Informationen från regeringen om att en förordning om omsättningsstöd skulle komma till dess att pengar skulle börja betalas ut var bara några månader vilket gjorde det utmanande att hinna med för länsstyrelsen.²¹⁷

Ett annat regeringsuppdrag bestod av att länsstyrelsen skulle stötta kommunerna med tillgång och fördelning av skyddsutrustning. En av avdelningscheferna på länsstyrelsen i Dalarna blev ansvarig efter beslut av länsledningen. Efter avstämning med staben och avstämning med andra länsstyrelser om hur de avsåg hantera uppdraget kontaktades kommunernas kommunstyrelseordförande om vad de behövde för stöd och vilka personer som länsstyrelsen skulle ha kontakt med. Här etablerades också kontakt med representant på regionen. Man enades om att medicinsk ansvariga sjuksköterskor och beredskapshandläggare på kommunerna utgjorde bra kontaktpunkter. I samband med det förstärkte länsstyrelsen de befintliga nätverken med dessa representanter med två möten i veckan, varav ett inkluderade endast kommunerna och där också regionen deltog på det andra. Idén var inte att länsstyrelsen operativt skulle lösa något utan snarare att skapa utrymme för samarbete och samråd för dessa frågor i länet. I takt med att uppdraget löstes reducerades mötesfrekvensen. Valet att utgå från befintliga strukturer för att lösa regeringsuppdraget fungerade i stort väl, och det upplevdes som en fördel att använda de ytor som finns och de möten som ändå genomförs och där relevanta funktioner deltar.²¹⁸

Länsstyrelsens roll blev att ha kontakt med Socialstyrelsen om det fanns behov inom 48 timmar som kommunerna inte kunde hantera på annat sätt. Vid två tillfällen sökte länsstyrelsen sådan kontakt men fick då ingen hjälp. Länsstyrelsen

216 Carlsson, Anna. Intervju 2020-10-15.

217 Carlsson, Anna. Intervju 2020-10-15.

218 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16.

övervägde att ta på sig ett inköpsansvar som vissa länsstyrelser hade gjort, men efter kontakt med kommunerna landade man i att det inte fanns ett sådant behov. Bedömningen var att länsstyrelsen inte har tillgång till lokaler och transporter för att hantera inköp av handsprit vilket var en frågeställning och ett behov som uppenbarade sig. Istället tog Falu kommun på sig ett ansvar för att förvara och leverera handsprit och kunde stödja andra kommuner vid behov. En annan fråga handlade om ifall länsstyrelsen skulle ansvara för kommunernas tillgång till skyddsutrustning och bedöma vilka behov de hade, eftersom länsstyrelsen hade ansvar för kontakten med Socialstyrelsen som nationellt ansvarig myndighet. Här enades man om att det inte behövdes eftersom kommunerna har en bättre kompetens att bedöma tillgång och behov av skyddsutrustning. Via Socialstyrelsens inrapporteringsportal fanns uppgifter om kommunernas tillgång till skyddsutrustning. Eftersom länsstyrelsen hade tillgång till information från alla kommuner i länet kunde man samordna kontakt mellan kommuner med stora behov och kommuner som hade möjlighet att hjälpa till med skyddsutrustning. Sammantaget är upplevelsen att länsstyrelsen och övriga aktörer har använt befintliga samverkansstrukturer på ett effektivt sätt för att sprida information, behov och förfrågningar om stöd mellan varandra, utan att länsstyrelsen har haft en operativ roll eller ett direkt ansvar för tillgången.²¹⁹

4.2. Internt

4.2.1. Stabsarbete

Stabsmedlemmarnas roller

För att hantera särskilda händelser bildas ofta en särskild organisation, som med stöd från övriga delar av verksamheten ska fokusera på att hantera en händelse på olika sätt. Stabsarbete är ett uttryck för en sådan ordning. Genom sin tillfälliga och särskilda natur får händelsehanterande staber en särskild organisatorisk hemvist i strukturen hos en organisation.²²⁰ I hanteringen av coronaviruset valde länsstyrelsen i Dalarnas län att upprätta en särskild stab för coronahanteringen.²²¹ Staben konstruerades som existerande utanför den så kallade linjeverksamheten, det vill säga ordinarie strukturer och arbetsordning, med länsledningen som

219 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16.

220 Johansson, Roine, Danielsson, Erna och Borglund, Erik. 2011. Forskningsöversikt: Stabsarbete, s. 6-7.

221 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-01-28. Beslut upprättande av stab.

När coronan kom till Dalarna

direkt hierarkisk ledning.²²² Samtidigt förutsatte inriktningen med stabsarbete att ordinarie verksamhet försörjde staben med medarbetare, vilken krävde insatser från avdelnings- och enhetschefer i linjen.²²³ Till arbetet med att leda staben knöt länsledningen till sig beredskapsdirektören och säkerhetsskyddschefen.²²⁴ Avdelningscheferna och kommunikationschefen fungerade i huvudsak i sina ordinarie befattningar, utan direkt relation till staben²²⁵. Samtidigt framgick av inriktningsbesluten att kommunikationschefen skulle informeras kontinuerligt av staben.²²⁶

Under hanteringen av coronakrisen har länsstyrelsen för första gången använt en Natoinspirerad modell för stabsarbete.²²⁷ Modellen är funktionsbaserad och indelad i nio funktioner (L1-L9) med en uppsättning uppgifter kopplad till respektive funktion.²²⁸ En översikt av denna stabsmodell finns här i figuren nedan.²²⁹

Stabschef								
L1 Personal	L2 Säkerhet	L3 Genomförande	L4 Service	L5 Planering	L6 Samband	L7 Kommunikation	L8 Juridik	L9 Samverkan
HR-frågor HR-stöd Boende Frivilliga	Säkerhetsskydd Info-säk Skyddsobjekt Säkerhet Bevakning reservkraft	Insatsledning Lägesbild Samordning WIS	Förnödenheter Transporter Lokaler Diarie Reception	Analys Omfall Planering	Signalskydd Telefoni IT GIS Rakel	Information Intern och extern kommunikation Webb Media Press	Juridik Ekonomi Folk rätt Upphandling	Inriktning och samordning Samverkansper son

Figur 1. Stabsmodellen som länsstyrelsen i Dalarnas län använde i hanteringen av coronaviruset. Modellen är hämtad från länets strategi och den operativa bilagan. Det bör noteras att under intervjuer med medarbetare vid länsstyrelsen har främst benämningen "L3 Lägesbild" och "L5 Analys" använts, framför funktionsnamnen ovan.

Samtliga stabsmedlemmar, inklusive stabschef, roterades regelbundet. Stabschefen utsågs av länsledningen i samråd med beredskapsdirektören. Övriga medlemmar av staben utsågs av beredskapsdirektören i samråd med berörda

222 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

223 Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp enhetschefer 2020-10-16.

224 Forsström, Peter. Intervju 2020-10-08; Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

225 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20; Larson; Lotta. Intervju 2020-10-20.

226 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-02. Övergripande inriktningsbeslut; Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-11. Övergripande inriktningsbeslut; Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-09: Övergripande inriktningsbeslut.

227 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

228 Länsstyrelsen Dalarna. Operativ bilaga för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

229 Länsstyrelsen Dalarna. Operativ bilaga för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

enhetschefer.²³⁰ Avdelningscheferna har i dialog med enhetschefer arbetat för att personal ska tillgängliggöras för tjänstgöring i staben.²³¹

Staben har, som nämnts, under hanteringen skalats upp och ned i kapacitet. Arbetet har dokumenterats genom ett myndighetsgemensamt webbaserat informationssystem (WIS). De olika medarbetarna har bemannat olika funktioner i staben, och stabsmöten har hållits en till två tillfällen dagligen med syftet att sprida information om stabsarbetet och inrikta det gemensamma arbetet framåt.²³²

Länsstyrelsen fattade beslut om en ny stabsmodell i samband med antagandet av sin strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län, i september 2019.²³³ Den nya stabsmodellen framgår av strategins bilaga.²³⁴ När beredskapsdirektören i dialog med bland annat länsledningen i slutet på januari uppmärksammade att det nya coronaviruset, då främst lokaliserat till Hubeiprovinserna i Kina, skulle kunna komma att innebära en kris för länsstyrelsen i Dalarna, fattades ett beslut om att aktivera staben.²³⁵ Det fanns en medvetenhet om de risker som var förenade med att upprätta stab enligt en modell som man inte hade testat innan.²³⁶ Tidigare hade man haft en händelseansvarig i början av kriser, som följde utvecklingen, men beredskapsdirektören och länsrådet kom fram till att man borde använda sig av den nya stabsmodellen fullt ut – och då framhöll länsrådet att man borde gå upp i stab direkt.²³⁷

Den nya staben var otränad och saknade tydliga rollbeskrivningar. Ett möte var inbokad till den 17 januari, då delar av rollbeskrivningarna skulle sättas.²³⁸ Mötet blev emellertid inte av och har inte heller genomförts senare under våren eller sommaren.²³⁹ Likaså var en stabsutbildning inbokad till slutet på mars, under vilken både övning och framtagningen av rollbeskrivningar skulle ske, men inte heller denna utbildning genomfördes eftersom coronakrisen då slog till med full kraft.²⁴⁰ Det finns en medvetenhet från länsledningen om att några rollbeskrivningar inte

230 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-09. Övergripande inriktningsbeslut; Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

231 Carlsson, Anna. Intervju 2020-10-15; Forsberg, Björn. Intervju 2020-10-16; Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

232 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16; Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29; Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

233 Länsstyrelsen Dalarna. 2019. Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

234 Länsstyrelsen Dalarna. Operativ bilaga för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

235 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

236 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

237 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

238 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

239 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

240 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

har tagits fram, men samtidigt har länsledningen inte fått några tydliga signaler på att detta har utgjort några större problem under hanteringen.²⁴¹ Istället menar ledningen att medarbetarna i staben till viss del verkar ha funnit sina roller efter hand.²⁴² Beredskapsdirektören anger under sin intervju att stabsarbetet underlätades genom att en del stabsmedlemmar tidigare hade ingått i andra staber, bland annat i den nya modellen på andra arbetsplatser och i andra kriser.²⁴³ En stabsmedlem framhåller att arbetet initialt var förvirrande eftersom de jobbade i en modell som inte var övad.²⁴⁴ Hon menar vidare att det i början var svårt att veta vem som skulle göra vad, men att man efter ett tag landade i sina roller.²⁴⁵

Något som har lyfts av flertalet av dem som vi på FHS har intervjuat är inriktningsbeslutets utformning. Länsstyrelsen har fattat flera inriktningsbeslut för stabsarbetet under tidens gång, men det beslut som kom att gälla under större delen av hanteringen fattades i början av april.²⁴⁶ Inför beslutet i april fick en stabsmedlem och beredskapsdirektören i uppdrag att ta fram förslag på beslut.²⁴⁷ De satte ihop ett förslag som har beskrivits som tydligt och operativt, med utgångspunkten att detta skulle kunna vara ett verktyg för stabens arbete.²⁴⁸ Länsledningen valde emellertid att göra om detta förslag till ett bredare beslut, eftersom man istället önskade ett beslut i stort.²⁴⁹ Att beslutet ändrades, och varför det gjorde det, kommunicerades till beredskapsdirektören men inte till övriga staben.²⁵⁰ Det slutliga beslutet beskrivs som något helt annat än det som togs fram på förslag.²⁵¹ Vidare beskrivs det som diffust, där en synpunkt som framförs är att staben skulle vara i behov av ett beslut som var tydligare och som fungerade som ett stöd i vardagsarbetet.²⁵² Det breda beslutet fick till följd att beredskapsdirektören fick lägga tid på att hjälpa staben med att tolka beslutet.²⁵³ Det finns en förståelse för att ledningen och staben kan ha olika tankar om inriktningsbeslutets innehåll, men det framhålls samtidigt att staben i detta skede skulle ha behov av ett dokument som tydligt pekar på staben syfte och förväntningar på stabens arbete.

241 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

242 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

243 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

244 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

245 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

246 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-09. Övergripande inriktningsbeslut.

247 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

248 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29; Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27; Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

249 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

250 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.; Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

251 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

252 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16; Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

253 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

Eftersom det inte fanns några officiellt antagna rollbeskrivningar eller andra inriktningsdokument fick stabscheferna och staben själva försöka avgöra vad de olika funktionerna, så kallade *L-funktioner*, skulle innehålla, vilket ledde till en del osäkerhet. En sådan osäkerhet var exempelvis frågan om omvärldsbevakning skulle ligga på L3 Genomförande (hädanefter kallad för L3 Lägesbild) eller L7 Kommunikation.²⁵⁴ En annan följd var att arbetsuppgifterna för L3 Lägesbild och L5 Planering (av staben kallad för L5 Analys) var svåra att hålla isär när L3 och L5-funktionerna slogs ihop. Medan L3 beskrivs som tydlig och rutinbunden med återkommande leveranser, beskrivs L5 som framåtsyftande.²⁵⁵ Stabscheferna framhåller att det var bra när L5-funktionen hölls separat, men att stabens analysförmåga till stor del försvann när funktionerna sedan slogs ihop.²⁵⁶ En stabsmedlem beskriver det som att i början, när funktionerna hölls isär, försökte L5 att hålla sig ifrån L3 i syfte att inte bli för påverkade av det dåvarande nuläget.²⁵⁷ Rollen som L5-funktionen innebar var att omfallsplanera och göra långsiktiga analyser, men mycket av analysarbetet försvann när rollerna slogs samman, till förmån för den mer rutinbundna uppgiften som L3 hade med bland annat lägesbilder.²⁵⁸ Man uttrycker det som att L5 fanns på pappret, men inte i verkligheten, och att samman inte gav tid för att göra analyser.²⁵⁹

Bristen på tydliga rollbeskrivningar i kombination med stabschefernas olika syn på stabsarbetet ledde vidare till att det var svårt att göra överlämningar mellan funktionerna. För L3 fanns efter ett tag tydliga ramar och rutiner, men för L5 så var det svårt att lämna över till nya personer.²⁶⁰ En styrka som lyfts under intervjuer är att det på länsstyrelsen finns ett stort humankapital som ger en bred samlad kompetens, med möjlighet att skapa analyser utifrån den egna erfarenheten.²⁶¹ Ibland tillfördes nya perspektiv på analyser, och andra gånger tog en överlämnad uppgift en annan riktning än vad som var tänkt.²⁶² En lärdom som dras av detta är att det inte kan finnas nog så tydliga informationsöverlämningar funktioner och människor emellan.²⁶³

Sammanfattningsvis har den nya stabsmodellen – med delvis ny personal, som inte hade övat modellen som saknade stödresurser i form av antagna

254 Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

255 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

256 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

257 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

258 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16; Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

259 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

260 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

261 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

262 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

263 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

arbetsbeskrivningar, ordnade överlämningar, rutiner eller checklistor – bidragit till att staben själv har fått pröva sig fram. Man verkar ha hittat sina roller till slut, men viss sammanblandning av funktioner i kombination med otydlighet har gjort att viktigt analysarbete inte har kunnat utföras i den utsträckning som både stab och ledning verkar ha önskat. Det inriktningsbeslut som fattades skulle kunna ha fungerat som vägledning i krishanteringen, men då detta beslut var så pass brett så gav inte heller det någon riktning.

Ingångar till staben

Under den första tiden av hanteringen, när staben enbart bestod av en person, beskrivs det som att många instruktioner kom från sidan.²⁶⁴ Chefer kom med ”tips” om hur den första stabschefen, med funktionen av omvärldsbevakare, skulle jobba.²⁶⁵ Ett sådant tips var bland annat att föra någon form av dagbok, eftersom det skulle kunna uppkomma frågor vid ett senare tillfälle.²⁶⁶

En liknande variant beskrivs ha funnits efter det att en större stab inrättades. Det kunde komma ”önskemål”, saker som ”borde fokuseras på” och ”inte glömmas”, något som en person beskriver som ett uttryck för två parallella flöden: ett formellt och ett informellt.²⁶⁷ En stabsmedlem beskriver det som att det fanns en otydlighet i mandat och i vem man skulle lyssna på.²⁶⁸ När en chef kom förbi med ”inspel”, ”tankar” eller ”önskemål”, var stabsmedlemmen osäker på om detta först hade filterrats genom stabschefen.²⁶⁹ Samtidigt befann sig cheferna över staben i hierarkin och det var inte ovanligt att inspelen senare följdes upp genom att chefen kom förbi och frågade om saken hade följts upp, eller om det ”var något att ha”.²⁷⁰ En annan variant kunde vara att en chef kom med förhandsglimtar om vad han eller hon hade snappat upp i sina nätverk, tillsammans med en välmenad förvarning om att saken skulle kunna komma ner till staben vid ett senare tillfälle.²⁷¹ Likaså kunde det hända att en chef sköt in sidospår, men sedan var otillgänglig när uppgiften eller produkten skulle godkännas.²⁷²

I sammanhanget ska det förtydligas att dessa inspel till staben inte har beskrivits som något hemlighetsmakeri, utan snarare som ett uttryck på god vilja, exempelvis mot bakgrund av att det inte fanns några utarbetade rutiner eller

264 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

265 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

266 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

267 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

268 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

269 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

270 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

271 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

272 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

rollbeskrivningar. Bilden är emellertid inte helt entydig. En av stabsmedlemmarna framhåller att några inspel från sidan inte har förekommit, utan att de andra cheferna har hållit sig utanför stabens hantering.²⁷³

Vidare verkar det som att framförallt två chefers förhållanden till staben har varit svårbedömda: beredskapsdirektörens och kommunikationschefens. Vad gäller beredskapsdirektörens roll ska det tydliggöras att hon även sitter på rollen som enhetschef för den enhet som bidrog med en stor del av stabsmedlemmar, enheten för samhällsskydd. I en intervju beskrivs beredskapsdirektören som ett "stabsspöke", utan formell roll i staben men med ansvar för verksamheten.²⁷⁴ Detta, tillsammans med att beredskapsdirektören var några stabsmedlemmars närmsta chef i linjearbetet, gjorde att vardagen blandades med krisarbetet på ett sätt som var svårt att förstå.²⁷⁵ Vad gäller kommunikationschefens roll i förhållande till staben har även den beskrivits som otydlig.²⁷⁶ Ganska snart i hanteringen kopplade L7 Kommunikation ihop sin funktion med kommunikationschefen.²⁷⁷ Emellertid verkar denna kontakt inte ha varit helt förankrad med stabschefen, vilket ledde till otydlighet.²⁷⁸

Sammanfattningsvis kan det konstateras att länsstyrelsen inte helt har avgjort på vilket sätt informella beställningar eller inspel ska göras till staben. Genom att besluta om ingångar, exempelvis genom stabschefen, så kan stabschefen få en bättre överblick och stabsmedlemmarnas dagliga arbete bättre planeras. Därmed inte sagt att direkta kontakter mellan chefer och stabsmedlemmar inte bör finnas, men sådana ska förslagsvis vara del av den organisation och strategi som länsstyrelsen beslutar om att använda sig av vid kris.

4.2.2. Roller och mandat

Stabschefens roll

Länsstyrelsen i Dalarnas län aktiverade en stab för att hantera händelser rörande coronaviruset den 28 januari 2020.²⁷⁹ Enligt beslutet bestod staben vid detta tillfälle av en stabschef. Stabschefens roll den första tiden, från 28 januari till runt vecka 10, beskrivs ha varit i kapaciteten av en omvärldsbevakare.²⁸⁰ I den stabsmodell som länsstyrelsen hade innan den nuvarande modellen antogs, hade man en roll

²⁷³ Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

²⁷⁴ Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

²⁷⁵ Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

²⁷⁶ Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

²⁷⁷ Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

²⁷⁸ Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28.

²⁷⁹ Länsstyrelsen Dalarna. 2020-01-28. Beslut upprättande av stab.

²⁸⁰ Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07; Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

som kallades för *händelseansvarig*.²⁸¹ Den händelseansvarige skötte då omvärldsbevakningen under tiden fram till det att länsstyrelsen valde att gå upp i stab. När samtalen i januari 2020 kom igång på länsstyrelsen om huruvida man skulle sätta igång med bevakning av coronaviruset genom en händelseansvarig eller genom att tillsätta en stab, beslutade länsledningen att tillsätta en stab eftersom det gick i linje med den nyss antagna stabsmodellen. Den tillsatta stabschefen var nyast på sin enhet och hade jobbat på sin tjänst i ungefär ett halvår innan han tillträdde som stabschef.²⁸² Han hade ingen stabschefsutbildning eller tidigare erfarenhet av att arbeta i stab. Han fick handledning och stöd genom beredskapsdirektören.²⁸³ Beredskapsdirektören framhåller under sin intervju att man nog hade kunnat gå upp i stab i januari med funktionen L5 Planering, eftersom den funktionen bättre reflekterar vad den första stabschefen gjorde den allra första tiden.²⁸⁴

När krisen sedan tilltog och länsstyrelsen gick upp i ”riktig” stab tillsattes tre stabschefer, som löste av varandra.²⁸⁵ Beredskapsdirektören framhåller i sin intervju att även om de tre stabscheferna fungerade bra, så hade hon velat göra ett mer förberett val av stabschefer i framtiden.²⁸⁶ De tre stabscheferna utbildades under våren.²⁸⁷ Två av stabscheferna gick en utbildning, medan den tredje gick en annan utbildning.²⁸⁸ Stabscheferna lyfter i sin intervju att de gärna hade sett att de fick gå en och samma utbildning, eftersom utbildningen ligger till grund för hur man tar sig an uppgiften – och att olika utbildningar leder till olika ledarskapsstilar.²⁸⁹ Även länsledningen lyfter att den skulle behöva se över hur den tillsätter stabschefer framöver.²⁹⁰ Likaså framhåller länsledningen att vem som helst skulle kunna bli stabschef, om personen i fråga får rätt träning.²⁹¹

Av de tre stabscheferna som tillträdde i mitten av mars, hädanefter hänvisade till som *stabscheferna*, och som sedan var kvar till sista september, var två av dessa vid några tillfällen inne i andra funktioner i staben.²⁹² En av dem var inne i funktionen som L7 Kommunikation, den andra i funktionen som L9 Samverkan. Det råder en enighet hos stabscheferna att detta upplägg, när en stabschef också kunde

281 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

282 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

283 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

284 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

285 Länsstyrelsen Dalarna. 2020-03-11. Övergripande inriktningsbeslut; Länsstyrelsen Dalarna. 2020-04-09: Beslut om stabschefer.

286 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

287 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

288 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

289 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

290 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

291 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

292 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

ingå i en annan stabsfunktion, inte bidrog till ett bättre stabsarbete. Det berättas att andra stabsmedlemmar kunde komma med stabschefsfrågor till den ”vilande” stabschefen.²⁹³ De dubbla rollerna innebar vidare att stabscheferna, när de satt på andra roller, kunde hejda sig från att ifrågasätta den dåvarande stabschefens beslut – i syfte att minska risken för att det skulle upplevas som att en stabschef ifrågasätter en annan stabschefs beslut.²⁹⁴

Det har genomgående lyfts under intervjuer och i fokusgrupper att det har varit oklart vilket mandat som stabschefen har och vilka förväntningar som ligger på stabschefen. Ledningen lyfter att man inte hade hunnit sätta några tydliga roller för stabschefen innan pandemin drog igång.²⁹⁵ Ett möte var inbokad till den 17 januari i syfte att klargöra stabschefens och stabsmedlemmarnas roller, men det mötet blev inte av och därför klargjordes inte heller några mandat eller roller innan hanteringen drog igång.²⁹⁶ Länsledningen belyser vidare att en erfarenhet från flyktinstaben 2015 var att förväntningarna på stabschefen, och vilka förväntningar som stabschefen kan ha på länsledningen, har varit otydliga i länsstyrelsen.²⁹⁷ Stabscheferna själva lyfter att de hade behövt en tydligare styrning, men att det dokument som fanns att tillgå i form av inriktningsbeslut, var för brett för att kunna användas som stöd i arbetet.²⁹⁸

Stabschefernas syn på stabschefsrollen har till viss del varit olika, även om stabscheferna menar att de har haft samma mål.²⁹⁹ De olika bilderna av rollen har manifesterats genom att stabscheferna bland annat har antagit olika ledarskapsstilar och till viss del olika rutiner under stabsarbetet.³⁰⁰ I början hade de tre stabscheferna inte någon ordnad mötesform för att prata om stabsarbetet och rollen som stabschef, men längre fram antogs emellertid en veckovis avstämning mellan stabscheferna och beredskapsdirektören.³⁰¹ Stabscheferna framhåller under sin intervju att man inte upplever det som att länsstyrelsen har fattat något beslut om hur stabschefsrollen ska se ut i Dalarnas län.³⁰² Eftersom det till en början inte fanns någon fast tid för avstämning, och eftersom beredskapsdirektörens roll och mandat i förhållande till stabscheferna inte var tydligt definierad, menar stabscheferna att en sammanhållande funktion saknades.³⁰³ De lyfter även att de

293 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

294 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

295 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

296 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

297 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

298 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

299 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

300 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

301 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

302 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

303 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

gärna hade fått någon typ av stöttning från personer på länsstyrelsen som tidigare hade innehaft rollen som stabschef, exempelvis i form av mentorskap.³⁰⁴ Bristen på checklistor, rutiner och rollbeskrivning bidrog även till att vissa saker inte följde med i överlämningarna.³⁰⁵ Länsledningen lyfter i sin intervju att det ibland kunde uppkomma samma fråga flera gånger från de olika stabscheferna, något som ledningen uppfattade som en bristande dokumentation och överlämning.³⁰⁶

I staben fick stabschefernas olika syn på sin roll till konsekvens att stabsmedlemmarna upplevde arbetet som ryckigt och otydligt.³⁰⁷ En stabsmedlem beskriver det som att det var en ny stab för varje gång stabscheferna byttes av,³⁰⁸ och en annan som att man började om från början varje måndag.³⁰⁹ Likaså framhåller stabsmedlemmar att de tror att ojämnheten berodde på att överlämningarna mellan stabscheferna inte var så effektiva.³¹⁰ De två stabscheferna som hade gått samma utbildning uppfattades ha en relativt samstämd syn på sitt sätt att leda, medan stabschefen som hade gått den andra utbildningen uppfattades ha en annan syn på hur staben skulle ledas.³¹¹ Ojämnheterna mellan stabscheferna fick till följd att arbetet blev ineffektivt.³¹² En stabsmedlem beskriver det som att hela måndagen försvann eftersom man blev tvungen att omdefiniera vissa uppgifter med anledning av att uppgiftens innebörd kunde förändras från en vecka till en annan, beroende på vem som var stabschef.³¹³ Arbetet blev tungrovt och det var oklart för de olika funktionerna vad de skulle lämna över till veckan efter.³¹⁴ Stabsmedlemmarna lyfte vid något tillfälle under hanteringen att de tyckte att stabscheferna hade olika ledarstilar, men inget förändrades efter det.³¹⁵

Mot bakgrund av det nu beskrivna kan det sammanfattas att stabschefsrollen har varit otydlig, att det har funnits en medvetenhet om denna otydlighet samt att otydligheten har lett till att stabsarbetet blivit mindre effektivt. Det ska emellertid framhållas att stabsarbetet flöt på bättre och bättre ju längre tiden gick. Vår bedömning är emellertid att länsstyrelsen skulle gynnas av att beskriva vilken roll stabschefen ska ha, samt bestämma vilken utbildning som framtida stabschefer ska få.

304 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

305 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07

306 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

307 Fält, Daniel. Kompletterande intervju 2020-10-28; Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27; Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

308 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

309 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

310 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27; Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

311 Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

312 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

313 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

314 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

315 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

Beredskapsdirektörens mandat

På länsstyrelsen i Dalarnas län utgör *beredskapsdirektören* ett sidouppdrag för en av länsstyrelsens enhetschefer.³¹⁶ Rollen är, vissa tillhörande nationella och regionala uppdrag till trots, inte helt definierad på länsstyrelsen. I vardag utgör inte detta något större problem. Däremot är det i kristid, och i synnerhet under långvariga kriser, av betydelse att veta vad som beredskapsdirektören ska, respektive inte ska, göra.

Under utvärderingen är en av de tydligaste osäkerheterna som har framkommit den rörande beredskapsdirektörens mandat. *Mandat* skiljer sig till viss del från en *roll*, eftersom mandatet tar sikte på vad en funktion får, och inte får, besluta om. Eftersom beredskapsdirektören inte har ett tydliggjort mandat på länsstyrelsen i Dalarnas län, påverkas de beslut som hon fattar, eller inte fattar, av hur andra chefer i organisationen agerar under sina mandat. Av den anledningen är det i sammanhanget viktigt att även tydliggöra vilket mandat som länsledningen, beredskapsdirektörens närmste chef, stabschefen och stabsmedlemmarna har.

Inledningsvis kan det förtydligas att det finns en medvetenhet i organisationen om att mandat och beslutsordningar har varit otydliga. Länsledningen i Dalarnas län har en uttrycklig och välmenad vilja att stabsarbetet ska gå så bra som möjligt.³¹⁷ Eftersom det inte fanns någon upprättad struktur för hur arbetet skulle hantearas så menar länsledningen att den kanske tog ett steg framåt, in i verksamheten, istället för ett steg bakåt – detta i syfte att kunna utgöra hjälp och stöd för staben och stabschefen.³¹⁸ Det finns också från länsledningens sida en uttryckt förståelse för att de möten och övningar som *inte* genomfördes i januari respektive mars, *skulle* ha behövts för att bestämma om mandat och roller.³¹⁹ Enligt stabscheferna uppkom det vidare otydligheter när landshövding och länsråd delade upp möten med stabscheferna mellan sig.³²⁰ De beskriver det som att det blev olika typer av inspel varje vecka eftersom uppdrag kunde ändras från en vecka till en annan, och medförde att det var svårt att ge återkoppling.³²¹ Denna uppdelning försvårades även av att inte ha beredskapsdirektören närvarande som ”filter”.³²²

Vidare är det genomgående tydligt att beredskapsdirektörens roll har varit svår att definiera. Beredskapsdirektören på länsstyrelsen i Dalarnas län har dubbla uppdrag:

316 Det bör noteras att viss förändring har skett efter den 30 september, men eftersom en sådan händelse ligger utanför utvärderingens granskningsområde tas inte förändringar efter den sista september 2020 i beaktande. Istället hänvisas till uppföljningen av den interna organisationen, som återfinns i bilaga 3.

317 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

318 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

319 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

320 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

321 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

322 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

dels som beredskapsdirektör, dels som enhetschef.³²³ Utöver detta hade beredskapsdirektören under den första perioden uppdrag för länsstyrelsernas gemensamma samordningskansli.³²⁴ Från länsledningens sida görs det klart att beredskapsdirektören i första hand har rollen som enhetschef,³²⁵ men internt fanns det fortfarande oklarheter. Otydligheten intensifierades när beredskapsdirektören var frånvarande under kortare period. Enligt länsstyrelsens arbetsordning ska beredskapsdirektörens närmste chef, avdelningschefen, ta över hennes roll,³²⁶ men bilderna går isär rörande vem som tog över beredskapsdirektörens uppdrag under hennes frånvarande. Länsledningen menar att beredskapsdirektörens uppdrag övertogs helt av hennes avdelningschef, men att något formellt beslut om detta saknas.³²⁷ Enligt avdelningschefen, som tidigare har varit beredskapsdirektör, tog han över båda rollerna i enlighet med den arbetsordning man har på länsstyrelsen.³²⁸ Enligt beredskapsdirektören tog avdelningschefen över hennes uppgifter i rollen som enhetschef, men hon själv ordnade med ersättare för hennes åtaganden inom rollen som beredskapsdirektör.³²⁹ Stabscheferna, å sin sida, kan inte minnas att det har kommunicerats något till dem rörande ersättare för beredskapsdirektören men de uttrycker att de saknar en tydlig bild och beskrivning av vad beredskapsdirektören ska göra.³³⁰

En ytterligare aspekt av situationen med beredskapsdirektörens roll är att hon, i egenskap av enhetschef, har arbetsmiljöansvar för dem på hennes enhet.³³¹ Därtill har hon i uppdrag att handleda stabscheferna,³³² samtidigt som inte alla stabscheferna är på hennes avdelning vanligtvis. Beredskapsdirektören själv beskriver det som att hon var ansvarig för staben på pappret, men inte hade arbetsmiljöansvar för stabscheferna.³³³ Stabscheferna kom till henne när de ville göra förändringar i bemanning av staben och likaså kunde enhetschefer komma till henne med bemanningsfrågor, även om beredskapsdirektören i det senare fallet hänvisade vidare i organisationen.³³⁴ Även stabsmedlemmarna tycker att det är svårt att veta vilken roll beredskapsdirektören hade, bland annat eftersom hon har mycket inflytande men ingen officiell roll.³³⁵

323 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

324 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

325 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

326 Länsstyrelsen Dalarna. 2020. Länsstyrelsens arbetsordning. Diariennr 100-2182-2020.

327 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

328 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

329 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

330 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

331 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

332 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp länsledning 2020-10-09.

333 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

334 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

335 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16; Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

De båda rollerna, beredskapsdirektör och enhetschef, har visat sig innebära komplikationer i den långvariga kris som coronakrisen utgör.³³⁶ Beredskapsdirektören berättar i sin intervju att rollerna fungerade i vardagen, men när krisen kom blev det svårt att hantera.³³⁷ Hon har fått göra prioriteringar i linjen men samtidigt upplever hon att hon har blivit tvungen att uppåt behöva försvara de beslut som hon fattat i syfte att hantera krisen.³³⁸ Hon framhåller vidare att om det skulle finnas mandat och rollbeskrivning på papper, så skulle det underlätta hennes arbete.³³⁹

Vidare är beredskapsdirektörens förhållande till sin egen närmste chef något som bör förtydligas. Som enhetschef hamnar beredskapsdirektören under sin avdelningschef, men samtidigt ska hon ansvara för beredskapen för *hela* myndigheten, utan att för den delen sitta i ledningsgruppen.³⁴⁰ Därtill framgår det av vissa dokument i organisationen att beredskapsdirektören i vissa fall ska kunna ersätta landshövdingen och länsrådet,³⁴¹ medan det i arbetsordningen inte nämns något om beredskapsdirektörens mandat.³⁴² Beredskapsdirektörens chef blev, i enlighet med länsstyrelsens strategi, fredad från den operativa hanteringen av krisen.³⁴³ Detta innebar att avdelningschefen hade möjlighet att fokusera på linjearbetet, men samtidigt utgjorde det problem i samband med att han tog över beredskapsdirektörens uppgifter under tiden som hon var sjuk.³⁴⁴ Avdelningschefen menar att han hade kunnat utgöra ett bättre stöd om han hade fått tydligare inblick i krisarbetet redan från början.³⁴⁵ Det hela bidrog till att länsledningen behövde gå in i detaljer och därmed bli uppknuten i hanteringen.³⁴⁶

Vad gäller stabschefens mandat har även det varit otydligt. Stabscheferna framhåller under sin intervju att deras mandat har varit bland de svåraste under hanteringen, eftersom de har ansvarat för staben men respektive enhetschef har haft arbetsmiljöansvar över de stabsmedlemmar som tillhör deras enhet.³⁴⁷ En stabschef framhåller att han har behövt fatta personalbeslut som han inte hade mandat eller kunskap om, och en annan fortsätter med att konstatera att det har varit stabscheferna som har bemannat staben – även om den uppgiften enligt

336 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

337 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

338 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

339 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

340 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

341 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2020-10-07.

342 Länsstyrelsen Dalarna. 2020. Länsstyrelsens arbetsordning. Diariern 100-2182-2020.

343 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

344 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

345 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

346 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

347 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

honom borde ligga på organisationen.³⁴⁸ En stabsmedlem framhåller att stabschefen utgör den närmsta chefen när man sitter i stab.³⁴⁹ Hon lyfte vidare att stabschefen är chef över arbetet i staben, men att hon själv inte vet riktigt vem som bär ansvar för hennes arbetsmiljö.³⁵⁰ Utöver detta kan osäkerheten om stabschefens mandat illustreras med ett exempel. En stabsmedlem berättar att staben har gått till stabschefen i frågor som de tror skulle kunna avgöras av stabschefen, men att stabschefen i sin tur ibland har varit så osäker, så att han eller hon hellre avvaktat med beslut och väntat till ett senare möte med länsledningen för att få klarhet i saken – vilket har lett till att stabsarbetet har försenats.³⁵¹ Stabsmedlemmen framhåller att i en kris är det viktigt att kunna veta vilka beslut som ska fattas av vilken roll, så att snabba beslut kan fattas när läget kräver det.³⁵²

Sammantaget kan det konstateras att otydligheter och fördröjningar i stabsarbetet hade kunnat undvikas, eller i varje fall förebyggas, om mandaten i länsstyrelsens organisation under kris hade varit mer klarlagda.

4.2.3. Kommunikation

Det kan inledningsvis konstateras att de personalmöten som har ägt rum varje vecka, och som inneburit att staben har kunnat informera länsstyrelsen i stort om sitt arbete, har mottagits positivt. Detta, tillsammans med avdelningschefer- och enhetschefsmötena, information på intranät och annan informationsdelning rörande stabens hantering av krisen, har bidragit till att linjen – i den mån som vi har kunnat bedöma det – har fått tillräcklig information om länsstyrelsens pågående krishantering.³⁵³ Den internkommunikation som åsyftas här är istället kommunikation, återkoppling och gemensam löpande utvärdering av stabens arbete, och i detta avsnitt lyfts ett antal exempel på områden där det finns utvecklingspotential.

Ett första exempel är det inriktningsbeslut som redan har berörts. Inriktningsbeslutet, fattat i april, kommunicerades inte till staben.³⁵⁴ Istället fick stabsmedlemmarna, medvetna om att ett nytt beslut var på väg, själva gå in i diariet för att läsa beslutet.³⁵⁵ Den stabsmedlem som hade varit med och skrivit grunden till beslutet reagerade på att beslutet inte lyftes eller presenterades.³⁵⁶ Han hade

348 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

349 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

350 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

351 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

352 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16.

353 Se bl.a. Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-10-20.

354 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29; Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

355 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29; Hedenbro, Daniel. Intervju 2020-10-27.

356 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

förväntat sig att beslutet skulle förmedlas och brytas ner i det operativa arbetet, men istället blev det ett dokument som inte kom att användas.³⁵⁷

Ett annat exempel är frågan om arbetsmiljöansvar. Det står klart att chefskretsen är medveten om sitt arbetsmiljöansvar. Däremot har det framkommit att stabsmedlemmarna inte fått tydliggjort för sig vem som har arbetsansvar för dem.³⁵⁸ En stabsmedlem har reflekterat över frågan i samband med att han pratade med kollegor från andra länsstyrelser.³⁵⁹ Han har fått förklarat för sig, från andra länsstyrelser, att arbetsmiljöansvaret för stabsmedlemmarna ligger hos stabschefen.³⁶⁰ Samtidigt tror han själv, utan att ha fått det bekräftat, att arbetsmiljöansvaret ligger kvar hos den ordinarie chefen.³⁶¹ Stabsmedlemmen menar att bristen på kommunikation i detta avseende har utgjort en svaghet, eftersom frågan om hur staben mår är viktig för organisationen, bland annat ur en effektivitetsaspekt.

Något som länsledningen lyfter är att den inte anser att stabscheferna har kommunicerat tillräckligt om när saker och ting mellan dem eller i staben inte har fungerat.³⁶² Detta skulle, i vår mening, kunna vara ett argument för att länsstyrelsen framöver börjar med återkommande avstämningar och återkopplingar rörande hur arbetet fungerar. I mer kortvariga kriser är det vanligt att löpande utvärderingar bortprioriteras, men eftersom coronakrisen är en långdragen kris är det viktigt att medarbetare och chefer bereds möjlighet att öppet få ventileras och återkoppla om hur det operativa – och till viss del strategiska – arbetet fortskrider.

357 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

358 Ekholm, Linn. Intervju 2020-10-16; Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

359 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

360 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

361 Fredby, Thomas. Intervju 2020-10-29.

362 Länsstyrelsen Dalarna. Fokusgrupp stabschefer 2020-10-09.

5. Slutdiskussion

Det omfattande arbete som länsstyrelsen har genomfört inom ramen för sin coronahantering kan förväntas utgöra god grund för utveckling av det interna, såväl som externa, arbetet. I detta kapitel redogörs dels för lärdomar från hanteringen, dels för resultatet av densamma genom en så kallad måluppfyllelse.

5.1. Lärdomar

I avsnittet identifieras lärdomar av länsstyrelsens i Dalarnas läns hantering av coronapandemin. Lärdomarna syftar till att öka förmågan för hantering av framtida kriser och samhällsstörningar. Vi återkommer här till de grundläggande begrepp som lyftes i avsnitt 2.1 och som vi anser är relevanta att belysa utifrån till länsstyrelsens hantering av krisen: *kris*, *krishantering*, *samverkan*, *avslutande av krisen* och *lärande*. *Avslutande av krisen* kommer vi inte att kunna beröra, eftersom i skrivandets stund pågår fortfarande en aktiv hantering av covid-19.

De lärdomar som vi diskuterar i detta avsnitt utgör resultatet av vad vi, i vår processutvärdering, anser är allra viktigast att ta till sig från länsstyrelsens hantering av coronapandemin. Det är lärdomar som vi tror att andra aktörer också kan inspireras av. Den första lärdomen handlar om proaktivitet och mental beredskap, den andra om roller och mandat. Den tredje lärdomen handlar om samverkan och mod och grundar sig på det faktum att länsstyrelsen vågade och orkade ta sig an preliminära åtgärdsförslag under pågående hantering. Lärdomen tar sin utgångspunkt i länsstyrelsens beslutsfattande i november 2020, och ligger därmed utanför ramen för denna utvärderings undersökningsperiod (27 januari till 20 september 2020). Vi anser dock att den är av sådan vikt för lärandet, att vi ändå har valt att inkludera den.

5.1.1. Proaktivitet och mental beredskap

En *kris* representerar akuta och allvarliga hot mot viktiga värden som kräver omedelbara åtgärder i en situation präglad av osäkerhet.³⁶³ Kriser är utmanande och ställer stora krav på såväl individer som organisationer, i syfte att dessa snabbt ska kunna identifiera ett händelseförlopp som en krissituation.³⁶⁴ En lärdom värd att lyfta fram är att flera proaktiva beslut från länsstyrelsens sida har lett till ett mer förberett agerande. Det blev enklare för länsstyrelsen att, när det behövdes, påbörja en intensiv hantering i och med att de hade ett mentalt och organisatoriskt försprång.

Beslutet att aktivera stab med omvärldsbevakningsuppdrag redan i januari 2020 demonstrerar hur tidigt insatta resurser skapar förutsättning för välavvägt beslutsfattande i eventuell fortsatta hantering. Länsstyrelsen vågade, i ett tidigt skede med ofullständigt beslutsunderlag, fatta beslut som ledde till en snabbare hantering när det väl behövdes. Något som bör lyftas i sammanhanget är att beredskapsdirektören i ett tidigt skede såg till att se över befintliga rutiner. Mot bakgrund av detta avdelades därefter personal för att ta fram en pandemiplan. Efter att pandemiplanen var framtagen beslutade länsledningen att aktivera de två bilagorna som berörde agerandet *före* och *under* en pandemi. Utifrån vad vi har kunnat se ledde dessa tre beslut – att sondera läget, att avdela resurser och att aktivera pandemiplanen – till en mental beredskap i den särskilda hanteringen, såväl som för övriga delar av organisationen. Ett annat gott exempel är också beslutet att tidigt i hanteringen ta in externt stöd i syfte att analysera eventuella omfalls- och worst case-scenarion.

5.1.2. Roller och mandat

Krishantering som verksamhet, med fokus på beslutsfattande, utmanar den offentliga förvaltningen på sätt som ligger utanför det förväntade. Krisen medför att normalitet snabbt övergår till något annat.³⁶⁵ Beslutfattande i kris är särskilt utmanande. Å ena sidan behöver beslut och prioriteras förankras inom organisationen, där beslut som fattas tillkommer i ett samspel mellan externa behov, sakunderlag och internt stöd för inriktningen. Å andra sidan innebär krissituationer begränsad tid för beslutsfattande där underlag och förankring som formar beslutsfattande inte kan hanteras på ett djuplodande sätt.³⁶⁶

I vår analys över det interna arbetet i länsstyrelsen, avsnitt 4.2, är ett återkommande tema *roller och mandat*. Länsstyrelsens indirekta beslut att *inte* formulera

363 Boin m.fl. (2017). s. 2-3.

364 Boin m.fl. (2017). s.19-20.

365 Deverell m.fl. (2015). s. 5-6.

366 Sundelius m.fl. (1997), s. 19-21.

roll och mandat för några av krishanteringens nyckelroller har medfört osäkerhet, framför allt för medarbetare i staben. Det har bidragit till onödigt långa beslutsprocesser och det kan inte heller uteslutas att det bidragit till stress hos medarbetare.

Roller

De tre rollerna som vi vill lyfta inom ramen för denna diskussion är beredskapsdirektören, stabschefen och stabsmedlemmens roll (med särskilt fokus på funktionerna L3 och L5).

Länsstyrelsernas *försvars- och beredskapsdirektörer* har en betydande strategisk funktion. Rollen fungerar som kontaktperson in i respektive länsstyrelse för både myndigheter och militärregioner. Bland annat så deltar beredskapsdirektören från respektive länsstyrelse i det nationella nätverk som diskuterar och beslutar om strategiska inriktningar och finansieringsfrågor gällande både svensk krisberedskap och totalförsvaret. Förväntningarna på *försvars- och beredskapsdirektörernas* kunskap och förmåga kommer, mot bakgrund av exempelvis den intensifierade totalförsvarsplaneringen och den i skrivande stund rådande coronapandemin, sannolikt inte att minska. Under coronapandemin har många aktörer inom krisberedskap, både internt och externt, vänt sig till direkt till beredskapsdirektören i Dalarna med både strategiska och operativa frågor, såväl som i ärenden rörande hanteringen av händelsen. Vi anser därmed att det är av stor vikt att beredskapsdirektörens roll och mandat är tydliggjord för samtliga berörda.

Under en kris behöver också *stabschefens roll* vara tydliggjord. Dels för att tydliggöra ingångsvägar till staben och dels för att tydliggöra vem på länsstyrelsen som är operativt ansvarig för själva hanteringen av den aktuella händelsen. Att stabschefens roll är tydliggjord är vidare viktigt för dem som arbetar i staben i L-funktionerna. Det är också nödvändigt att det framgår tydligt vem som har arbetsmiljöansvaret för de personer som är inne och arbetar i staben.

Stabsmedlemmarnas roller har generellt, och i synnerhet *funktionerna L3 lägesbild och L5 analys*, uppfattats som otydliga. Länsstyrelsen valde att slå ihop funktionerna L3 och L5 för att klara sommarplaneringen och valde därefter att behålla den lösningen. Sammanslagningen har bidragit till att det långsiktiga analysarbetet återkommande har fått stå tillbaka till förmån för lägesrapportering och nulägesanalys. Risken med att förlora det långsiktiga perspektivet i olika beslutsunderlag är att beslut och ageranden blir reaktiva istället för proaktiva. Intern förmåga till långsiktig analys är vitalt, särskilt i utdragna kriser.

Mandat

Inom länsstyrelsen fanns stundtals otydligheter rörande vad staben är, vad den skulle åstadkomma och hur den skulle ledas. Särskilt tydligt blev detta när

ingångarna till staben var flera, när operativt helhetsansvar saknades, när stabschefer gick in som arbetskraft i olika L-funktioner och när stabschefen inte hade tydliga direktiv om vad hon eller han fick fatta beslut om. Frågan om stabschefens beslutsmandat har hanterats ovan medan de andra tre delarna lyfts i avsnittet nedan.

Det är konstaterat att det under pandemihanteringen har funnits fler än en *ingång till staben*. Inspel, tips och förfrågningar har gjorts genom stabschef, såväl som direkt till de olika L-funktionerna. Detta har, dels bidragit till en förvirring hos de olika stabsmedlemmarna rörande vem de ska ta order från, i synnerhet när förfrågningen kommer från en ordinarie chef, dels medfört att stabschefen inte har haft hela bilden av de uppgifter som staben arbetar med. Av den anledningen är det viktigt att i kommande kriser förtydliga ingångar, såväl som övriga gränssnitt, mellan särskild organisation (stab) och linjeverksamhet.

Att få in tillräckligt med personal i staben har stundom utgjort en utmaning i länsstyrelsens hantering. Huruvida denna utmaning har lett till att stabschefer har gått in i olika L-funktioner eller inte är inte utrett. Däremot är det tydligt att stabschefer, under sina "vilande" veckor ibland har gått in som stabsmedlemmar, framförallt L7 Kommunikation och L9 Samverkan. Detta har lett till att andra stabsmedlemmar ibland gått till den vilande stabschefen med stabschefsfrågor, snarare än till den aktiva stabschefen.

Alla organisationer har gränssnitt eller organisatoriska mellanrum, där det senare kan uppfattas som ett mer provocerande uttryck. Som beslutsfattare gäller det att vara medveten om detta och försöka att göra "mellanrummen" så få som möjligt. Det finns emellertid ingen generell inriktning för hur en kris ska ledas inom en organisation eller myndighet. Ledningen har att besluta om vad som ska skötas i stab, och vad som ska läggas in linjeverksamheten. Gränssnittet däremellan, däremot, behöver vara tydligt för att organisationen ska må bra i längden. Ett sätt att överbrygga sådana organisatoriska mellanrum är att sträva efter helheter. Ett *operativt helhetsansvar* för pandemin, och därmed krishantering, saknas i dag vid länsstyrelsen.

5.1.3. Samverkan och mod

Länsstyrelsen har fått mycket goda vitsord från de externa aktörer som vi har varit i kontakt med. Länsstyrelsens externa samverkan har fungerat utmärkt. *Samverkan* är av central vikt i svensk krisberedskap och utgör mer en förutsättning än ett medel för god krishantering. I någon mening är samverkan både en process för gemensamma mål, och resultatet som processen uppnår. Samverkan handlar både om informationsutbyte och om fördelning och prioritering av resurser för att hjälpa varandra, internt och med andra, i hanteringen av en kris.³⁶⁷ Flertalet av

367 Bondesson m.fl. (2019), s.13-15.

de externa aktörer som länsstyrelsen samverkat med uttryckt att länsstyrelsen är lyhörd, professionell och inkännande.

Lärandet, som följer av en kris, beskrivs ibland främst som en process snarare än som ett resultat. Lärdomar kan generas direkt relaterade till erfarenheter av den aktuella krissituationen. Eftersom lärandet, liksom hanteringen, förhåller till sig en situation präglad av osäkerhet och tidsbrist så blir lärandeprocessen, i samband med att en kris avslutas, utmanande.³⁶⁸ Efter vår intervjurunda i oktober 2020 kom vi fram till att länsstyrelsen, i sin händelsehantering, skulle ha nytta av att ta del av några av de utmaningar som hade framkommit under materialinsamlingen. Efter en dialog mellan oss på FHS och länsstyrelsen valde därför länsledningen för att ta emot de åtgärdsförslag som vi hade identifierat, istället för att invänta den färdiga utvärderingen.

En av anledningarna att faktiskt omhänderta åtgärdsförslagen tidigt i utvärderingen var att det förelåg en risk att utmaningarna över tid skulle få konsekvenser på det lyckade externa arbetet. Därför bör det särskilt lyftas att länsledning och beställare såg verksamhetens bästa före eventuella personliga meningsskiljaktigheter. Verksamhetens bästa gick före och länsstyrelsen fick därmed möjlighet att åtgärda och tydliggöra arbetet internt.

Att under pågående händelsehantering, mitt i den största kris som har drabbat landet sedan andra världskriget, vilja och våga ta till sig åtgärdsförslag från en extern aktör, samt att följa upp det interna arbetet med åtgärdsförslagen, visar både på stor sinnesnärvaro och på mod hos länsledningen.

Lärande förhåller sig till händelsehanteringen, som i sin tur präglas av osäkerhet och tidsbrist, vilket innebär att det faktiska lärandet från processen till stor del beror på vilka sätt som en organisation omsätter erfarenheter till lärande och därefter till förmåga. En betydande risk i lärandeprocessen är att erfarenheter från hanteringen leder till en ökad *förmåga att hantera en specifik händelse* (i detta fall en pandemi), snarare än till en generell krishanteringsförmåga. Vi är dock övertygade om att länsstyrelsen nu bygger upp en stärkt generell krishanteringsförmåga, vilket skapar bättre förutsättningar för att kunna hantera nästa stora (ännu okända) samhällsstörning.

5.2. Måluppfyllelse

5.2.1. Utvärdering och måluppfyllelse

En måluppfyllelseutvärdering syftar ytterst sett till att svara på frågan om det som *skulle göras* under en viss händelse, faktiskt *har gjorts* – det vill säga om målen

³⁶⁸ Deverell, m.fl. (2015), s. 95-96.

uppfylldes. I detta avsnitt hanteras i första hand frågan om länsstyrelsen har uppfyllt sina uppgifter och ansvar inom ramen för rådande lagar och regler.

Resultatet av denna målanalys är att länsstyrelsen i hög grad har uppfyllt det legala ansvar som åvilar den genom det geografiska områdesansvaret. Det finns emellertid utvecklingspotential vad gäller länsstyrelsens förmåga att på lång sikt upprätthålla detta goda resultat, något som utvecklas vidare i nyss nämnda avsnitt.

Metoden som gäller för måluppfyllelsen är i korta drag följande. Först klargörs vilket ansvar som åligger länsstyrelsen under gällande rätt. Därefter följer en beskrivning av hur länsstyrelsen har agerat under coronapandemin. Slutligen kommenteras på vilket sett länsstyrelsens agerande har bidragit till måluppfyllelse.

En grundbult för länsstyrelsens ansvar i kris, utöver det som anges i instruktionstext, är det *geografiska områdesansvaret*. Av den anledningen återfinns här nedan en fördjupning av vad ett sådant ansvar innebär, mer går även att läsa i avsnitt 2.2. Efter en genomgång av det geografiska områdesansvaret följer sedan måluppfyllelseanalysen.

5.2.2. Geografiskt områdesansvar

Länsstyrelsen har geografiskt områdesansvar på den regionala nivån. Detta innebär att länsstyrelsen, genom sin verksamhet, bland annat ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituation.³⁶⁹ En länsstyrelse har vidare till uppgift att inom det geografiska områdesansvaret vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, så som kommuner, region, näringsliv och den nationella nivån.³⁷⁰ Länsstyrelsens övergripande uppgifter utifrån det geografiska områdesansvaret kan delas upp i tre delar.³⁷¹ Den första delen utgörs av att ha en sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar. Den andra delen är att ha en aktiv roll i det gemensamma förebyggandet och förberedande arbetet i länet och den tredje delen är att ha en aktiv roll vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet.

Eftersom coronakrisen är en pågående samhällsstörning är det framförallt länsstyrelsens hantering av den *tredje* delen som är aktuell för denna utvärdering, det vill säga *att ha en aktiv roll vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet*. Länsstyrelsens roll inom ramen för detta kan konkretiseras genom följande punkter: länsstyrelsen ska skapa aktiva, tidiga och uthålliga insatser; omvärldsbevaka och ta initiativ till samverkan; aktivera förberedda strukturer för hantering

³⁶⁹ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

³⁷⁰ 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³⁷¹ Länsstyrelsen Uppsala län, 2019 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande.

av samhällsstörningar; samordna och inrikta den regionala hanteringen genom att genomföra regionala samverkansmöten, ta fram och tillhandahålla regional lägesbild och samordna information och kriskommunikation; hantera förstärkningsresurser och internationellt stöd samt återställa och lära.³⁷²

Den regionala strategin för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län lyfter sin egen tolkning av det geografiska områdesansvaret. Av strategin framgår att den områdesansvariga aktören, det vill säga länsstyrelsen på regional nivå, ska ansvara för ”inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella insatser före, under och efter en samhällsstörning”.³⁷³

Det geografiska områdesansvaret kan med andra ord sägas vara samlingsnamnet för länsstyrelsens uppgift, roll och ansvar i händelse av kris. Att säga att en länsstyrelse har uppfyllt sitt geografiska områdesansvar, är enligt oss detsamma som att säga att länsstyrelsen har gjort det som den skulle göra i krisen. Som demonstrerat ovan består det geografiska områdesansvaret emellertid av en rad olika uppgifter, och i syfte att granska några av de mest centrala närmre så kommer vi här nedan dela upp ansvaret i fyra olika delmål: regional inriktning och initiativ till samverkan; samordning av regional lägesbild; sammanhållande funktion vid kris samt samordning av information och kriskommunikation.

Regional inriktning och initiativ till samverkan

Länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet.³⁷⁴ Vidare ska länsstyrelsen ha förmåga att vid en allvarlig kris som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information.³⁷⁵ Dessutom ska länsstyrelsen under en kris verka för samordning och gemensam inriktning av åtgärder.³⁷⁶

I syfte att kunna samordna aktörer i kris krävs flera saker. Bland annat krävs att länsstyrelsen utövar omvärldsbevakning i syfte att tidigt upptäcka potentiella kriser och vid behov ta initiativ till samverkan. Därtill krävs att strukturer för

372 Länsstyrelsen Uppsala län, 2019 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande, s. 21 ff.

373 Länsstyrelsen Dalarna. 2019. Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.

374 2 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

375 3 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

376 4 § 1 st. förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

samverkan finns förberedda, exempelvis genom att nätverk för eventuell händelsehantering och samordning finns upprättade.³⁷⁷

Länsstyrelsen upprättade i tidigt skede stab för att hantera coronahändelsen. Det var inte länsstyrelsens tjänsteman i beredskap, TiB, som initierade staben, utan istället var det beredskapsdirektören i samråd med länsledningen. Diskussioner fördes huruvida man skulle tillsätta en omvärldsbevakare (händelseansvarig) eller direkt gå upp i stab, och här landade man i att följa den stabsmodell som i januari 2020 precis hade antagits. Konsekvensen blev att man upprättade en stab med en stabschef, där denna fick som roll att bevaka händelseutvecklingen i nära samarbete med, samt med ledning av, beredskapsdirektören.

Att det inte var länsstyrelsens TiB som initierade bevakning av det nya coronaviruset uppställer frågor om TiB:ens roll, skyldigheter och mandat inom organisationen och systemet i stort. En diskussion om detta kommer emellertid inte att föras inom ramen för denna utvärdering. Det kan däremot noteras att även om initiativ till händelsebevakning inte fattades av TiB:en, så fanns andra funktioner på plats för att i ett väldigt tidigt skede identifiera en potentiell kris, och agera genom att upprätta stab med omvärldsbevakningsfunktion.

Likaså följdes beslutet att upprätta stab av arbetet med att se över interna dokument och ta fram en pandemiplan. I pandemiplanen fanns ett antal beslut förberedda, bland annat beslutet att ställa om organisationen och prioritera viss verksamhet. Pandemiplanen skickades på internremiss och antogs sedan den 12 mars 2020, varpå beslut om att aktivera pandemiplanens två av tre bilagor fattades av länsledningen. Beslutet att aktivera pandemiplanen får tjäna som en övergång från bevakning till hantering av krisen.

När det stod klart att krisen var ett faktum, något som kan bedömas ha skett när smittspridningen hade gått från att vara på andra sidan jorden till att finnas i Europa och Sverige, så sammankallade länsstyrelsen länets inriktnings- och samordningsfunktion, ISF. Ett första möte inom ramen för coronakrisen hölls den 6 mars, med syftet att förmedla en lägesbild och besluta om regional inriktning i länet avseende coronaviruset. Detta initiativ till samverkan skedde genom ett befintligt organ, som enligt förutbestämda former bestod av medlemmar från länets stora offentliga såväl som civila och militära aktörer. Vilka organisationer som är medlemmar i ISF:en finns beskrivet i den operativa bilagan till länets samverkansstrategi, ett dokument som samtliga parter året innan hade signerat. Därtill hade det personliga mandatet för medlemskap i ISF:en förberetts, genom bland annat säkerhetsprövning av berörda personer och återkommande möten inom ISF:en. Nätverket vad med andra ord känt, etablerat och förberett på att hantera en regional kris.

³⁷⁷ Länsstyrelsen Uppsala län, 2019 Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande.

ISF:en kan sägas ha fått tjäna som en ledningsfunktion och nav för den regionala hanteringen av coronapandemin i Dalarnas län. Ett exempel på dess betydelse är den inriktning som vid varje möte antogs. En stående punkt på dagordningen, något som går i linje med den på förhand bestämda dagordningen som finns i bilagan till länets strategi, har varit att anta en gemensam regional inriktning. Vid samtliga ISF-möten, vars protokoll vi har fått ta del av, så har en sådan regional inriktning antagits.

Det kan konstateras att coronapandemin är en samhällskris som aktualiserar rådande regelverk om samhällsstörningar, och därmed även aktualiserar länsstyrelsens ansvar att under en kris ta initiativ till samverkan och gemensam inriktning. Länsstyrelsen har bidragit till att krishanteringen av det nya coronaviruset initierades i ett tidigt skede, samt att användningen av befintliga och fungerande nätverk ledde till att den regionala hanteringen redan i början av mars fick en gemensam inriktning.

Samordning av regional lägesbild

Länsstyrelsen ska ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer.³⁷⁸ Under coronakrisen har kravet om rapportering genom lägesbilder varit dubbelt. Dels skulle länsstyrelserna rapportera in lägesbilder till MSB,³⁷⁹ dels skulle lägesbilder och avvikelserrapportering sändas in till Regeringskansliet enligt ett särskilt regeringsuppdrag.³⁸⁰

Kravet om att samordna både kommuners och andra aktörers lägesbilder skapar förutsättningar för landets högsta ledning, regeringen, att fatta lämpliga beslut. Regeringen har det geografiska områdesansvaret över hela landet, vilket innebär att de lägesbilder som länsstyrelserna skickar in till såväl MSB som Regeringskansliet, ställer höga krav på deltagande från länets olika aktörer.

Under coronakrisen har länsstyrelsen fungerat som samordnare av regionala lägesbilder. Grunden för denna ordning finns i den operativa bilagan till länets samverkansstrategi, där det är formulerat att samtliga aktörer i ISF:en ska rapportera sin lägesbild inför en samverkanskonferens. Rapportering ska ske genom

³⁷⁸ 4 § 2 st. 1 p. förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

³⁷⁹ Rapporteringsskyldighet grundar sig i 13-14 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 2:9 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), 2-3 §§ förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och 7 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁸⁰ Regeringsuppdrag till länsstyrelserna den 19 mars 2020 att regelbundet komma in med underlag till Regeringskansliet med anledning av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid 19.

WIS eller via epost till länsstyrelsen. Vår sammantagna bild är att denna ordning i stora drag har följts, även om lägesrapporteringen påverkades av krisens speciella karaktär och beställningar från nationell nivå.

I länsstyrelsens stab fanns en funktion som hade i uppgift att sammanställa lägesbilder, internt som externt. Denna funktion, L3, är en av de funktioner som har varit tillsatt under hela tiden. Personen eller personerna som sitter på L3-rol-len har även haft som uppgift att presentera lägesbild under interna stabsorienteringar, där syftet har varit att informera övriga stabsmedlemmar om läget vad gäller smittspridning m.m. Sammanställning av samtliga länsstyrelser lägesbilder har därefter skett genom länsstyrelsernas gemensamma samordningskansli hos länsstyrelsen i Hallands län.

Efter att lägesrapportering har gjorts och en lägesbild har sammanställts, så har den presenterats för ISF:en. Baserat på lägesbilden har sedan antaganden om situationens utveckling gjorts tillsammans med troliga konsekvenser av händelseutvecklingen. Utifrån den faktaorienterade lägesbilden, och antaganden till följd av densamma, har sedan utmaningar identifierats och beslut har fattats i ISF:en rörande regional inriktning och gemensamt huvudbudskap. Lägesbilden har därmed legat till grund för den läns-gemensamma inriktningen vid hanteringen av coronaviruset, vilket kan anses uppfylla kraven om förankring och legitimitet, som krävs för att rikets ledning och centrala myndigheter ska kunna fatta kritiska beslut under en pågående samhällsstörning.

Det ska noteras att det har funnits vissa svårigheter med lägesrapporteringen i länet. En första utmaning kan sägas vara den att rapportering inte alltid prioriteras mitt under pågående pandemi, en andra att kravet om rapportering från exempelvis kommuner har varit detsamma – även om de mindre kommunerna har haft mycket begränsade resurser att avvara. En tredje svårighet har varit att krisen har varit utdragen och att en sådan kan leda till rapporteringströtthet i de fall då läget är oförändrat. En fjärde svårighet är, slutligen, att börsnoterade bolag är förhindrade att bidra till lägesbilden. Vi som skriver denna utvärdering har, svårigheterna till trots, gjort bedömningen att dessa utmaningar inte kan sägas ligga inom länsstyrelsens ansvar eller mandat att påverka. Istället är problemen av sådan karaktär att de är en naturlig följd av krisen och det befintliga nationella system som finns kopplat till krishantering.

Sammantaget kan det konstateras att länsstyrelsen har bidragit till att den regionala lägesbilden har tagits fram och förmedlats till ansvariga nationella aktörer. Länsstyrelsen har därmed bidragit till att den nationella hanteringen har kunnat genomföras mot bakgrund av ett tillförlitligt underlag från Dalarnas län. Den regionala strategin, och i synnerhet den operativa bilagan, har bidragit till en

gemensam förståelse och inriktning om hur lägesrapporteringen bör och ska gå till i händelse av kris.

Sammanhållande funktion vid kris

Varje länsstyrelse ska inom sitt geografiska område under en kris vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer – som exempelvis kommuner, regioner och näringsliv – och den nationella nivån.³⁸¹ Utöver detta ska länsstyrelsen, bland annat, verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt och samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter.

Vidare råder krav om att länsstyrelsen ska ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor.³⁸² Nämnda råd bör, i syfte att skapa nödvändig samordning, bestå av representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet. Uppgiften att samordna och inrikta den regionala hanteringen ska göras genom att bland annat genomföra regionala samverkansmöten.³⁸³

Som redan nämnts har ISF:en i Dalarnas län varit en huvudaktör när det kommer till att skapa en regional inriktning och samordning i länet. ISF-funktionen består egentligen av två olika råd, det regionala krishanteringsrådet och det regionala näringslivsrådet, men har tjänat som ett länsövergripande råd i denna kris. I rådet är aktörer som bland annat regionen, militärregionen, räddningstjänsterna, Svenska kyrkan, Trafikverket, större bolag med verksamhet eller huvudkontor i länet och P4 (delvis) medlemmar. Som nämnts tidigare följer ISF-mötena en förutbestämd dagordning. Under sommaren 2020 valde länsstyrelsen att utöka ISF:en för att säkerställa aktörers deltagande även under semesterveckorna. Denna utökning innebar att man gjorde avsteg från principen att samtliga deltagare ska vara säkerhetsprövade, ett beslut som mottagits positivt av rådets medlemmar.

ISF:en har administrerats av länsstyrelsen som, i vanlig ordning, fungerat som sammankallande, mötesordförande och protokollförare. Det är tydligt, vid genomläsning av protokoll från ISF-mötena, att detta har varit ett forum för läns-gemensamma steg i samma riktning. En viktig del i detta forum har varit regionens närvaro. Regionen har vid dessa tillfällen kunnat komma med svar på frågor, informera om läget och komma i direkt kontakt med relevanta aktörer. Ett sådant exempel är när representanter från detaljhandeln har kunnat agera på information om bristvaror, och tillhandahålla visst material som följd av denna information.

381 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

382 4 § 2 st. 3 p förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

383 Länsstyrelsen Uppsala län, 2019. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande.

Utöver ISF:en har, som framgått av denna utvärdering, även andra nätverk använts. Två sådana nätverk är bland annat kriskommunikatörsnätverket och MAS-nätverket för kommunernas medicinskt ansvariga sjuksköterskor. Dessa båda nätverk var, liksom ISF:en, etablerade sedan före krisen och har varit mer ämnesspecifika i sin karaktär.

I det fall där nätverk saknades har det upprättats en funktion under krisens gång, och här är KSO-nätverket, med kommunstyrelseordförandena, ett gott exempel. Från kommunernas håll, och särskilt från den politiska kommunala nivån, lyftes behovet av att samla samtliga kommunstyrelseordföranden för att diskutera aktuella frågor inom ramen för pandemin. Från kommunernas håll har det i utvärderingsarbetet framkommit att man gärna hade sett att länsstyrelsen tog en mer aktiv roll i detta nätverk, kanske som sammankallande eller protokollförare. Länsstyrelsen var i början med som deltagare, men har efter tidens gång övertagit nätverket. Bland annat initierade landshövdingen, i slutet av sommaren, nätverkets fortlevnad genom att överta mötestiden och administrera nätverket från länsstyrelsens håll.

Länsstyrelsen har även samverkat med andra närliggande län under hanteringen av coronapandemin. Efter genomgång av diverse dokumentation och mail är det tydligt att länsstyrelsen, många gånger genom länsrådet, verkat för att finna gemensamma vägar framåt och hitta gemensamma tolkningar på särskilt svåra frågor. Detta har tagit sig i uttryck bland annat genom förtydligande frågor från länsrådet, eller genom att påkalla gemensam hållning i diskussioner inom länsrådsnätverket.

Länsstyrelsen har genom coronakrisen fått uppdrag som annars ligger utanför länsstyrelsens ansvar. Under januari till september 2020 mottog länsstyrelsen flertalet regeringsuppdrag av varierande omfattning och karaktär. Vissa av uppdragen har krävt omfattande arbetsinsatser av länsstyrelsen, och i vissa fall medfört rekrytering av nya medarbetare. Uppdragen har emellertid inte alltid uppfattats som tydliga, där uppdraget rörande samordning av skyddsmateriel kan nämnas som exempel. Otydligheten, i kombination med att länsstyrelsen ibland har fått kännedom om uppdragen genom att titta på regeringens presskonferenser, har stundom medfört en känsla av osäkerhet och stress på organisations- och individnivå. Det har ibland även inneburit en osäkerhet hos länets övriga aktörer.

Länsledningens engagemang i den externa hanteringen har bidragit till god samverkan inom länet samt ökat förtroendet för länsstyrelsens förmåga att hantera krisen. Länsstyrelsens strategiska val att använda förberedda, befintliga och fungerande mötesstrukturer för hanteringen har bidragit till ett snabbt och enhetligt agerande från länets olika aktörer. Länsstyrelsen har vidare bidragit till att den

länsstyrelsegemensamma förståelsen av regeringsuppdrag och andra frågor har blivit mer entydig och likriktad.

Samordning av information och kriskommunikation

Länsstyrelsen ska verka för att information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas under en kris.³⁸⁴ En del av det regionala geografiska områdesansvaret innebär således att länsstyrelsen i en kris ska samordna information och kriskommunikation, både till allmänheten och till massmedia.³⁸⁵

I början av krisen tog beredskapsdirektören det stora ansvaret att finnas tillgänglig för media. Genom intervjuer i lokalmedia gjorde hon länets aktörers gemensamma inriktning känd. Ibland uppgick antalet intervjuer om dagen till så många som fyra stycken. Efter hand bestämdes emellertid att landshövdingen skulle ta över synligheten i media, och detta gjordes genom att bland annat ha en stående tid i P4 Dalarnas veckoprogram.

Länsstyrelsen har gått ut med information till allmänheten direkt, som indirekt. *Direkta kontaktvägar* till allmänheten har bland annat bestått av information på den egna hemsidan, där den första notisen om coronaviruset lades upp under rubriken ”Aktuella nyheter” på hemsidan den 27 februari 2020.³⁸⁶ Från och med den 25 mars 2020 gjordes sedan löpande informationsinlägg på hemsidan två gånger i veckan.³⁸⁷ *Indirekta kontaktvägar* till allmänheten har bland annat bestått av de gemensamma huvudbudskap, interna som externa, som kontinuerligt beslutades av ISF:en. Genom att samordna länets aktörer och tillsammans besluta om vad som skulle kommuniceras, kan det förutsättas att informationen till allmänheten från länets olika aktörer varit någorlunda samstämd. Ett annat exempel på indirekt kontakt med allmänheten är den film som länsstyrelsen tog fram tillsammans med regionen, i syfte att nå skolungdomar med information.

Av stor betydelse har även kriskommunikatörsnätverket spelat i frågan om information inom länet. Från länsstyrelsens stab har L7-funktionen, med ansvar för kommunikation, varit samordnande. Nätverket träffas vanligen två gånger

384 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

385 Länsstyrelsen Uppsala län, Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande, 2019.

386 Länsstyrelsen i Dalarnas län, Information om coronaviruset /Information about the coronavirus, 2020-02-27, <https://www.lansstyrelsen.se/dalarna/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---dalarna/2020-02-27-information-om-coronaviruset---information-about-the-coronavirus.html>.

387 Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen informerar om läget i Dalarnas län, 25 mars 2020, 2020-03-25, <https://www.lansstyrelsen.se/dalarna/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---dalarna/2020-03-25-lansstyrelsen-informerar-om-laget-i-dalarnas-lan-25-mars-2020.html>.

om året men under coronakrisen har gruppen sammanträtt kontinuerligt, ofta i anslutning till ISF-möten. Stommen för nätverken är kommunernas kommunikatörer men även regionens kommunikationschef har deltagit. På så sätt har nätverket möjliggjort direkta samtal mellan regionen och kommunerna, där kommunikationsfrågan fått stå i centrum.

Sammantaget kan konstateras att länsstyrelsen har samordnat information och kriskommunikation på ett sätt som har bidragit till ett enhetligt agerande bland länets aktörer.

6. Slutsatser

Utvärderingen syftar till att länsstyrelsen ska kunna ta lärdom av erfarenheter från coronakrisen för att stärka och utveckla sin förmåga till hantering av samhällsstörningar, samt stärka och utveckla sin förmåga att utföra sina uppdrag trots pågående samhällsstörning. Av den anledningen väljer vi, i våra slutsatser, att lyfta det som har varit bra, såväl som det som har utgjort utmaningar i hanteringen.

Det bör redan här konstateras att länsstyrelsen, utifrån det material som har analyserats i denna utvärdering, har fullgjort sitt geografiska områdesansvar från januari till och med september 2020. De utmaningar som länsstyrelsen har ett arbete med rör främst det interna arbetet, och framförallt är dessa utmaningar kopplade till roller och mandat.

6.1. Slutsatser rörande länsstyrelsens i Dalarnas läns hantering av coronakrisen januari till och med september 2020

6.1.1. Slutsatser rörande den initiala hanteringen

Den regionala krishanteringen i Dalarnas län har gynnats av att länsstyrelsen i ett tidigt skede identifierade den potentiella krisen och vidtog åtgärder med utgångspunkt i sin egen bedömning. Åtgärderna var bland annat att utöva omvärldsbevakning och att ta fram en pandemiplan.

Den nya pandemiplanen bidrog till att länsstyrelsen snabbt kunde fatta väl förberedda beslut när situationen krävde proaktivitet, handlingskraft och prioritering.

Att tjänstemannen i beredskap, TiB, inte var involverad i initieringen av krishantering utgjorde ett avsteg från rådande regelverk. Länsstyrelsen använde emellertid andra funktioner för att upptäcka krisen och initiera bevakning, vilket medför att TiB:ens uppgifter ändå genomfördes. Mot bakgrund av gällande förordningar kan det däremot vara lämpligt att strategiskt ta ställning till vilken roll TiB fortsatt ska ha i förhållande till stab och övrig händelsehantering.

Det faktum att länsstyrelsen inte hade övat sin stabspersonal i den nya stabsorganisationen bidrog till att uppstarten av stabsarbetet i mars 2020 stundom var ineffektivt och krävde oproportionerliga resurser i en tid när största möjliga handlingskraft hade behövts. Efter ett par veckor fann emellertid stabspersonalen sina roller.

6.1.2. Slutsatser rörande länsstyrelsens utövande av det regionala geografiska områdesansvaret

Länsstyrelsen har bidragit till att den regionala lägesbilden har bestått av lägesrapportering från relevanta lokala och regionala aktörer. Länsstyrelsen har därmed bidragit till att den nationella hanteringen har kunnat genomföras mot bakgrund av ett tillförlitligt underlag från Dalarnas län. Vi noterar att långdragna kriser utgör en utmaning, bestående av att bidragande aktörer i lägesrapporteringen upplever en trötthet, vilket kan bidra till en lägre svarsfrekvens över tid.

Den regionala strategin, och i synnerhet den operativa bilagan, har bidragit till en gemensam förståelse och inriktning om hur lägesrapporteringen bör och ska gå till i händelse av kris.

Länsledningens engagemang i den externa hanteringen har bidragit till god samverkan inom länet, samt lett till regionalt förtroende för länsstyrelsens förmåga att hantera krisen.

Länsstyrelsens strategiska val att använda förberedda, befintliga och fungerande mötesstrukturer för hanteringen har bidragit till ett snabbt och enhetligt agerande från länets aktörer. I de fall då mötesstrukturer har saknats eller behövt justeras, har länsstyrelsen haft gehör för behov samt agerat på dessa.

Länsstyrelsen har samordnat information och kriskommunikation på ett sätt som har bidragit till ett enhetligt agerande bland länets aktörer. Det medvetna valet att lägga kriskommunikatörmöten i direkt anslutning till att länets inriktnings- och samordningsfunktion möttes, har bidragit till att inriktning och lägesbedömning snabbt har kunnat kommuniceras vidare ut i länet.

Länsstyrelsens beslut att ta in externt expertstöd i syfte att arbeta fram troliga scenarion i början av krisen har stärkt länets förmåga att vara förberett

på parallella händelser, såväl som en intensifiering av den befintliga krisen. Detta stöd var möjligt att ta in tack vare att nödvändiga avtal redan fanns på plats, redo att avropa vid behov.

Goda relationer och tillit mellan länets aktörer har bidragit till en effektiv och förtroendefylld hantering av krisen i Dalarnas län.

I en långvarig kris är det externa arbetet beroende av det interna. En exceptionellt god extern krishantering kan förväntas att, i det långa loppet, leda till försämrade resultat om inte de interna rutinerna är välfungerande och hållbara. På sikt kan ohållbara arbetsformer leda till att personal väljer att söka sig vidare, vilket medför att en organisation tappar nödvändig erfarenhet och kunskap, och därmed står inför en nystart varje gång som en ny kris kommer.

6.1.3. Slutsatser rörande det interna arbetet

Det har saknats rollbeskrivning för stabschefens ansvar och mandat, vilket har lett till att stabsarbetet och överlämningar mellan olika stabsfunktioner har försvårats. *Det bör emellertid noteras att länsstyrelsen medvetandegjordes om detta i november 2020, och att ett internt arbete har pågått sedan dess. En uppföljning finns att läsa i bilaga 3.*

Det har saknats rollbeskrivningar för de olika stabsfunktionerna, vilket har inneburit en osäkerhet för personalen. Likaså har det från stabsmedlemmarna funnits en osäkerhet rörande vem som har deras arbetsmiljöansvar. *Det bör emellertid noteras att länsstyrelsen medvetandegjordes om detta i november 2020, och att ett internt arbete har pågått sedan dess. En uppföljning finns att läsa i bilaga 3.*

Länsstyrelsens krishantering skulle bli ännu mer effektiv om ingångar till staben tydliggjordes. *Det bör emellertid noteras att länsstyrelsen medvetandegjordes om detta i november 2020, och att ett internt arbete har pågått sedan dess. En uppföljning finns att läsa i bilaga 3.*

Att staben ges möjlighet att kommunicera sitt arbete bidrar till en ökad förståelse hos medarbetare och chefer i linjen. På samma sätt kan ett informationsunderskott leda till minskad förståelse, och innebära att stabens arbete inte får den organisatoriska prioritering som krävs.

Beredskapsdirektörens funktion är av stor betydelse för det svenska krisberedskapssystemet, framförallt för nationella nätverk. Länsstyrelsens otydlighet gällande vad dess beredskapsdirektör har för uppgift och mandat medför därför en osäkerhet för systemet. *Det bör emellertid noteras att länsstyrelsen medvetandegjordes om detta i november 2020, och att ett internt arbete har pågått sedan dess. En uppföljning finns att läsa i bilaga 3.*

6.2. Slutord

Vi som har skrivit denna utvärdering hoppas att rapporten kan bidra med att tillföra ett lärandeperspektiv till den enorma påfrestning som coronahanteringen har varit, och fortfarande är, för länsstyrelsen i Dalarnas län. Länsstyrelsen har, genom sin hantering, visat på att ett länsgemensamt ansvarstagande i kombination med god planering leder till ett lyckat externt arbete. När coronan kom till Dalarna i mars 2020 var ingen beredd på de konsekvenser som krisen skulle innebära för länet. Det förhållningssätt som länsstyrelsens medarbetare har haft, har emellertid bidragit till en uthållig och stabilt krishantering. Det svenska systemet för krishantering är stundom komplext och svårnavigerat, men länsstyrelsen i Dalarna har med kraft och mod lyckats med sina uppgifter inom ramen för sitt geografiska områdesansvar.

Källförteckning

Skriftliga underlag

Försvarshögskolan (2020-11-30)

Delrapport: preliminära slutsatser utvecklingsområden och åtgärdsförslag för Länsstyrelsen i Dalarnas läns hantering av coronapandemin från den 27 januari till den 30 september 2020. 2020-11-30.

Länsstyrelsen Dalarna (2019) *Strategi för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.*

- (2020-01-28) *Beslut upprättande av stab.*
- (2020-01-28) *Beslut stabschef.*
- (2020-01-28) *Övergripande inriktningsbeslut.*
- (2020-03-02) *Övergripande inriktningsbeslut.*
- (2020-03-03) *Samverkanskonferens för Dalarnas regionala kriskommunikatörsnätverk 2020-03-03.*
- (2020-03-06) *Regional samverkanskonferens.*
- (2020-03-11) *Beslut stabschef och biträdande stabschef.*
- (2020-03-11) *Övergripande inriktningsbeslut.*
- (2020-03-12) *Pandemiplan.*
- (2020-03-19) *Regional samverkanskonferens gällande Covid-19 mellan Dalarnas kommuner, region Dalarna och Länsstyrelsen.*
- (2020-04-07) *Samverkanskonferens för Dalarnas beredskapssamordnare 2020-04-07.*
- (2020-04-09) *Beslut om stabschefer.*
- (2020-04-09) *Övergripande inriktningsbeslut.*
- (2020) *Länsstyrelsens arbetsordning. Diarienumr 100-2182-2020.*
- (u.å.) *Operativ bilaga för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och höjd beredskap i Dalarnas län.*

Litteratur

- Boin Arjen, Hart, Paul, Stern Eric, Sundelius Bengt** (2005) *The politics of crisis management – public leadership under pressure*. Cambridge University Press. ISBN: 9780511490880
- Bryman, Alan** (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder, andra upplagan*. Malmö Liber. ISBN: 9789147090686
- Bondesson Sara, Bynander Fredrik och Hermansson, Helena** (2019) *Att samverka i kris – vanliga människor i ovanliga situationer*. Lund, Nordic Academic Press. ISBN: 9789188909428
- Deverell, Edward, Hansén Dan och Eva-Karin Olsson** (2015) *Perspektiv på krishantering - introduktion*. Lund: Studentlitteratur AB. ISB: 978-91-44-09999-6
- Faugert, Sven och Sandberg Bo** (2012) *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur. ISBN: 978-91-44-07584-6.
- Grix, Jonathan** (2010) *The Foundations of Research, second edition*. Macmillian International Higher Education. ISBN: 0230364918.
- Johansson, Roine, Danielsson, Erna och Borglund, Erik** (2011) *Forskningsöversikt: Stabsarbete*. <http://miun.diva-portal.org/smash/get/diva2:463858/FULLTEXT01.pdf>
- Sundelius, Bengt, Stern, Eric och Bynander, Fredrik** (1997) *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Nerenius & Santérus, Stockholm. ISBN: 91-648-0142
- Vedung, Evert** (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning, tredje upplagan*. Studentlitteratur AB Lund. ISBN: 978-91-4400174-6.

Intervjuer och fokusgrupper

Intervjuer

- Carlsson, Anna**, Avdelningschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-15.
- Ekholm, Linn**, Stabsmedlem, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-16.
- Forsberg, Björn**, Avdelningschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-16.
- Forsström, Peter**, Säkerhetskyddschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-08.
- Fredby, Thomas**, Stabsmedlem (L3 och L5), Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-29.
- Fält, Daniel**, Stabsmedlem (L7-kommunikation), Länsstyrelsen Dalarnas län. Kompletterande intervju 2020-10-28.
- Granat, Åsa**, Kommundirektör, Borlänge kommun. Intervju 2020-10-28.
- Hedenbro, Daniel**, Omvärldsbevakare, initial stabschef, senare stabsmedlem (L3, L5 och L9), Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-27.
- Jarl, Fredrik**, Kommunstyrelsens ordförande, Gagnefs kommun. Intervju 2020-10-08.
- Jönsson, Lars-Håkan**, Avdelningschef, Länsstyrelsen Dalarnas. Intervju 2020-10-20.
- Larson, Lotta**, Kommunikationschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-20.
- Sjösvärd Kajsa**, Enhetschef och beredskapsdirektör, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2020-10-07.

Skarp, Yasemin, Platschef, SOS Alarm.
Intervju 2020-10-15.

Szymanski, Johan, Förbundsdirektör och räddningschef, Räddningstjänsten Norra Dalarna. Intervju 2020-10-09.

Fokusgrupper

Inriktnings- och samordningsfunktionen,

Representanter från Näringslivsrådet.
Fokusgrupp 2020-10-29: Peter Karlsson. Stiftsprost, Svenska kyrkan Västerås stift. Anna Winberg. Produktionsledare, Loomis. Linus Sandgren. Koncernsäkerhetschef, Clas Ohlson.

Länsstyrelsen Dalarna, Enhetschef.

Fokusgrupp 2020-10-16. Per Johansson. Enhetschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Sten-Rune Lundin. Enhetschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Malin Nordström. Enhetschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Fredrik Sandberg. Enhetschef, Länsstyrelsen Dalarnas län.

— *Länsledningen.* Fokusgrupp 2020-10-09: Ylva Thörn. Landshövding, Länsstyrelsen Dalarnas län. Camilla Fagerberg Littorin. Länsråd, Länsstyrelsen Dalarnas län.

— *Stabschefer.* Fokusgrupp 2020-10-09. Daniel Fält. Stabschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Ulrika Krohn. Stabschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Mikael Lundberg. Stabschef, Länsstyrelsen Dalarnas län.

Region Dalarna, Chefer. Fokusgrupp 2020-10-27. Helena Ernlund. Biträdande smittskyddsläkare, Region Dalarna. Roger S Larsson. Chefläkare, Region Dalarna. Anders Lindblom. Smittskyddsläkare, Region Dalarna. Henrik Pederby. Kommunikationschef, Region Dalarna.

Internetkällor

Dagens Nyheter (2020-11-29) Regeringens krissamordnare: Vi får leva med viruset under hela nästa år. <https://www.dn.se/sverige/regeringens-krissamordnare-vi-far-leva-med-viruset-under-hela-nasta-ar/>, hämtad 2021-01-30

Folkhälsomyndigheten (2020) Antalet fall av covid-19 i Sverige på regionnivå. <https://experience.arcgis.com/experience/19fc7e3f61ec4e86af178fe2275029c5>, hämtad 2020-12-03

— (2020-11-13) *Veckorapporter om covid-19.* <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistik-a-o-sjukdomsstatistik/covid-19-veckorapporter>, hämtad 2021-04-16

— (2020-11-26) <https://fohm.maps.arcgis.com/sharing/rest/content/items/b5e7488e117749c19881cce45db13f7e/data>, hämtad 2020-11-26

Krisinformation.se (2020-01-30) Första bekräftade fallet av coronavirus i Sverige. <https://www.krisinformation.se/nyheter/2020/januari/forsta-bekraftade-fallet-av-coronavirus-i-sverige>, hämtad 2020-09-30

Länsstyrelsen i Dalarnas län (2020-02-27) *Information om coronaviruset/Information about the coronavirus.* <https://www.lansstyrelsen.se/dalarna/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---dalarna/2020-02-27-information-om-coronaviruset---information-about-the-coronavirus.html>, hämtad 2021-05-11

När coronan kom till Dalarna

— (2020-03-25) Länsstyrelsen informerar om läget i Dalarnas län, 25 mars 2020. <https://www.lansstyrelsen.se/dalarna/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---dalarna/2020-03-25-lansstyrelsen-informerar-om-laget-i-dalarnas-lan-25-mars-2020.html>, hämtad 2021-05-11

Regeringen (2020-04-07) Regeringens strategi, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-coronapandemin/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset/>, hämtad 2020-11-21

Statskontoret (2001) Utvärdera för bättre beslut. 2001:22, Uppföljning och utvärdering <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2001/200122.pdf>, hämtad 2021-04-13

Sveriges Radio (2020-03-11) Första bekräftade dödsfallet i Sverige. <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/tidslinje-tre-manader-sen-forsta-dods-fallet>, hämtad 202-03-31

Sveriges Television (2020-03-11) Första coronafallet i Dalarna – nu införs besöksförbud på länets sjukhus. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/dalarna/forsta-coronafallet-i-dalarna>, hämtad 2021-03-31

— (2020-03-23) Första coronadödsfallet i Dalarna. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/dalarna/forsta-coronadods-fallet-i-dalarna>

— (2020-03-04) Första coronafallet nu symtomfri. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jonkoping/forsta-coronafallet-nu-symtomfri>, hämtad 2021-02-08

— (2020-05-01) Experter: Corona kan pågå i flera år till. <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/expert-pandemin-kan-paga-i-upp-till-tva-ar>, hämtad 2021-04-05

Övrigt

Mailkorrespondens (2020-11-06) mellan Lindberg, Sofie (Försvärshögskolan, Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet) och Sjösvärd, Kajsa (Länsstyrelsen i Dalarnas län).

— (2020-11-08).

— (2020-11-10).

Uppstartsmöte för utvärderingen, på länsstyrelsen i Dalarnas län, 2020-09-08. Deltagare: Länsstyrelsen i Dalarnas län; Ylva Thörn, landshövding, Camilla Fagerberg Littorin, länsråd, Kajsa Sjösvärd, beredskapsdirektör/enhetschef och Peter Forsberg, säkerhetsskyddschef. Försvärshögskolan/CTSS; Sofie Lindberg, projektledare, Linnea Gullholmer, analytiker samt Jonatan Stiglund, analytiker.

Bilaga 1: Tidslinje över nationella händelser från januari till september 2020

Nedan återfinns en tidslinje som består av de mest framträdande händelserna i Sverige under perioden 1 januari till 30 september 2020.¹

Datum	Händelse
16 januari	Nyheter om covid-19 i Kina når Sverige. Mycket låg risk för smitta enligt Folkhälsomyndigheten (FoHM).
30 januari	Världshälsoorganisationen (WHO) klassar utbrottet som ett internationellt hot mot människors hälsa.
31 januari	Första bekräftade fallet av covid-19 i Sverige.
1 februari	Covid-19 klassas som en samhällsfarlig sjukdom.
18 februari	Rapporter om att det finns skyddsutrustning för 5,000 patientbesök och 1,400 dagar av slutenvård i Sverige.
25 februari	FoHM ändrar sin riskbedömning från måttlig till hög för importfall, från mycket låg till låg för smittspridning.
26 februari	Andra konstaterade fallet av covid-19 i Sverige.
26 februari	Socialstyrelsen går upp i höjd beredskap.
3 mars	FoHM bedömer risken för importerade fall och allmän smittspridning av covid-19 som hög.
3 mars	FoHM identifierar bristen på personlig skyddsutrustning:
6 mars	Enstaka fall av covid-19 bekräftas på äldreboenden i Stockholmsregionen.
6 mars	FoHM avråder från resor till norra Italien. Sverige var sista landet i Norden att komma med denna avrådan. Övriga nordiska länder inför två veckors karantän för alla som återvänder från norra Italien.
10 mars	WHO deklarerar att spridningen av covid-19 är en pandemi. FoHM deklarerar strategiskifte från smittspårning till begränsning av effekterna.
11 mars	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 personer förbjuds.
13 mars	Tillfällig lagstiftning på plats vid händelse av en skolstängning.
13 mars	FoHM uppmanar befolkningen att stanna hemma vid symptom.

¹ Samtliga datum i tidslinjalen kommer från Folkhälsomyndighetens nyheter på hemsidan eller från nyheter på regeringens hemsida.

När coronan kom till Dalarna

Datum	Händelse
14 mars	Avrådan från alla utlandsresor.
16 mars	Regeringen uppmanar Socialstyrelsen att säkerställa tillgången till skyddsutrustning.
16 mars	FoHM uppmanar befolkningsgrupper över 70 år att undvika närkontakt och uppmanar hemmaarbete.
17 mars	Gymnasieskolor och universitet/högskolor stängs och uppmanas gå över till distansutbildning. Grundskola hålls öppen.
17 mars	Regeringen beslutar att tillfälligt förbjuda icke nödvändiga resor till Sverige från andra länder än EU-länder.
19 mars	Riksdagen godkänner ny tillfällig lag om stängning av skolverksamhet vid extraordinära händelser i fredstid.
19 mars	FoHM avråder från icke-nödvändiga resor inom Sverige.
19 mars	Regeringen uppdrar åt Läkemedelsverket att samordna arbetet med att säkra tillgången till viktiga läkemedel för hälso- och sjukvården vid eventuella störningar.
20 mars	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppdrar åt länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19.
25 mars	Regeringen ger Socialstyrelsen uppdraget att säkra tillgången till medicinteknisk utrustning.
26 mars	Säkerhetspolisen har konstaterat ökad aktivitet från främmande makt. Aktörer uppmanas vara noggranna med informationshantering.
26 mars	Polisen ges möjlighet att upplösa större folksamlingar. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.
27 mars	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 personer förbjuds. Riktlinjerna börjar gälla den 29 mars.
30 mars	Regeringen beslutar om nationellt besöksförbud på samtliga äldreboenden som träder i kraft den 31 mars.
2 april	Länsstyrelsen Dalarna fattar beslut om att arbete, i den mån det är möjligt, i första hand ska ske hemifrån.
3 april	Regeringen uppdrar åt Länsstyrelserna att hjälpa Socialstyrelsen samordna kommunernas lägesbilder och behov av skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel.
3 april	Utrikesdepartementet (UD) avråder från icke-nödvändiga resor till andra länder till och med 15 juni 2020.
6 april	Socialstyrelsen ser ingen uthållighet med lagerhållning av skyddsmateriel men anser att det kortsiktiga behovet är fyllt.
8 april	Statsminister Löfven medger att Sverige misslyckats med att skydda de äldre på särskilda boenden, äldreboenden och sjukhem.
30 april	Regeringen presenterar paket om cirka 40 miljarder kronor i omsättningsstöd till företag med mer än 250 000 kr i omsättning.

Bilaga 1: Tidslinje över nationella händelser från januari till september 2020

Datum	Händelse
25 maj	FoHM ser en trend för att såväl antalet bekräftade fall som antalet avlidna bland boende på landets äldreboenden minskar.
29 maj	Beslut om att universitet och högskolor ska öppnas i augusti.
29 maj	FoHM ger besked att idrottsutövning på samtliga nivåer kan återupptas den 14 juni. Beslutet är givet att arrangemangen följer gällande rekommendationer, sker utomhus och utan publik.
29 maj	FoHM:s rekommendation om distansundervisning tas bort den 15 juni och elever i gymnasieskolan kan under sommaren och hösten återvända till skolans lokaler.
4 juni	FoHM meddelar att man avser lyfta gällande restriktioner för inrikes resor fr.o.m. 13 juni.
11 juni	Regeringen beslutar att förlänga det tillfälliga inreseförbudet till EU via Sverige till och med den 30 juni 2020.
15 juni	Regeringen beslutar om en förlängning av besöksförbudet på äldreboenden med anledning av det nya coronaviruset. Förbudet sträcker sig fram till den 31 augusti 2020.
17 juli	FoHM understryker att trots den nedåtgående trenden har vi fortfarande en alltför hög sjuklighet och en allmän smittspridning i samhället. Situationen är fortsatt allvarlig och långt ifrån över. Samtliga rekommendationer angående distansering, hygien och folksamlingar kvarstår.
25 juni	FHM skärper rekommendationerna gällande användning av skyddsutrustning inom äldreboenden. Visir och munskydd rekommenderas vid all vård och omsorg vid misstänkt och bekräftad covid-19.
31 augusti	Preliminär plan gällande covid-19-vaccination presenteras.
1 september	Plan inför eventuella nya utbrott av covid-19 för att kunna hjälpa regionerna att skärpa rekommendationerna vid lokala utbrott presenteras.
22 september	Flera utbrott av covid-19 inom idrott.
30 september	Besöksförbud för särskilda boenden upphör.

Bilaga 2: Inkomna uppdrag

Nedan följer en översikt över de regeringsuppdrag som länsstyrelsen i Dalarnas län har mottagit under den i rapporten granskade tiden, 27 januari 2020 till 30 september 2020. Listan nedan ger även en förteckning över hur ansvar för uppdragen fördelades inom länsstyrelsen.

Uppdragsgivare	Uppdrag	Inkommet
Myndigheten för samhällskydd och beredskap	Regelbunden rapportering av läget inom samhällsviktig verksamhet	2020-03-10
Myndigheten för samhällskydd och beredskap	Regelbunden rapportering av läget inom samhällsviktig verksamhet uppdateras.	2020-03-31
Myndigheten för samhällskydd och beredskap	Analys av förmåga utifrån särskilda planeringsförutsättningar	2020-03-10
Region Dalarna	Att skapa en plattform för kommuner att samordna sin skyddsmateriel	2020-03-07
Regeringskansliet genom Lst Z	Sammanställa en bild av hur skidanläggningarna agerat inför påsk	2020-03-31
Regeringskansliet genom Lst gemensamma kansli	Samlad lägesbild för länet	2020-03-20
Försäkringskassan genom Lst gemensamma kansli	Sammanställa ev enkäter/förfrågningar till FK för förmedling genom Lst gem kansli	2020-04-01
Region Dalarna	Skapa en samlad bild för kommunernas ordinarie kylrumskapacitet för avlidna	2020-04-01
Regeringen	Samordna kommunernas lägesbilder och behov av skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel	2020-04-06
Region Dalarna	Sammanställa kommuners behov av skyddsmask 90	2020-04-07
Sveriges kommuner och regioner (SKR)	Stödja kommunerna genom att samordna uppföljning av smittskyddsåtgärder på serveringsställen	2020-04-09
Regeringskansliet genom Lst gemensamma kansli	Länsvis redovisning av om kommunerna har planer för hantering utav covid-19 i äldreomsorgen	2020-04-14
Regeringskansliet	Pröva ansökningar om tillfällig rabatt för fasta hyreskostnader i utsatta branscher	2020-04-17
Svenska Kyrkan	Ta fram material med info kring begravnigar - som även uppmanar till skyndsamma jordfästelser	2020-04-21
Socialstyrelsen	Process för erbjudande om handsprit	2020-04-24

När coronan kom till Dalarna

Uppdragsgivare	Uppdrag	Inkommet
Folkhälsomyndigheten	Uppdrag om utökad testning av personer inom samhällsviktig verksamhet	2020-06-02?
Regeringskansliet genom Lst gemensamma kansli	Bistå region Dalarna i arbetet med att säkerställa flödet i en storskalig testning	2020-06-05
Regeringskansliet genom Lst gemensamma kansli	Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer riktlinjer och råd för inrikesresor och sommaraktiviteter	2020-06-11
Regeringskansliet genom Lst gemensamma kansli	Ta fram en plan för eventuella nya utbrott av covid-19	2020-06-07
Myndigheten för samhällskydd och beredskap	Rapportering om undanträngningseffekter	2020-06-22
Myndigheten för samhällskydd och beredskap	Uppdrag: skyddsutrustning för den egna myndigheten samt övriga aktörer	2020-09-22
Regeringskansliet genom Lst gemensamma kansli	Fortsatt följa efterlevnaden av rekommendationer, råd och riktlinjer	2020-10-14
Regeringskansliet	Omsättningsstöd till enskilda näringsidkare	2020-11-09
Regeringskansliet	Hålla samman kommunikationen nationellt och regionalt. Gemensam kommunikationsstrategi	2020-11-10
Regeringskansliet	Förslag på insatser vid olika smittspridningsscenarier av det virus som orsakar sjukdomen covid-19	2020-12-01
Regeringskansliet	Förlängning av uppdrag att bistå Regionen i storskalig testning	2020-12-01
Regeringskansliet	Bistå region Dalarna i att genomföra vaccinering mot covid-19	2020-12-08
Folkhälsomyndigheten	Ta emot och sammanställa hemställan om tillfälligt lokalt besöksförbud på särskilda boenden för äldre	2020-12-11
Regeringskansliet	Genomföra nationella informationsinsatser om vaccination mot covid-19	2020-12-17
Regeringskansliet	Vidta ytterligare åtgärder för att öka andelen anställda som arbetar hemifrån	2020-12-22
Regeringskansliet	Tillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen	2020-12-28
Regeringskansliet	Nationell samordning av tillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen	2020-12-28
Regeringskansliet	Omsättningsstöd till handelsbolag	2021-02-19
Regeringskansliet	Nationell samordning av tillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen	2021-03-18
Regeringskansliet	Förlängning av LOK-stödet	2021-04-08

Bilaga 3: Uppföljning av utvärderingen

Inledning

I denna del finns en uppföljning av de åtgärdsförslag som föredrogs för länsstyrelsen den 17 november och som lämnades in i delrapportform den 1 december 2020.

Under hösten 2020 beslutades, efter dialog med länsstyrelsen, att frångå den ursprungliga planen för utvärdering och istället förlänga tiden för uppdraget. Detta gjordes i syfte att hjälpa länsstyrelsen i den interna hanteringen av coronakrisen. Istället för en traditionell utvärdering, där resultaten presenteras först vid överlämning av slutversionen av utvärderingen, presenterade vi redan i november 2020 fem åtgärdsförslag som vi bedömde skulle underlätta länsstyrelsens arbete. Åtgärdsförslagen presenterades på ett digitalt möte den 17 november och lämnades sedan över i en skriftlig rapport den 1 december 2020. I november beslutades det även att vi skulle följa upp åtgärdsförslagen i mars 2021. Detta för att ge länsstyrelsen tid att beakta och eventuellt åtgärda förslagen. Åtgärdsförslagen bygger helt på den analys vi gjorde i arbetet med den utvärdering som länsstyrelsen ursprungligen beställde.

När åtgärdsförslagen lämnades in till länsstyrelsen var båda parter överens om att det förelåg utmaningar att hantera dessa åtgärdsförslag under en pågående händelse. Vid tiden för överlämnandet av åtgärdsförslagen visste ingen huruvida coronahändelsen fortfarande skulle hanteras i stab under våren 2021. Nu i maj 2021 vet vi att länsstyrelsen fortfarande hanterar händelsen i stab. Det är förståeligt att länsstyrelsen har haft en utmaning i att både ha en aktiv stab, sköta sitt geografiska områdesansvar, ta hand om inkommande regeringsuppdrag, sköta linjearbete och dessutom ta tillvara våra åtgärdsförslag.

Syfte och mål

Syftet med denna uppföljning är att *beskriva om länsstyrelsen har följt upp de åtgärdsförslag som lämnades till länsstyrelsen i november 2020.*

Målet med denna uppföljning är att ge länsstyrelsen ett underlag som visar hur länsstyrelsen har arbetat utifrån de åtgärdsförslag som lämnades in i november 2020.

I de åtgärdsförslag som lämnades föreslog vi på FHS:

- att länsstyrelsen förtydligar stabschefens roll i länsstyrelsen Dalarnas län och beslutar vilken utbildning som stabschefen ska få
- att länsstyrelsen förtydligar beslutsordning mellan stabsmedlem, stabschef, beredskapsdirektör, beredskapsdirektörens närmsta chef och länsledningen
- att länsstyrelsen förtydligar stabsmedlemmarnas roller genom att göra en rollbeskrivning för stabsfunktionerna samt utforma en arbetsordning för staben
- att länsstyrelsen förtydligar andra chefers och medarbetares ingång till staben, samt
- att länsstyrelsen på ett tydligt sätt informerar staben och berörda chefer om vilken inriktning, prioritering och styrningar som gäller för staben, samt kontinuerligt uppdaterar om läget.

Metod och material

Metod

Uppföljningen behandlar perioden 1 november 2020 till 31 mars 2021 och är inte en del av utvärderingen på sidan 1 till 84. För att särskilja *uppföljning* från *utvärdering* ska uppföljning här ses som en granskning av en insats. En uppföljning besvarar således frågan om vad som hänt. Den kan utgöras av en redovisning av bland annat genomförda aktiviteter eller kostnader. Uppföljning handlar därtill om att identifiera och beskriva prestationer eller resultat. Utvärdering, å sin sida, är en noggrann genomlysning och en efterhandsbedömning vid en viss tid.²

I detta fall är uppföljningen helt baserad på länsstyrelsens hantering av de åtgärdsförslag som lämnades till länsstyrelsen i november 2020. Metoden som används är med andra ord en tematisering och sammanställning av det som har framkommit inom ramen för de olika förslagen. Värderande moment, så som måluppfyllelse eller beskrivning av lärdomar, ingår inte i uppföljningen. Ett kort slutord finns på sidan 118.

Material

I uppföljningen har intervjuer använts som material. Ett antal dokument har begärts in i syfte att bekräfta vissa detaljer, men någon större dokumentanalys har

² Statskontoret 2001:22, s.4

inte gjorts. Det dokument som ändå bör nämnas är den krisberedskapsplan som under våren 2021 togs fram på länsstyrelsen. Det ska emellertid noteras att vid tiden för våra intervjuer, i mars 2021, hade ännu inte krisberedskapsplanen antagits. Beslut om den fattades formellt den 29 april.

I likhet med utvärderingen har vi i uppföljningen funnit det nödvändigt att intervjufrågor inte utformas alltför snävt, eftersom sådana skulle öka risken för att viktiga perspektiv går förlorade. Med anledning av detta har vi således valt att använda oss av *semistrukturerade intervjuer* som metod för att erhålla relevant information. Denna intervjuform har en viss struktur men tillåter samtidigt flexibilitet, vilket möjliggör för intervjuare att fullfölja oväntade aspekter som kan dyka upp under intervjun.³ Intervjuerna utgår från ett för projektet särskilt framtaget intervjuunderlag som primärt utgår ifrån de åtgärdsförslag som lämnades i november 2020. Förfarande syftar till att ge intervjupersonen större frihet att utforma svaren på sitt eget sätt.⁴

Urvalet av intervjupersoner har gjorts tillsammans med länsstyrelsen, i syfte att säkerställa relevansen av materialinsamlingen. Personer som arbetar med åtgärdsförslagen eller inom staben, alternativt besitter specifik kunskap inom området, har utgjort projektets primära urvalsgrupp.⁵ Uppföljningen är därmed beroende av den självskattning som intervjupersonerna har gjort av sina egna upplevelser.

Totalt har tio personer intervjuats under mars och april 2021. Majoriteten av dem som har intervjuats i uppföljningen intervjuades även för utvärderingen i oktober 2020. Det bör i sammanhanget dock tilläggas att två av dessa personer har bytt tjänst, samt att två av de tio personerna inter intervjuats tidigare. Funktioner som intervjuats i uppföljningen är: stabsmedlemmar, stabschef, enhetschef, avdelningschef, beredskapsdirektör, länsråd och landshövding. Samtliga intervjuer har skett via telefon, eller över videotjänsterna Skype och Zoom. Den främsta anledningen till att intervjuerna har skett på distans är det rådande smittläget, samt restriktioner som det har medfört.

Avgränsningar

Tidsperioden för uppföljningen avser 1 november 2020 till 31 mars 2021. Inga händelser före eller efter denna period ingår i uppföljningen, om det inte är särskilt motiverat och framgår av texten.

3 Grix, Jonathan. (2010), s. 128; Bryman. 2011, s. 415.

4 Bryman.(2001), s. 415.

5 Bryman, Alan. (2011), s. 434.

Bakgrund

I detta kapitel ges en kort motivering till varför vi valde att lämna de fem åtgärdsförslagen som vi gjorde. Texten innehåller inget nytt sedan november 2020, utan utgör ett referat från den delrapport som lämnades tillsammans med förslagen.

Förslag 1: förtydliga stabschefens roll

Det första åtgärdsförslaget var att länsstyrelsen skulle förtydliga stabschefens roll i länsstyrelsen och besluta vilken utbildning som stabschefen ska få.

Åtgärdsförslaget grundade sig på vår bedömning att rollen som stabschef inte var tydliggjord. Detta får till konsekvens att olika delar av länsstyrelsen har olika förväntningar på stabschefen, vilket har lett till frustration, missförstånd och till viss mån en ineffektiv stab.

Förslag 2: förtydliga beslutsordning

Det andra åtgärdsförslaget var att länsstyrelsen skulle förtydliga beslutsordning mellan stabsmedlem, stabschef, beredskapsdirektör, beredskapsdirektörens närmsta chef och länsledningen.

Åtgärdsförslaget grundade sig i ett tydligt behov av att fastslå beredskapsdirektörens mandat. I förhållande till detta bedömdes även mandaten hos länsledningen, beredskapsdirektörens närmste chef och stabschef som viktiga att förtydliga. Likaså fann vi att den enskilde stabsmedlemmens mandat behövdes klargöras, eftersom det i pressande situationer är viktigt att veta vilka beslut man får fatta och vilka beslut som behöver godkännas av en överordnad. Det faktum att stora delar av organisationen var medveten om att det råder en otydlighet skapade goda förutsättningar för att länsstyrelsen skulle lyckas i sitt uppdrag att förtydliga de olika mandaten under krishantering.

Förslag 3: förtydliga stabsmedlemmarnas roller

Det tredje åtgärdsförslaget var att länsstyrelsen skulle förtydliga stabsmedlemmarnas roller genom att göra en rollbeskrivning för stabsfunktionerna samt utforma en arbetsordning för staben.

Åtgärdsförslaget grundade sig i att länsstyrelsen hade valt att använda en ny stabsmodell med stabsmedlemmar som varken hade tränat i den nya modellen eller inledningsvis varken hade något organiserat stöd i form av rutiner, metoder och checklistor. Det dokument som vi bedömde skulle kunna ha gett stabsmedlemmarna viss ledning, inriktningsbeslutet, utformades därtill så pass brett att staben inte har kunnat hitta någon ledning i beslutet. Vi framhöll i sammanhanget att även om tydlighet är viktigt, så borde det i framtagandet av rollbeskrivningar

och rutiner lämnas utrymme för flexibilitet för den enskilda stabsmedlemmen att under ansvar lösa uppgiften på sitt sätt.

Förslag 4: förtydliga ingångar till staben

Det fjärde åtgärdsförslaget var att länsstyrelsen skulle förtydliga andra chefers och medarbetares ingång till staben.

Åtgärdsförslaget grundade sig i att ingången till staben i vissa fall hade varit otydlig. Det kan klargöras att de formella uppdragen, i form av beställningar från länsledningen, externa kontakter eller regeringsuppdrag hade inkommit genom en tydlig ordregång. Det som denna åtgärds punkt tog sikte på är istället annan typ av kommunikation med staben, så som informella önskemål eller förslag. Förslaget strävade efter att skapa en tydlig *point of contact*, POC-funktion, inte i syfte att isolera staben, utan mot bakgrund att skapa en bättre översikt för exempelvis stabschefen samt göra stabsmedlemmarna trygga om vilka beställningar de ska agera på eller inte.

Förslag 5: informera om inriktning, prioritering och styrning

Det första åtgärdsförslaget var att länsstyrelsen, på ett tydligt sätt, skulle informera staben och berörda chefer om vilken inriktning, prioritering och styrningar som gäller för staben, samt kontinuerligt uppdatera om läget.

Det sista åtgärdsförslaget klargjorde att kommunikation, i alla lägen, alltid kan bli bättre. Att förtydliga roller och mandat görs bland annat genom att kommunicera förändringar och ställningstaganden till berörda inom en organisation, på så sätt blir förändringarna effektiva.

Tidslinje

Under hösten 2020 ökade återigen smittan i Sverige. De lättnaderna av restriktioner som regeringen medgav i början av hösten, fick återtas efter ett par månader. Bland annat skärptes de allmänna råden kopplade till resor och restaurangbesök. Under perioden oktober till mars bekräftade man från myndigheternas sida två nya vågor av ökad smitta och ytterligare ansträngd belastning för sjukvården. Under hösten skärptes allmänna de råden länet.

I Dalarnas län har regionen och kommunerna haft särskild planering inför både jul- och sportlov. Nedan listas dels de nationella och några av de regionala inslag som kan ha påverkat länsstyrelsens arbete. Perioden avser 1 oktober 2020 till 31 mars 2021.⁶

⁶ Samtliga datum i tidslinjalen kommer från Folkhälsomyndighetens nyheter på hemsidan eller ifrån nyheter på regeringens hemsida.

När coronan kom till Dalarna

Datum	Händelse
1 oktober	Personer som bor med smittade av covid-19 ska betraktas som möjliga fall
13 oktober	Lokala allmänna råd vid utbrott av covid-19 beslutade av Folkhälsomyndigheten (FoHM)
20 oktober	Det första beslutet om skärpta allmänna råd gäller i Uppsala på grund av smittspridning. Därefter i Skåne, Stockholm, Västra Götaland
22 oktober	Allmänna råd ändras för personer som är 70 år och äldre. Denna grupp kan nu träffa andra och bör inte längre undvika kontakt
3 november	Beslut om skärpta allmänna råd Halland, Jönköping och Örebro
10 november	Beslut om skärpta allmänna råd Kronoberg och Södermanland
12 november	Beslut om skärpta allmänna råd även för Dalarna, Gotland, Värmland och Västmanland
16 november	Beslut om skärpta allmänna råd Västernorrland och Gävleborg
20 november	FoHM rekommenderar både individer och näringsidkare att ta ansvar mot trängsel inför den kommande.
26 november	FoHM meddelar att vaccinering i Sverige troligen påbörjas för riskgrupper under januari månad 2021
27 november	Beslut om skärpta allmänna i Blekinge
3 december	Ny föreskrift om besöksförbud på särskilda boenden för äldre (SÄBO), för att minska smittan
20 december	Ny variant av viruset SARS-CoV 2 upptäcks i Storbritannien. Denna variant finns i flera EU-länder men ännu inget bekräftat fall i Sverige.
26 december	Den engelska varianten av viruset påvisas för första gången i Sverige. (det positiva testet gjordes i Region Sörmland)
1 januari	Krav på munskydd under rusningstider i kollektivtrafiken i hela landet börjar gälla
10 januari	Den nya pandemilagen börjar gälla. Pandemilagen är en ramlag där riksdagen ger regeringen befogenheter att i förordning besluta om fler bindande skyddsåtgärder än vad som var möjligt tidigare. Pandemilagen gäller t.o.m. 21 september 2021
29 januari	FoHM rekommenderar regeringen att införa krav på negativt covid-test vid inresa till Sverige
4 februari	Inför kommande sportlovsveckor (v. 7- v.10), uppmanar FoHM alla att planera sitt sportlov så säkert som möjligt efter rådande restriktioner och rekommendationer
11 februari	Under vecka 7 kommer FoHM gå ut med nationell vaccininformation. Budskapet för informationen är "Skydda dig själv och andra"
17 februari	Den 17 februari 2021 remitterar regeringen promemorian Ändringar i begränsningsförordningen. Promemorian innehåller förslag om ändringar i förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Datum	Händelse
2 mars	FoHM begär i enlighet med pandemilagen att begränsa antal besökanden i affärer och köpcentra. Maxantal på 500 personer. Gäller från 6 mars till 11 april
2 mars	FoHM presenterar scenarier som sträcker sig t.o.m. 31 maj. FoHM ser en ökad risk för en tredje våg under våren om inte regleringar och rekommendationer efterföljs
10 mars	Över en miljon inregistrerade vaccinsdoser i Sverige. 700,000 människor har fått minst en dos
30 mars	Inga lättnader i restriktionerna för april månad. FoHM föreslås att de som beslutades av regeringen 17 februari ska gälla till 3 maj 2021.

Det bör särskilt noteras att den så kallade pandemilagen, lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, började gälla från och med den 10 januari 2021. Enligt lagen kan regeringen och myndigheter besluta om begränsningar och åtgärder för att förhindra smittspridning. Länsstyrelserna fick i uppdrag att utöva tillsyn under lagen, och länsstyrelsen i Dalarnas län fick det nationella uppdraget att samordna länsstyrelsernas uppdrag. Detta har gjorts genom att länsstyrelsen i Dalarnas län varje vecka har sammanfattat det viktigaste i den nationella rapporten till regeringen samt publicerat det i en webbnyhet.⁷

Uppföljning

Denna uppföljning syftar till att redogöra hur länsstyrelsen internt har hanterat de fem åtgärdsförslagen som vi lämnade i slutet på förra året. Under intervjuerna har vi skapat oss en bild av hur förutsättningarna för verksamheten har sett ut från november 2020 till mars 2021, samt vilka processer och åtgärder som har vidtagits för att förändra och förbättra det interna arbetet med coronahanteringen.

Länsstyrelsen har uppvisat ett konstruktivt förhållningssätt till den egna hanteringen genom att låta en extern part utvärdera arbetet. Det faktum att länsstyrelsen mitt under pågående kris och mitt under utvärderingen dessutom valde att ta till sig förbättringsförslag visar på mod och vilja att omsätta lärdomar till organisatoriska förbättringar.

I kapitel kommer först en beskrivning av vilka förutsättningar som länsstyrelsen har haft att förhålla sig till under tiden som personalen har arbetat med åtgärdsförslagen. Därefter följer fem avsnitt som i tur och ordning hanterar vart och ett av de åtgärdsförslag som vi lämnade.

⁷ Länsstyrelsen i Dalarnas län. Tillsyn av den tillfälliga covid-19-lagen.

Förutsättningar för förändringsarbetet

Under slutet av 2020 tog smittspridningen av covid-19 ny fart.⁸ Detta ledde till att länsstyrelsen fortsatte med sin hantering i stab, såväl som i linjeverksamheten.

Regeringsuppdraget om tillsyn enligt tillfälliga pandemilagen kom strax före årsskiftet 2020. Länsstyrelsen Dalarna fick det nationella samordningsansvaret för länsstyrelsernas tillsyn. Länsledningen beslutade att man skulle inrätta en ny tillsynsenhet med ett kansli för den nationella samordningen. Enheten inrättades i linjeverksamheten, men när tillsynsuppdraget kom var det förenat med diskussioner om själva staben, eller uppgifter inom staben, skulle flyttas till den nya enheten. Gränserna mellan staben och den nya enheten diskuterades, men till slut landade man i att staben skulle fortsätta som vanligt. Den stora förändringen blev istället att ledningen beslutade att förflytta en betydande del av personal med stabserfarenhet till den nya enheten. Förflyttningen innebar ett tillfälligt avbrott för stabens pågående arbete, eftersom kompetens försvann in i annan verksamhet.⁹

Beskedet om att den nya pandemilagen skulle träda i kraft redan i januari istället för i mars, som tidigare aviserat, medförde intensivt arbete under juledigheten. Den tidigare enhetschefen för samhällsskydd hade tillfälligt övergått till en annan tjänst, och den tillförordnade enhetschefen hade inte formellt tillträtt. Den tillförordnade enhetschefen skulle dessutom vara ledig en bit in i januari. Därmed fick närmast överordnade chef, en avdelningschef, hantera uppdraget tillsammans med länsstyrelsens ledningsgrupp. Sammantaget utmanade regeringsuppdraget uthålligheten i stabsarbetet.¹⁰

Parallellt med övrig verksamhet har det pågått ett arbete med att uppdatera länsstyrelsens krisberedskapsplan. I arbetet har förändringar kopplade till flera av våra åtgärdsförslag behandlats. Arbetet inleddes i december 2020 med ett möte mellan den dåvarande beredskapsdirektören, en stabschefsrepresentant och den person som under våren 2021 skulle vara tillförordnad chef på enheten för samhällsskydd. Tillsammans med länsledningen har de två senare sedan slutfört arbetet under våren 2021, och resultatet har skickats ut på internremiss och fackligt samråd.¹¹ Den nya planen beslutades formellt den 29 april 2021,¹² men enligt den tillförordnade enhetschefen för samhällsskydd hade man i praktiken arbetat efter planen redan innan den antogs.¹³ Planen har uppfattats utgöra ett stöd för uthål-

8 Socialstyrelsen 2021-04-06.

9 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25; Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-29.

10 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25; Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-29.

11 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25; Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2021-04-15; Krohn, Ulrika. Intervju 2021-03-30.

12 Lundberg Mikael. Mejlkorrespondens med Sofie Lindberg 2021-04-29

13 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

lighet för staben framåt, genom att den har utgjort en ”robusthetshöjning på hela organisationen.”¹⁴ Det är däremot mindre tydligt exakt hur planen har omsatts konkret i det praktiska arbetet.¹⁵

Länsledningen har varit mån om att man ska kunna bedriva ordinarie verksamhet parallellt med sin händelsehantering. Detta har emellertid inneburit att det ibland har varit svårt att få in rätt kompetens i staben. En återkommande synpunkt i våra intervjuer är att pandemiplanen borde ha kunnat användas på ett tydligare sätt för att prioritera resursättning av staben. Funktionen L1 HR skulle kunna hantera en stor del av dessa frågor, men då skulle det krävas både ett uttalat mandat och resurser.¹⁶

Sammantaget hade länsstyrelsen 14 regeringsuppdrag att arbeta med vid slutet av mars 2021. Regeringsuppdragen har hanterats parallellt med fortsatt stabsarbete, vilket även inkluderar samverkansarbete inom länet. Utöver detta har länsstyrelsen även haft en pågående process med förändringsarbete kopplat till åtgärdsförslagen. Den generella tröttheten efter ett drygt år av stabsarbete och coronahantering är, hos många medarbetare, påtaglig och utgör en faktor som påverkar situationen.¹⁷

Uppföljning av förslaget om att förtydliga stabschefens roll

Tidigare enhetschef för samhällsskydd, tillika tidigare beredskapsdirektör, hade i december 2020 ett heldagsmöte med utsedd tillförordnad enhetschef och med stabscheferna. Diskussionen handlade till stor del om stabschefens roll, och efter dagen skrevs det ett utkast som beskriver denna.¹⁸

Stabschefens roll har numera tydliggjorts genom den nya krisberedskapsplanen. Den tillförordnade enhetschefen för samhällsskydd har löpande avstämningar med stabscheferna. Avstämningarna har inkluderat alla stabschefer, sittande som vilande, och syftar till att ge möjlighet att ta upp frågor som är relaterade till staben. Sådana frågor kan vara personalfrågor eller andra frågor som stabscheferna vill lyfta uppåt i organisationen och få möjlighet att resonera om. Avstämningarna fungerar även som ett slags arbetsplatsmöte där sittande stabschef också får möjlighet att uppdatera läget för sina kollegor. Ibland har även frågan om stabschefernas mående varit på agendan, eftersom hanteringen har pågått under en så lång tid.¹⁹ Sammantaget bedöms arbetet som stabschef vara mer tydligt nu än tidigare, avseende arbetsuppgifter och processer.²⁰

14 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2021-04-15.

15 Ekholm, Linn. Intervju 2021-03-25.

16 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-25.

17 Thörn, Ylva. Intervju 2021-03-31.

18 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-25.

19 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

20 Krohn, Ulrika. Intervju 2021-03-30.

Tre av de nya stabschefer som kom in under hösten 2020 var helt nya och saknade stabschefsutbildning. Det medförde att arbetet haltade till en början, vilket påverkade förutsättningarna för stabschefsuppdraget. Nu har de fått vana i rollen, men frågan om stabschefsutbildning är fortsatt viktig.²¹ Det är tydligt att man i krisplanen strävar efter att förtydliga stabschefens roll, och andra frågor – till exempel frågan om effektiva överlämningar. Överlämningarna har inte fungerat så väl som kan önskas, men det kan förbättras utifrån det arbete som har gjorts.²²

Stabschefens roll uppfattas som tydlig från stabsmedarbetarperspektivet. Det är tydligt att det numera är stabschefen som är kontaktperson in till staben. Däremot är frågan om arbetsmiljöansvar fortfarande aktuell eftersom det fortsatt ligger hos den ordinarie enhetschefen samtidigt som medarbetare har en stor del av sin arbetstid i staben, med ledning av stabschefen. Här har en avvägning gjorts mellan olika för- och nackdelar innan beslutet landade i detta.²³

Frågan om utbildning för stabschefen har inte berörts i förändringsarbetet. Det har förts diskussioner om olika utbildningar och vilka behov som länsstyrelsen har, men inget beslut har fattats om en inriktning. Att stabschefer har saknat utbildning för funktionen har påverkat effektiviteten i stabsarbetet.²⁴ Länsstyrelsen har haft utbyte med Försvarsmakten rörande stabsutbildning och olika inriktningar för stabsarbetet kan fungera som inspiration framöver beroende på hur länsstyrelsen väljer att organisera det fortsatta arbetet. Eftersom olika myndigheter har olika uppdrag fungerar också stabsarbetet olika, vilket innebär att länsstyrelsen behöver fundera på vilka behov man har för sin stab inför fortsatt utbildning av stabsmedarbetare och chefer.²⁵

Eftersom utbildningar förändras över tid kan det vara svårt för alla stabschefer att gå exakt samma utbildning. Däremot har en medarbetare som tidigare har fungerat som stabschef haft genomgång med de stabschefer som tillträdde 1 oktober 2020 om mandat och inriktning för rollen för att åstadkomma en gemensam förståelse av stabschefsrollen.²⁶ En möjlighet framöver är en tvåstegsmodell av utbildning, där stabscheferna först går en extern utbildning, för att i ett andra steg delta i en intern utbildning där frågan om stabschefens roll på länsstyrelsen i Dalarnas län diskuteras ihop med erfarna medarbetare.²⁷

21 Krohn, Ulrika. Intervju 2021-03-30.

22 Fagerberg Littorin, Camilla. Intervju 2021-03-31; Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2021-04-15.

23 Eriksson, Johan. Intervju 2021-03-31; Fredby, Thomas. Intervju 2021-04-01.

24 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25; Thörn, Ylva. Intervju 2021-03-31.

25 Fredby, Thomas. Intervju 2021-04-1.

26 Fagerberg Littorin, Camilla. Intervju 2021-03-31.

27 Eriksson, Johan. Intervju 2021-03-31.

Rollerna har blivit tydligare inom staben, men eftersom beredskapsdirektörens mandat har avvecklats har det bidragit till något minskad tydlighet i den delen.²⁸ Operativt ansvar för staben ligger på enhetschefen för samhällsskydd.

Uppföljning av förslaget om att förtydliga beslutsordning

I krisberedskapsplanen som länsstyrelsen har tagit fram finns en beslutsordning.²⁹ Rollfördelningen, framförallt i uppstartsskedet av stabsarbete, är tydlig i den nya planen. Graden av detaljrikedom i denna beslutsordning begränsas emellertid av att kriser ställer krav på viss flexibilitet. Det finns en struktur på plats, men länsstyrelsen kommer att behöva öva detta framöver.³⁰

När det gäller det konkreta arbetet i staben har det också förtydligats vem som stabschefen rapporterar till. Tidigare hade beredskapsdirektören en dubbel roll och tjänstgjorde, parallellt med sitt uppdrag som beredskapsdirektör, som enhetschef på enheten för samhällsskydd. Sedan årsskiftet är dessa roller uppdelade på två personer. Det har också förtydligats vilka uppgifter som ligger på respektive persons bord. Uppdelningen går ut på att beredskapsdirektören har hand om de uppgifter mot staben som rör lägesbild m.m. medan enhetschefen hanterar chefsrelaterade frågor rörande bemanning samt utgör stöd åt stabschefen. Samtidigt är enhetschefen numera också närmsta chef till beredskapsdirektören, vilket är en skillnad mot tidigare då avdelningschefen fungerade som beredskapsdirektörens närmsta chef.

Uppdelningen mellan roll och mandat är således tydlig, men den har också medfört att rollen som beredskapsdirektör saknar mandat. Frågor som kräver ett chefsmandat kan därför inte fattas av beredskapsdirektören. Förutom ett möte i veckan med staben kopplat till lägesbild och ISF arbetar beredskapsdirektören numera ganska lite med staben. Enhetschefen för samhällsskydd har huvudsakligt ansvar för staben på enheten. Medverkan i det nationella nätverket med försvars- och beredskapsdirektörer är en uppgift för beredskapsdirektören men här har coronarelaterade frågor flyttats över till det länsstyrelsegemensamma samverkanskansliet.³¹

I sammanhanget bör nämnas att det är ovanligt att beredskapsdirektören saknar mandat att fatta beslut på sittande möte med övriga försvars- och beredskapsdirektörer. Det är vidare oklart hur väl uppdelningen av rollerna har kommunicerats, och det föreligger likaså viss osäkerhet inför hur rollen ska utformas i

28 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-25.

29 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2021-04-15.

30 Fagerberg Littorin, Camilla. Intervju 2021-03-31.

31 Ekholm, Linn. Intervju 2021-03-25; Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

framtiden. I nationella händelser kräver beredskapsdirektörsrollen erfarenhet och mandat, men här har länsstyrelsen i Dalarnas län valt en annan väg.³²

Uppdelningen av en persons olika roller till två personer ledde inledningsvis till oklarhet på medarbetarnivå.³³ Överlämningen från ordinarie enhetschef till tillförordnad beredskapsdirektör, respektive tillförordnad enhetschef, kunde ha skett under bättre förutsättningar, men uppdelningen och tillsättningen av de båda rollerna blev klara ganska sent i processen och det försvarade en ordnad överlämning.³⁴

Enligt den uppdaterade krisplanen är det tydliggjort att länsledningen aktiverar staben och att staben ska rapportera till länsledningen. Staben ska även genomföra regelbundna dragningar för såväl enhetschefen för samhällsskydd, som för länsledningen.³⁵

Enligt den nya krisberedskapsplanen hanteras stabens semester- och sommarplanering på ett annat sätt än föregående år. Numera ligger ansvaret för stabens schema på chefen för enheten för samhällsskydd, dit stabscheferna även lämnat schemaförslag. Förändringen har medfört en större tydlighet och det är numera klart att det är enhetschefen, och inte stabscheferna, som ansvarar för sommarplaneringen. Den uppdaterade krisplanen förtydligar vidare att det är ordinarie enhetschef som har arbetsmiljöansvaret för medarbetare i stab.³⁶

Den rapportering som tidigare har krävts från enhetschef och avdelningschef, innan frågor redovisades för länsledningen, är inte längre nödvändig. Enhetschefen för samhällsskydd kan numera, när det kommer till stabsfrågor, rapportera direkt till ledningen utan att gå igenom avdelningschefen.³⁷

Beslutsordningen har förtydligats avseende ordning och roller. Det finns på pappret en tydlighet om stabschefens roll, som inte har funnits tidigare. Beredskapsdirektören som funktion finns däremot inte beskriven i planen. Det är istället enhetschefen för samhällsskydd som har den roll och det mandat som tidigare enhetschef och beredskapsdirektör hade. Detta innebär att rollerna är tydligare, även om det har funnits olika uppfattningar om vilken ordning som är att föredra. Krisberedskapsplanen är fastställd från och med den 29 april och gäller nu formellt. Det har kommunicerats ut till stabschefer hur det kommer bli när den är beslutad.³⁸ Länsledningens syn på stab, ledning och beslut har kommunicerats och uppfattningen är att de inblandade i krisplansarbetet är eniga i dessa frågor.

32 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-29.

33 Eriksson, Johan. Intervju 2021-03-31; Fredby, Thomas. Intervju 2021-04-01.

34 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-29.

35 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

36 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

37 Sjösvärd, Kajsa. Intervju 2021-03-25.

38 Krohn, Ulrika. Intervju 2021-03-30.

Tillsammans enades gruppen om vad den ville, och det resulterade senare i en uppdaterad krisplan.³⁹

Från ett enhetschefsperspektiv fungerar det bättre i dag i och med att dessa finns med i arbetet med stabsplaneringen. Alla vet att stabsbemanningen är en uppgift som måste lösas och de andra enhetscheferna har en bättre dialog med den som är ansvarig för bemanningen nu.⁴⁰ Länsstyrelsen har arbetat för att förbättra den interna organisationen kopplad till bemanning av staben, och dialogen med enhetscheferna, vars personal ska arbeta i staben, fungerar bättre.⁴¹ Upplevelsen är också att det nu sker en bättre överlämning mellan dem som tar över en annans persons arbetsuppgifter under tiden som denne sitter i stab. Det sker fortsatta samtal kring arbetsmiljön i staben, men arbetet med detta har inte kommit i mål ännu.

Uppföljning av förslaget om att förtydliga stabsmedlemmarnas roller

Det praktiska arbetet inom staben fungerar numera väl, men huruvida detta beror på att rutiner har satt sig, eller på att man till viss mån har följt den nya krisberedskapsplanen, är oklart. I den nya krisberedskapsplanen finns en bilaga där varje stabsroll, inklusive stabschefens roll, behandlas och beskrivs. Däremot saknas en arbetsordning för staben. Det skulle vara tänkbart att en sådan kunde komplettera dokumentet, men behovet av en stabsarbetsordning uppfattas inte som framträdande. Det nuvarande inriktningsbeslut beskriver att staben också ska hantera parallella händelser, vilket kan utgöra utmaningar framöver och kräver beredskap att bevaka.⁴²

En reflektion som har uppkommit under våra intervjuer är att den nya stabsstrukturen, Natomodellen, fungerar bättre än den modell som användes tidigare eftersom uppgifterna är tydligare. Lärdomar från nuvarande coronahandling bör tas tillvara löpande, exempelvis genom att skapa mappar och rutiner. Ett sådant arbete skulle kunna förstärka förutsättningarna inför framtida stabsarbete. Det finns sätt att använda och eventuellt kombinera de olika funktionerna mer effektivt, och en tydligare rollbeskrivning för de olika funktionerna kan bidra i det avseendet.⁴³

Efter sommaren 2020, när svårigheter med att planera för bemanning av staben hade identifierats, inleddes ett långsiktigt arbete med schemaplanläggning i syfte att uppnå stabilitet och förutsägbarhet. Detta skedde såväl inför hösten, inför julen i förhållande till regeringsuppdraget om samordningen av tillsynsuppdraget, som

39 Fagerberg Littorin, Camilla. Intervju 2021-03-31.

40 Risberg Montelius, Jens. Intervju 2021-03-30.

41 Thörn, Ylva. Intervju 2021-03-31.

42 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

43 Eriksson, Johan. Intervju 2021-03-31.

inför planeringen av staben under våren och sommaren 2021. Det har krävt en del arbete men det har upplevts som värdefullt att ha en plan för kommande månader fastställd i god tid före sommaren. Detta arbete har bidragit till en upplevelse av att stabsarbetet i stort fungerar något bättre nu.⁴⁴

Ett pågående arbete handlar om vilken slags personal som behövs inom krisstab framöver. Den tillfälliga enhetschefen för samhällsskydd har inriktat sin planering mot scenarier som exempelvis skogsbränder, som är relativt korta händelser. Coronahandlingen skiljer sig emellertid från andra kriser, vilket aktualiserar frågan om vilka kompetenser som behövs.⁴⁵ För närvarande bemannas staben av befintliga medarbetare på länsstyrelsen, snarare än att rekrytera nya medarbetare. Arbetsmiljön behöver kontinuerligt arbetas med för att förbättras.⁴⁶

Stabsmedlemmarnas roller är tydligare beskrivna i bilagan till den nya krisberedskapsplanen. Däri finns även rutiner för respektive funktion, i synnerhet vad gäller uppstartsarbetet. Förväntningar utifrån roll i staben är tydliggjorda. I bilagan finns en generell beskrivning av uppstart av ny stab. Det framgår bland annat att enhetschefen föredrar ett ärende och att landshövdingen fattar beslut. Vid tillfället för våra intervjuer (mars 2021) hade inte krisberedskapsplanen kommunicerats till stabsmedlemmarna,⁴⁷ men detta kan bero på att planen då ännu inte var beslutad.

Arbetsbelastningen i staben var hög under hösten 2020 och i samband med att regeringsuppdraget om tillsyn tillkom i slutet av året, men läget är något bättre i dag.⁴⁸ Staben upplevs delvis övergått till en förvaltande fas där rutiner och det regionala arbetet löper på, men det finns utvecklingspotential för processer och metoder i arbetet.⁴⁹ En fråga som kvarstår är omsättningen av stabsmedarbetare, eftersom den avspeglar utmaningar med att hålla staben bemannad långsiktigt.⁵⁰

Arbetet i staben innebär kontinuerligt förbättringsarbete och utveckling av rutiner. Det har däremot inte etablerats en formaliserad ordning för hur rutinförändringar ska omhändertas. Enskilda stabsmedlemmar har tagit fram egna rutiner, men ett strategiskt grepp och en övergripande inriktning saknas. En anledning till detta bedöms vara att hanteringen prioriteras, vilket får till följd att uppdatering av rutiner görs först när tid finns över. Ett argument till varför tydliga rutiner behöver prioriteras, är att de hjälper nya stabsmedlemmar att snabbt sätta sig in i sina nya roller. En annan dimension för att stabsarbetet ska fungera bra är personkemin.

44 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2021-04-15.

45 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

46 Thörn, Ylva. Intervju 2021-03-31.

47 Krohn, Ulrika. Intervju 2021-03-30.

48 Eriksson, Johan. Intervju 2021-03-31.

49 Fredby, Thomas. Intervju 2021-04-01.

50 Eriksson, Johan. Intervju 2021-03-31.

Visserligen krävs krisberedskapskompetens hos den enskilde medarbetaren, men samarbetsförmåga och god stämning är lika viktigt.⁵¹

Uppföljning av förslaget om att förtydliga ingångar till staben

Förändringsarbetet kopplat till denna åtgärd uppfattas som lite mer svårbestämt. Det framgår i den nya krisberedskapsplanen att allt som kommer till staben ska gå via stabschefen men i övrigt inget specifikt om andra chefers och medarbetares ingång. Under våren 2021 har det, i jämförelse med under 2020, inte kommit lika mycket inspel från sidan till staben, utan inspel har istället skett mer rutinbaserat, via stabschefen.⁵²

Den uppdaterade krisplanen pekar tydligare ut stabschefen som kontaktperson om man vill nå staben.⁵³ Tolkningen av den nya krisplanen är att alla inspel och uppdrag till staben ska kanaliseras via stabschefen. En del chefer gick tidigare direkt till olika funktioner inom staben. Nu har det tydliggjorts att de ska gå via stabschefen. Stabschefen ska därefter vidareförmedla kontaktpunkter till stabsmedlemmarna och vidareförmedla den information som han eller hon har mottagit. Enhetschefen för samhällsskydd har betonat vikten av detta och det upplevs finnas en enighet om detta också på ledningsnivå. Uppfattningen är att det inte längre upplevs som oklart av staben, efter ett pågående arbete sedan hösten 2020 där stabscheferna arbetat för tydligare struktur för hur inspel kommer till stabsmedlemmarna utifrån.⁵⁴ Vikten av tydlighet avseende ingångar till staben och stabsmedlemmar har också beskrivits på stabmedarbetarnivå, och det uppfattas som positivt att arbete med att förtydliga detta pågår.⁵⁵

Uppföljning av förslaget om att informera om inriktning, prioritering och styrning

Tidigare har det funnits ett informationsunderskott hos staben och stabschefen. Detta kan bland annat bero på att instruktioner och andra styrande dokument inte har funnits uppsatta i stabsrummet. Ledningen har inte haft kännedom om att en del information inte nådde ut tidigare. Istället utgick ledningen från att beslut kommunicerades ut i organisationen, men det gjordes inte alltid. Detta är något som kan förbättras genom övningar framöver. Medvetenheten om att information inte alltid går fram är större nu än under förra året.⁵⁶ Länsledningen träffar

51 Risberg Montelius, Jens. Intervju 2021-03-30.

52 Krohn, Ulrika. Intervju 2021-03-30.

53 Fagerberg Littorin, Camilla. Intervju 2021-03-31.

54 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

55 Eriksson, Johan. Intervju 2021-03-31.

56 Fagerberg Littorin, Camilla. Intervju 2021-03-31.

numera stabschefen en gång i veckan, vilket är en nedtrappning från hur det var under början av krisen. Inom staben har man däremot möten dagligen rörande läget och prioritering av uppgifter. På så sätt säkerställs att informationen kommer stabsmedlemmarna tillhanda.⁵⁷

Det finns numera regelbundna strukturer för informationsutbyte: stabschefen har avstämningar med länsledningen och därutöver fattas lägesbilsbeslut. Båda mötena sker veckovis. Därutöver förekommer regelbundet möte om coronasituationen i länsstyrelsens ledningsgrupp.⁵⁸ En uppfattning är att ledningen kommunicerar mer, bland annat ut till organisationen, nu varannan vecka, jämfört med föregående år. Att stabschefen varje vecka redogör för coronaläget inför länsledningen innebär också en regelbunden kontaktyta.⁵⁹

Personalinformation genomförs varannan vecka. Under dessa tillfällen presenterar staben det aktuella läget. Staben har här en fast punkt på några minuter, under vilken den bland annat redogör för smittspridningsläget och vad staben arbetar med för stunden. De olika regeringsuppdragen brukar även beredas utrymme för att ge information. Personalinformationen utgör en form av uppdatering för medarbetarna. Prioritering, inriktning och styrning är däremot inte riktigt kommunicerat på ett tydligt sätt, även om pandemiplanen är ett försök till detta.⁶⁰

Slutord rörande uppföljningen

På ett övergripande plan har länsstyrelsen genomfört, eller åtminstone påbörjat, ett förändringsarbete kopplat till de interna utmaningar som vi noterade under hösten 2020. En stor del av roll- och mandatfrågorna är tydliggjorda genom den nys antagna krisberedskapsplanen, men det är även tydligt att regelbundna möten och avstämningar inom, och mellan, olika funktioner bidrar till bättre flöden. Det är emellertid svårt att säga om förbättringarna beror på den nya krisberedskapsplanen, eftersom den i realiteten inte antogs förrän efter att vi hade slutfört vårens intervjuer. I skrivandes stund (maj 2021) har länsstyrelsen haft sin stab aktiverad i snart 16 månader, och en viss vana kan förväntas av en sådan organisation – även vid frånvaro av styrdokument.

De förändringar och inriktningar som gjorts har haft som mål att förtydliga verksamhet och förenkla arbete. Att detta går i linje med verksamheten bekräftas dessutom av de flesta personerna som vi har träffat under våra intervjuer. Trots

57 Lundberg, Mikael. Intervju 2021-03-25.

58 Jönsson, Lars-Håkan. Intervju 2020-04-15.

59 Ekholm, Linn. Intervju 2021-03-25.

60 Krohn, Ulrika. Intervju 2021-03-30.

att coronakrisen har fortsatt att kräva resurser, så fortsätter länsstyrelsen att med resultat utveckla sitt arbete.

Det har varit en sann ära att få följa länsstyrelsen även under våren 2021, och det är inte utan vemod som vi tackar för förtroendet även denna termin. Men vi kan på avstånd känna tillförsikt i att länsstyrelsen gör allt den kan för att upprätthålla sin verksamhet och sina goda leveranser.

Stockholm 21 juni 2021, Linnea Gullholmer, Sofie Lindberg och Jonatan Stiglund

Källförteckning för uppföljningen

Skriftliga underlag

Länsstyrelsen i Dalarnas län (2021) Tillsyn av den tillfälliga covid-19-lagen. <https://www.lansstyrelsen.se/dalarna/bo-och-leva/tillsyn-av-den-tillfalliga-covid-19-lagen.html#0>, hämtad 2021-05-05.

— (2021-04-29) *Riktlinje för krishantering (krishanteringsplan)*

Socialstyrelsen (2021-04-06) *Ökad dödlighet bland vårdade för covid-19 under andra vågen.* <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/okad-dodlighet-bland-vardade-for-covid-19-under-andra-vagen/>, hämtad 2021-04-29

Statskontoret (2001) *Utvärdera för bättre beslut. 2001:22, skillnaden i uppföljning och utvärdering.* <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2001/200122.pdf>, hämtad 2021-04-13

Intervjuer

Ekholt, Linn, t.f. beredskapsdirektör, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-25.

Eriksson Johan, stabschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-31.

Fagerberg Littorin Camilla, länsråd. Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-31.

Fredby, Thomas, Tjänsteperson i beredskap (TIB), stabsmedlem under våren 20 och sommar 21. Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-04-01.

Jönsson, Lars-Håkan, avdelningschef, avdelningen för verksamhetsstöd och samhällsskydd. Länsstyrelsen Dalarnas. Intervju 2021-04-15.

Krohn Ulrika, ansvar för framtagandet av krisberedskapsplan och stabschef, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-30.

Lundberg Mikael, enhetschef och t.f. enhetschef, enheten för samhällsskydd. Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-25.

Montelius Risberg Jens, huvudskyddsombud, arbetat i staben (L3, L5 och L9) och scenariouppdrag, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-30.

När coronan kom till Dalarna

Sjösvärd Kajsa, tjänstledig (fr.o.m. 2020-01-04) enhetschef, enheten för samällsskydd och beredskapsdirektör, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-29.

Thörn Ylva, landshövding, Länsstyrelsen Dalarnas län. Intervju 2021-03-31.

Övrigt

Mejlkorrespondens (2021-04-29) mellan Lindberg, Sofie (Försvvarshögskolan, Centrum för totalförsvvar och samhällets säkerhet) och Lundberg, Mikael (Länsstyrelsen i Dalarnas län).