



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Året med corona

En utvärdering av Länsstyrelsens krishantering av
pandemin under 2020



Rapportnr: 2021:20

Titel: Året med corona: En utvärdering av Länsstyrelsens krishantering av pandemin under 2020

Rapportansvarig: Pontus Rotter

Foto: Copyright Pixabay

Utgivare: Länsstyrelsen Västra Götaland

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland under Publikationer/Rapporter.

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Författare	7
Bakgrund	8
Syfte och utvärderingsfrågor	9
Pandemin – samhällsstörning eller kris?	10
Coronapandemin – en tillbakablick	12
Fas 1: januari – maj (första vågen)	13
Fas 2: juni – september	14
Fas 3: oktober – december (andra vågen).....	15
Länsstyrelsens roll och uppdrag	16
Ordinarie förberedande arbete.....	16
Ordinarie arbete under pågående kris	17
Särskilda uppdrag under coronapandemin	18
Metod.....	20
Samtalsintervjuundersökning.....	20
Enkätundersökning	21
Resultat och analys.....	23
Krisledningsorganisationens hantering av coronapandemin	23
Coronapandemin – en annorlunda kris.....	23
Krisledningsorganisationen gjorde ett bra jobb.....	24
Digitalisering och utveckling av nya arbetssätt.....	27
Ineffektivitet och otydlighet.....	28
Den höga bemanningen	31
Särskild krisledningsorganisation eller inte?	36
Behovet av nationell samordning	38
Coronapandemin – lärorik för Länsstyrelsen	41
Paradoxen mellan flexibilitet och tydlighet.....	45
Kommunernas och regionens upplevelser av Länsstyrelsens hantering	46
Övergripande bedömning	47
Specifika områden och aktiviteter.....	48
Inhämtning och sammanställning av lägesbilder.....	48
Samverkanskonferenser.....	49
Mäklning av skydds- och sjukvårdsmateriel	51
Arbetet med sociala risker	52
Kriskommunikation.....	53
Nätverken för länets kommunikatörer och jurister	55
Behovet av dialog	57

Samordning.....	59
Slutsatser.....	62
Rekommendationer.....	67
Organisationsform och funktionsbeskrivningar	67
Tydligare styrning och beslutsfattande.....	67
Bemanning	68
Utbildning och övning.....	68
Tillvarata och utveckla de nya digitala arbetssätten	68
Ökat samarbete mellan länsstyrelserna	69
Inhämtning och sammanställning av lägesbilder	69
Samverkanskonferenser	69
Arbetet med sociala risker.....	69
Information till länets aktörer	69
Nationell samordning	70
Regional områdesspecifik samordning	70
Utveckla samverkan och samordning med regionen.....	70
Ökat delregionalt arbete	70
Utveckling av ISF	70
Appendix	71
Intervjuguide	71
Enkät	75
Referenser	78

Sammanfattning

Denna utvärdering syftar till att undersöka hur Länsstyrelsen i Västra Götaland hanterade sin roll och sina uppdrag under coronapandemin 2020. Utvärderingen har både ett internt och externt perspektiv. Det interna perspektivet undersöks genom en samtalsintervjuundersökning med personer som arbetade i Länsstyrelsens krisledningsorganisation med syftet att fånga deras upplevelser av organisationens hantering av pandemin. Det externa perspektivet undersöks genom en enkätundersökning med länets kommuner och regionen med syftet att ta del av deras upplevelser av Länsstyrelsens hantering.

Utifrån det interna perspektivet är upplevelsen hos de intervjuade personerna som arbetade i krisledningsorganisationen att Länsstyrelsen axlade sin samordnande roll och utförde sina regeringsuppdrag. Samtidigt finns en utbredd uppfattning att Länsstyrelsen visserligen gjorde rätt saker men att genomförandet inte var särskilt effektivt. Den upplevda ineffektiviteten beror i stor utsträckning på en hög bemanning med ett stort antal medarbetare som saknade kunskap i stabsmetodik och tidigare erfarenhet av stabsarbete. Den höga bemanningen tog sig också uttryck i en rotation på chefspositionerna som upplevs ha lett till bristande kontinuitet i arbetet. Bemanningsfrågan bottnar till syvende och sist i frågan vem eller vilka som ska ansvara för krishanteringen på Länsstyrelsen och är därmed tätt sammanlänkad med valet av organisationsform. Detta aktualiserar i sin tur frågan hur pandemier och andra långvariga kriser ska hanteras då de inte nödvändigtvis bör behandlas på samma sätt som mer typiska kriser. Mot bakgrund av erfarenheterna från hanteringen av coronapandemin upplevs Länsstyrelsens krisledningsplan behöva inrymma såväl flexibilitet som tydlighet – två till synes motstridiga krav.

Personerna som arbetade i krisledningsorganisationen belyser även det nationella perspektivet genom att peka på brister i samordningen mellan länsstyrelserna. Bland annat upplevs avsaknaden av en enhetlig rapporteringsmetod och adekvata IT-verktyg i arbetet med att skapa samlade regionala lägesbilder leda till ineffektivitet och sämre kvalitet i arbetet. Länsstyrelserna upplevs kunna utveckla effektivare arbetssätt genom att gemensamt satsa på att utveckla sin förmåga.

Utifrån det externa perspektivet upplever en majoritet av kommunerna som deltog i enkätundersökningen att Länsstyrelsens arbete med coronapandemin under 2020 var ganska eller mycket bra. Länsstyrelsens arbete upplevs ha varit bättre under andra vågen än under den första, vilket visar på en positiv utveckling över tid. Mest uppskattar kommunerna Länsstyrelsens arbete med nätverken för länets kommunikatörer och jurister. Bland de brister som uppmärksammas finns bland annat svårigheter att tillgodogöra sig de samlade regionala lägesbilderna och avsaknaden av förhandsinformation när det införs nya nationella restriktioner och riktlinjer.

Regionens övergripande bedömning av Länsstyrelsens arbete med coronapandemin är att det var varken bra eller dåligt. Av det som efterfrågades i enkäten är arbetet med nätverket för länets kommunikatörer det enda som regionen upplever att

Länsstyrelsen gjorde bra eller mycket bra. Regionen är bland annat kritisk mot att Länsstyrelsen inte tillräckligt strikt följde vad som antas vara vedertagna kontaktvägar. Länsstyrelsen upplevs också ha fungerat mer som en växelfunktion än en samordnare. När det gäller tillgodoseendet av regionens dialogbehov finns en tvektidighet i regionens svar. Å ena sidan bedöms Länsstyrelsen i mycket liten utsträckning ha tillgodosett behovet av dialog. Å andra sidan pekar regionen på goda exempel i form av dialogen med smittskyddet och de regelbundna samråden mellan samverkanspersonerna från Länsstyrelsens och regionens krisstaber.

Utvärderingen landar i ett antal rekommendationer som syftar till att utveckla Länsstyrelsens krishanteringsförmåga. Rekommendationerna berör ett spektrum av åtgärder och behandlar bland annat organisationsform och funktionsbeskrivningar, styrning och beslutsfattande, bemanning samt inhämtning och sammanställning av lägesbilder. Dessutom framhålls i rekommendationerna vikten av samordning på nationell och regional nivå, exempelvis genom utvecklingen av arbetet med en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) i länet.

Författare

- Pontus Rotter, funktionschef för krisberedskap och räddningstjänst på enheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Västra Götaland
- Eva Stark, utredare på länsledningens kansli, Länsstyrelsen i Västra Götaland
- Peter Lindgren, student på mastersprogrammet i arbetsintegrerade politiska studier vid Högskolan Väst
- Lärare och forskare vid Högskolan Väst har bidragit med vägledning och råd

Bakgrund

När Världshälsoorganisationen (WHO) den 11 mars 2020 klassificerade utbrottet av covid-19 som en pandemi (WHO, 2020) hade det nya coronaviruset redan tvingat den svenska regeringen och nationella myndigheter att vidta åtgärder. För att möta pandemins krav på länsgemensam inriktning och samordning gick Länsstyrelsen i Västra Götaland den 23 mars upp i särskild krisledningsorganisation. Organisationen var aktiv fram till den 5 oktober då ansvaret för hanteringen av pandemin lades på en tillfällig organisation. För att ta reda på hur Länsstyrelsen hanterade sin roll och sina uppdrag under coronapandemin beslutade ledningsgruppen den 16 juni 2020 att tillsätta en utvärdering. Arbetet med utvärderingen inleddes under hösten 2020 och avslutas i och med färdigställandet av denna rapport. Mottagare av utvärderingen är ledningsgruppen och enheten för samhällsskydd och beredskap (ESB).

Det bör betonas att denna utvärdering inte har ägt rum i ett vakuum. Flera aktörer på olika nivåer utvärderar och har utvärderat hanteringen av coronapandemin. Några utvärderingar som berör Länsstyrelsens hantering är exempelvis den av regeringen tillsatta Coronakommissionens utvärdering av åtgärderna för att begränsa spridningen av covid-19 (Coronakommissionen, 2021), Riksrevisionens granskning av statens arbete med att säkerställa tillgången på skyddsutrustning (Riksrevisionen, 2021) och en studie från Lunds tekniska högskola av den länsstyrelsegemensamma hanteringen som samordnas av Länsstyrelsen i Hallands län.

Det ska också påpekas att Länsstyrelsens arbete med att ta lärdom av coronapandemin påbörjades redan under våren 2020 när personal i krisledningsorganisationen började sammanställa sina erfarenheter i en gemensam arbetsyta. Den 24 juni 2020 besvarade också samtliga länsstyrelser en enkät från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som syftade till att undersöka länsstyrelsernas lärdomar av krishanteringen. Med andra ord bör utvärderingen som presenteras i denna rapport betraktas som en del i en större process att lära av erfarenheterna från coronapandemin.

Syfte och utvärderingsfrågor

Syftet med denna utvärdering är att undersöka hur Länsstyrelsen hanterade sin roll och sina uppdrag under pandemin 2020. Genom att ta tillvara erfarenheter och lärdomar från hanteringen av pandemin ska utvärderingen leda till förbättringar av framtida krishantering. Konkret ska resultatet från utvärderingen användas i arbetet med att revidera *Länsstyrelsens krisledningsplan: Övergripande krisledningsplan för Länsstyrelsen i Västra Götalands län* (fortsättningsvis refererad till som *krisledningsplanen*). I ett större perspektiv ska användningen av resultatet bidra till Länsstyrelsens strategiska mål om ett robust och motståndskraftigt län.

För att undersöka hur Länsstyrelsen hanterade sin roll och sina uppdrag under coronapandemin 2020 besvarar utvärderingen två frågor. Frågorna har olika perspektiv och undersöker delvis olika tidsperioder. Den första frågan fokuserar på det interna arbetet och utgår från erfarenheter hos personer som arbetade i den särskilda krisledningsorganisationen som var aktiverad mellan den 23 mars och 5 oktober. Den andra frågan fokuserar på det externa arbetet och utgår från kommunernas och regionens upplevelser av Länsstyrelsens hantering av pandemin under hela 2020. Tidsperioden i den andra frågan är utvidgad av två skäl: dels för att underlätta för aktörerna som inte nödvändigtvis märkte av Länsstyrelsens interna omorganisering, dels för att kunna se hur upplevelsen av Länsstyrelsens arbete förändrades från första till andra vågen av pandemin. Utvärderingsfrågorna som besvaras i den här rapporten är således:

1. Hur upplever personer som ingick i Länsstyrelsens krisledningsorganisation organisationens hantering av coronapandemin?
2. Hur upplever länets kommuner och regionen Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under 2020?

Pandemin – samhällsstörning eller kris?

Frånsett självklarheten att referera till den som en pandemi är det inte lika självklart vilken term som ska användas för att benämna coronapandemin. Flera termer med snarlik innebörd såsom ”kris”, ”samhällsstörning” eller ”extraordinär händelse” kan användas beroende på vilken rättslig reglering som ligger till grund för en viss verksamhet. I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB, 2018, s. 21) förespråkas användningen av termen samhällsstörning för att beskriva en händelse som hotar och skadar samhällets skyddsvärden. Argumentet är att en gemensam benämning underlättar samordning och inriktning mellan olika aktörer verksamma inom samhällsskydd och beredskap som själva använder och associeras till olika termer¹. Samhällsstörning som term är neutral – den säger ingenting om händelsens omfattning, allvarlighetsgrad, ursprung eller annan karaktäristika – och syftar således också till att minska risken för olika tolkningar och kategoriseringar som kan leda till att rätt åtgärder inte vidtas i skyddet av samhällets skyddsvärden (ibid., ss. 21, 201). I linje med den här argumentationen används termen samhällsstörning i krisledningsplanen och i det styrande dokumentet *Samverkan för att hantera samhällsstörningar: Gemensamt ramverk för aktörerna i Västra Götalands län*.

MSB (2018, s. 183) konstaterar samtidigt att termen samhällsstörning inte är ett juridiskt begrepp och att terminologin som används i en rättslig reglering bör användas vid hänvisning till densamma. I följande förordningar, som reglerar Länsstyrelsens arbete i samband med händelser som hotar och skadar samhällets skyddsvärden, används termerna kris eller krissituation för att benämna dessa händelser²:

- Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen)
- Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap
- Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen)

¹ Argumentet för att använda en gemensam benämning kan jämföras med Utredningen om civilt försvars (2021, ss. 454–455) resonemang som leder till att den föreslår att begreppet fredstida krissituation ska användas i den nya lagen om kommuners och regioners beredskap.

² Vid höjd beredskap regleras Länsstyrelsens arbete ytterligare i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Länsstyrelsens arbete vid olyckor regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

En kris, precis som en samhällsstörning, ska förstås som ett hot mot det som är skyddsvärt i samhället. Enligt proposition 2007/08:92 är en kris ”[...] en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner” (Försvarsdepartementet, 2008, s. 7).

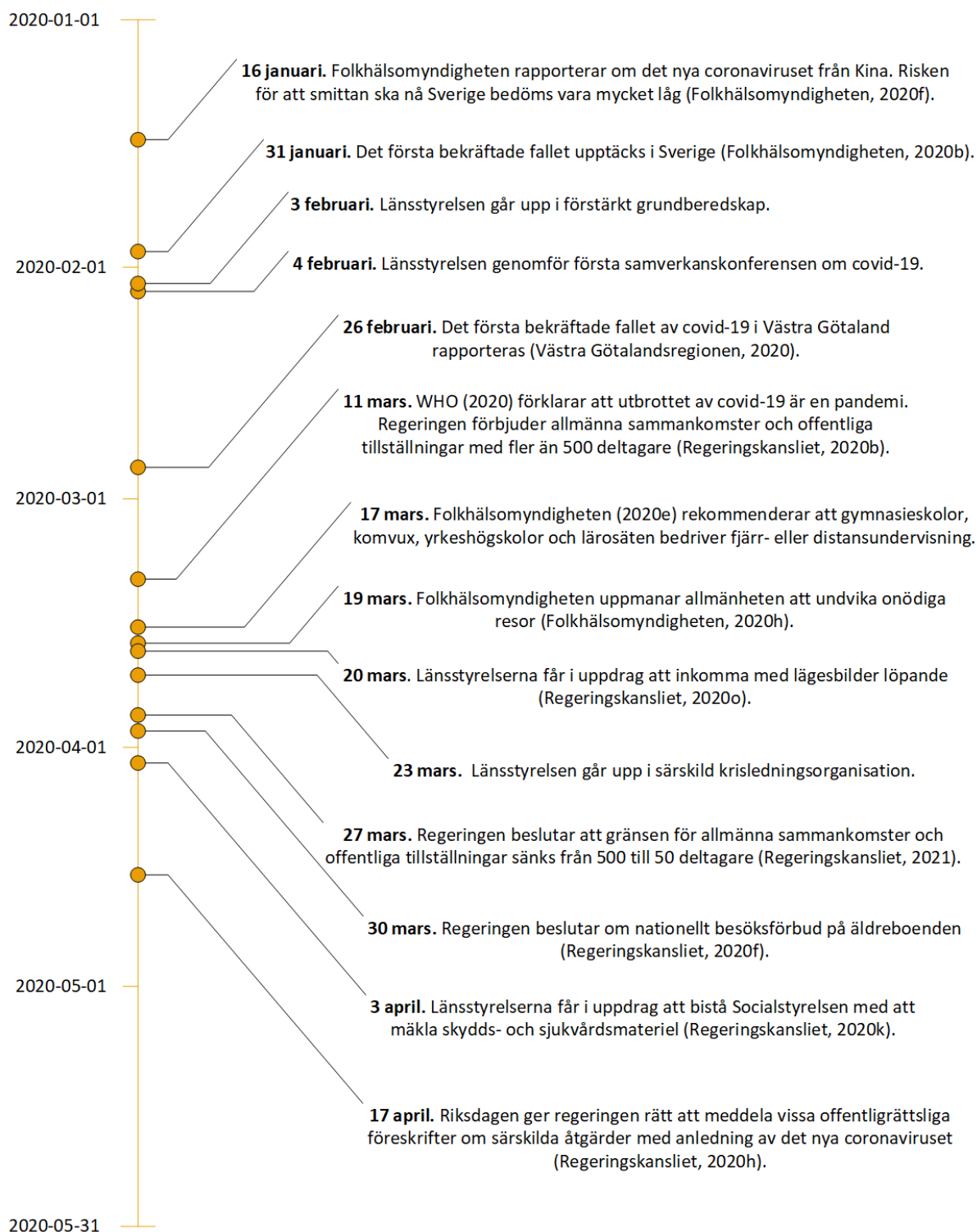
Beroende på sammanhanget kan coronapandemin alltså benämnas som en samhällsstörning eller en kris. Mot bakgrund av att författningarna som reglerar Länsstyrelsens arbete under coronapandemin benämner den som en kris används termerna pandemi och kris i den här rapporten synonymt.

Coronapandemin – en tillbakablick

En händelsebeskrivning av coronapandemin kan tyckas överflödigt efter ett drygt års påverkan på samhället och enskilda människors vardag åtföljd av kontinuerlig mediebevakning. För att Länsstyrelsens hantering av pandemin ska sättas i perspektiv behöver den dock förstås utifrån sitt sammanhang. På de följande tre sidorna presenteras därför en översiktlig redovisning av ett urval av händelser och beslut som på olika sätt påverkade Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under 2020. Redovisningen görs i form av en tidslinje indelad i tre faser som utgör både en tidsmässig och analytisk indelning genom att beskriva olika skeenden av pandemin:

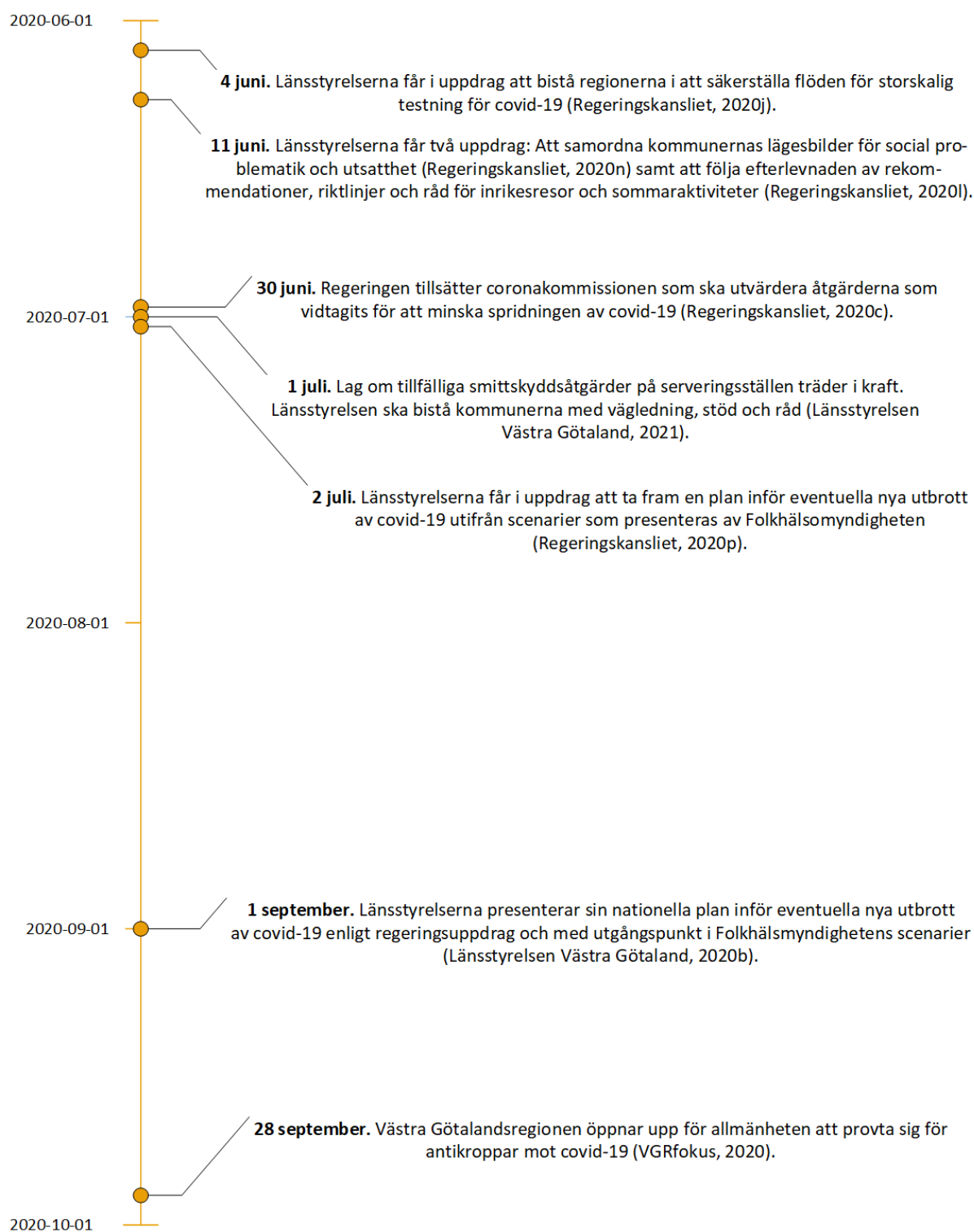
- Fas 1: januari – maj (första vågen)
- Fas 2: juni – september
- Fas 3: oktober – december (andra vågen)

Fas 1: januari – maj (första vågen)



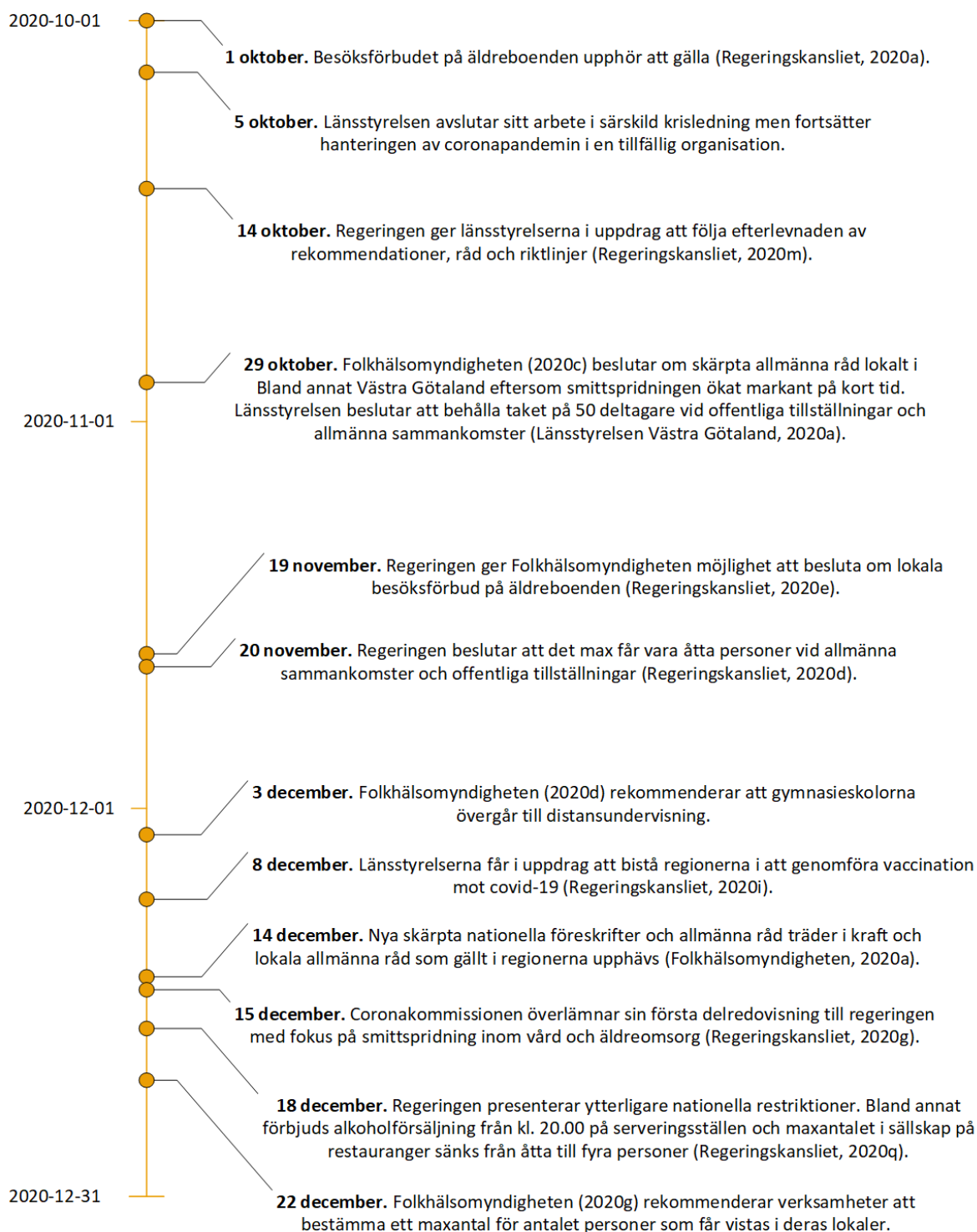
Figur 1. Tidslinje med ett urval av händelser och beslut som på olika sätt påverkade Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under perioden januari – maj (första vågen) 2020.

Fas 2: juni – september



Figur 2. Tidslinje med ett urval av händelser och beslut som på olika sätt påverkade Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under perioden juni – september 2020.

Fas 3: oktober – december (andra vågen)



Figur 3. Tidslinje med ett urval av händelser och beslut som på olika sätt påverkade Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under perioden oktober – december (andra vågen) 2020.

Länsstyrelsens roll och uppdrag

I detta kapitel redogörs för Länsstyrelsens roll och uppdrag vid kriser generellt och under coronapandemin 2020 specifikt. I redogörelsen särskiljs mellan de ordinarie uppdragen å ena sidan och de särskilda uppdrag som myndigheten fick med anledning av pandemin å den andra. De ordinarie uppdragen delas vidare in i ett förberedande arbete och arbete under pågående kris.

I strikt mening utgör det som presenteras här bedömningskriterier för Länsstyrelsens hantering av coronapandemin 2020. Författningstexter är dock många gånger vaga och lämnar därför ett visst tolkningsutrymme – det är exempelvis inte helt självklart vad som krävs för att kriteriet att ”verka för samordning av verksamhet mellan myndigheter, regioner och kommuner” kan anses vara uppfyllt. Som bedömningskriterier kan de också bara användas för att avgöra vad Länsstyrelsen gjorde (eller inte gjorde), inte hur det gjordes. För att få en bättre uppfattning om hur Länsstyrelsen hanterade sin roll och sina uppdrag under coronapandemin 2020 utgår den här utvärderingen därför från medarbetarnas samt kommunernas och regionens upplevelser av Länsstyrelsens hantering. Genom att utgå från dessa upplevelser blir det möjligt att undersöka både vad Länsstyrelsen gjorde i arbetet med pandemin och på vilket sätt det gjordes.

Ordinarie förberedande arbete

I 7 § länsstyrelseinstruktionen fastställs att Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i länet. Länsstyrelsens förberedande arbete innebär att: (1) bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen, (2) minska sårbarheten i samhället, och (3) utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I 4 § krisberedskapsförordningen tydliggörs det förberedande arbetet i definitionen av krisberedskap som ”[...] förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer”. Enligt 10 § har Länsstyrelsen tillsammans med vissa andra myndigheter ”[...] ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker”. I 6, 8 och 9 §§ preciseras att det förberedande arbetet innefattar att verka för sammanställningen av regionala risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt geografiska område, upprätta egna risk- och sårbarhetsanalyser och att ansvara för att den egna personalen får nödvändig övning och utbildning för att hantera krissituationer.

I 2 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap fastslås att Länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB) som ska initiera och samordna arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid kriser. Vidare ska Länsstyrelsen enligt 3 § ha förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för att möjliggöra informationsdelning och samordning. I krisledningsplanen förtydligas att Länsstyrelsen ska skapa

förutsättningar för att information ska kunna tas emot, efterfrågas och delas av berörda aktörer (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2018, s. 22). Vidare anges i krisledningsplanen att Länsstyrelsen ska ha *”en krisledningsorganisation som kan hantera även mycket överraskande händelser och skeenden som inte framgått av riskanalyser”* och att denna organisation ska vara såväl utbildad som adekvat bemannad (ibid., s. 11). Inom ramen för det förberedande arbetet ska Länsstyrelsen enligt 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap också

- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna utgöra underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder
- ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor där representer för Länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå
- stödja aktörer med ansvar för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning
- rapportera om, och bedöma effekterna av, kommunernas och regionens beredskapsförberedelser till MSB
- verka för att verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvaret
- följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Ordinarie arbete under pågående kris

När det gäller Länsstyrelsens arbete under en pågående kris så betonar lagtexterna myndighetens samordnande roll. I 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap fastslås att Länsstyrelsen ska vara *sammanhållande* för krisberedskapen inom länet och verka för *samordning* och *gemensam inriktning* av nödvändiga åtgärder före, under och efter en kris. I krisledningsplanen tydliggörs att Länsstyrelsen ska identifiera behov av samordning och samordna resurser, kommunikation och åtgärder (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2018, s. 22). På liknande sätt stipuleras i 6 § krisberedskapsförordningen att Länsstyrelsen inom sitt geografiska område ska vara en *sammanhållande funktion* mellan aktörer på nationell, regional och kommunal nivå. Konkret ska Länsstyrelsen verka för

- samverkan inom länet och med närliggande län
- samordning av verksamhet mellan myndigheter, regioner och kommuner
- samordning av information till media och allmänhet

Länsstyrelsen ska också prioritera och inrikta resurser efter beslut av regeringen samt, i enlighet med 4 § i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap, ansvara för sammanställningen av en samlad regional lägesbild.

Särskilda uppdrag under coronapandemin

Utöver de ordinarie uppdragen fick Länsstyrelsen följande särskilda uppdrag under 2020 med anledning av coronapandemin:

- **20 mars.** Uppdrag att inkomma med löpande lägesbilder av hur smittspridningen utvecklar sig och vilket arbete som görs i länet (detta kan ses som en betoning av det ordinarie uppdraget).
- **3 april.** Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial i länet.
- **16 april.** Uppdrag att ansvara för handläggningen av stödet för hyresrabatter.
- **4 juni.** Uppdrag att bistå Västra Götalandsregionen i att säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19.
- **11 juni.** Uppdrag att samordna lägesbilder av kommunernas bedömningar av eventuell risk för social problematik och utsatthet under pandemin.
- **11 juni.** Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, riktlinjer och råd för inrikesresor och sommaraktiviteter.
- **1 juli.** Uppdrag att bistå kommunerna med vägledning, stöd och råd när lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen träder i kraft.

- **2 juli.** Uppdrag att ta fram en regional plan inför eventuella nya utbrott av covid-19 utifrån de scenarier som presenteras av Folkhälsomyndigheten. En samlad nationell plan presenterades den 1 september.
- **30 juli.** Uppdrag att sprida information och goda exempel på åtgärder vid en identifierad bristfällig efterlevnad av rekommendationer, riktlinjer och råd vid inrikesresor och sommaraktiviteter.
- **14 oktober.** Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, råd och riktlinjer som utfärdats för att minska smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.
- **5 november.** Uppdrag att samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av coronapandemin.
- **5 november.** Uppdrag att handlägga ansökningar om omsättningsstöd från enskilda näringsidkare folkbokförda i Västra Götaland och Halland.
- **26 november.** Förlängt uppdrag att bistå regionerna i arbetet med testning för covid-19.
- **26 november.** Uppdrag att ta fram förslag på insatser vid olika smittspridningsscenarier av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.
- **8 december.** Uppdrag att bistå regionerna i att genomföra vaccination mot covid-19.
- **11 december.** Uppdrag att stödja Folkhälsomyndigheten i beslut om lokala besöksförbud på äldreboenden genom att samordna processen kring hemställen.

Fokus för denna utvärdering är Länsstyrelsens samordnande roll och arbete under pågående kris. Samtidigt ska det påpekas att det förberedande arbetet och arbetet under pågående kris hänger ihop då ett väl utfört förberedande arbete är en förutsättning för att kunna hantera en pågående kris. Länsstyrelsens uppdrag att verka för samordning och gemensam inriktning av nödvändiga åtgärder är dessutom kontinuerlig och ska styra myndighetens arbete före, under och efter en kris.

Metod

Två olika metoder användes för att besvara utvärderingsfrågorna. Den första frågan som behandlar det interna arbetet besvarades genom en *samtalsintervjuundersökning* och den andra frågan som behandlar det externa arbetet besvarades genom en *enkätundersökning*.

Samtalsintervjuundersökning

För att ta reda på hur personer som ingick i Länsstyrelsens krisledningsorganisation upplever organisationens hantering av coronapandemin genomförde vi en samtalsintervjuundersökning. Intervjuerna var semistrukturerade och utgick från en intervjuguide uppdelad i olika teman.³ Som metodens namn antyder var intervjuerna interaktiva och skapade ett samtal mellan intervjuaren och respondenten där syftet var att fånga respondentens upplevelser, tankar och åsikter (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012, s. 228) – i det här fallet om arbetet i krisledningsorganisationen. I valet av respondenter utgick vi från principen om intensitet i urvalet (ibid., s. 260), vilket innebär att vi intervjuade en person per roll och funktion i krisledningsorganisationen för att inkludera samtliga roll- och funktionspecifika perspektiv. I figur 4 presenteras de roller och funktioner som fanns representerade i krisledningsorganisationen.

Roller

- Landshövding
- Strategisk krisledningschef
- Operativ krisledningschef
- Stabschef

Funktioner

- Kriskommunikation
- Dokumentation
- HR
- Juridisk rådgivning
- Analys och beredning/Analys och inriktning/Långsiktig analys*
- Inriktning och samordning
- IT-stöd
- Service och logistik
- Infodelning och samlad lägesbild
- Mäkling sjukvårdsmateriel
- Säkerhet

Figur 4. Sammanställning av roller och funktioner som fanns representerade i krisledningsorganisationen. *Tre analysfunktioner, "Analys och beredning", "Analys och inriktning" samt "Långsiktig analys", fanns representerade eftersom analysarbetet omorganiserades under arbetets gång.

³ Intervjuguiden finns bifogad i appendix på s. 69.

Eftersom det arbetade flera personer i de olika funktionerna valde vi att intervjua personer som hade rollen som funktionsansvarig. I de fall det fanns flera personer som var funktionsansvariga valde vi den som hade rollen längst. Rollerna som operativ krisledningschef och stabschef innehades också av olika personer och bland dessa valde vi på samma sätt att intervjua dem som hade respektive roll längst. För att uppnå en jämn könsfördelning i urvalet tog vi också hänsyn till kön. Detta innebär att vi i de fall två personer hade en roll ungefär lika lång tid valde personen vars kön var underrepresenterat i urvalet.

Sammanlagt genomfördes intervjuer med 16 respondenter⁴ varav åtta män och åtta kvinnor. Intervjuerna varade i genomsnitt i drygt 60 minuter – den kortaste intervjun varade i ungefär 26 minuter medan tre intervjuer pågick i närmare 90 minuter. Intervjuerna ägde rum från november 2020 till februari 2021. Varje intervju spelades in och transkriberades. De transkriberade intervjuerna analyserades därefter induktivt, vilket innebär att vi skapade teoretiska kategorier utifrån datamaterialet i transkriptionerna (Bryman, 2016, s. 10). Det är alltså frågan om en kvalitativ eller tematisk analys där de transkriberade intervjuerna kodades utifrån teman för att finna mönster, likheter och skillnader i respondenternas svar. Syftet med analysen är inte att kvantifiera resultatet, det vill säga att redovisa hur många som tycker så eller så, utan att kartlägga och blottlägga de olika upplevelser som finns. Konkret gick analysen till som så att citat och avsnitt i transkriptionerna som berör ett visst ämne kategoriserades under ett särskilt tema. Ett exempel på ett sådant tema är ”bemanning” därunder utdrag ur transkriptionerna som på olika sätt berör personal- och bemanningsfrågor placerades. Efter den första tematiseringen fortsatte processen med ytterligare tematiseringar där materialet successivt gallrades. Analysen fortsatte till dess att vi ansåg att vi fångat de breda dragen i respondenternas utsagor och kunde konstruera en berättelse om deras upplevelser av arbetet i krisledningsorganisationen.

Enkätundersökning

För att ta reda på hur länets kommuner och regionen upplever att Länsstyrelsens hantering av coronapandemin⁵ under 2020 fungerade genomförde vi en enkätundersökning i verktyget Webropol (www.webropol.se). Att vi valde enkätundersökningen som metod beror på att vi ville ge alla länets 49 kommuner möjligheten att göra sin röst hörd. En kvalitativ metod, såsom en samtalsintervjuundersökning, hade inneburit en urvalsproblematik på grund av svårigheten att avgöra vilka kommuner och personer som i så fall skulle ingå i undersökningen.

Den anonyma enkäten bestod av sju frågor varav fem var obligatoriska flervalsfrågor och två erbjöd möjligheten att i fritext kommentera brister respektive styrkor i

⁴ Av analysfunktionerna representerar en respondent funktionen ”Analys och inriktning” och en annan representerar funktionen ”Långsiktig analys”.

⁵ Enkäten finns bifogad i appendix på s. 73. Enbart kommunerna var anonyma i enkäten, inte regionen.

Länsstyrelsens hantering av coronapandemin. Enkäten skickades till beredskapssamordnarna för samtliga 49 kommuner i länet den 12 mars 2021. För att besvara frågor utanför deras ansvarsområde uppmanades beredskapssamordnarna att involvera sina kollegor i undersökningen. På grund av att vissa kommuner aldrig nåddes av enkäten så gavs en ny chans att besvara den via webblänk den 31 mars med ett sista svarsdatum satt till den 10 maj. Den 16 april skickades enkäten till regionen med ett önskemål att olika funktioner inom regionen skulle besvara den. Regionen valde dock att ge ett samlat svar.

Totalt besvarades enkäten alltså av regionen som enskild aktör och 33 av länets 49 kommuner. Svaren på flervälsfrågorna krävde ingen bearbetning då Webropol redovisar dem i form av enkla diagram. För att finna mönster bland kommentarerna i fritext gjordes däremot en liknande tematisk analys som gjordes av intervju-transkriptionerna. Tillsammans utgjorde svaren på samtliga enkätfrågor grunden för en analys av kommunernas och regionens upplevelser av Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under 2020.

Resultat och analys

I detta kapitel besvaras utvärderingsfrågorna i tur och ordning. I det första avsnittet besvaras frågan hur personer som ingick i Länsstyrelsens krisledningsorganisation upplever organisationens hantering av coronapandemin. I det andra avsnittet besvaras frågan hur länets kommuner och regionen upplever Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under 2020.

Krisledningsorganisationens hantering av coronapandemin

Det ska betonas att analysen av intervjuerna med personerna som arbetade i krisledningsorganisationen inte är en redovisning av respondenternas samlade erfarenheter. Istället syftar den till att spegla deras upplevelser i form av en övergripande bild målad med breda penseldrag. Avsnittet är indelat i tio underavsnitt: I det första presenteras upplevelsen av coronapandemin som en annorlunda kris vars komplexitet Länsstyrelsen inte var förberedd på. I de följande två underavsnitten konstateras i tur och ordning att krisledningsorganisationen trots detta gjorde ett bra jobb och att coronapandemin gav digitaliseringen en skjuts framåt samt bidrog till utvecklingen av nya arbetssätt. Upplevelsen av ineffektivitet, i synnerhet med avseende på den höga bemanningen, redogörs för i de följande två underavsnitten. Därefter leder presentationen vidare till frågan om den särskilda krisledningsorganisationens vara eller inte vara innan den fortsätter med att lyfta behovet av nationell samordning. I de avslutande underavsnitten beskrivs hur coronapandemin upplevs ha varit lärorik för Länsstyrelsen och hur krisledningsplanen bör finna en balans mellan de till synes motstridiga kraven på flexibilitet och tydlighet.

Coronapandemin – en annorlunda kris

För att förstå krisledningsorganisationens hantering av coronapandemin behöver den sättas i perspektiv. Några respondenter poängterar att coronapandemin inte är en typisk kris som ofta är mer begränsad i omfattning och varaktighet. Pandemin är inte enbart en angelägenhet för sjukvården utan drabbar hela samhället nationellt. Den präglas också av stor osäkerhet med svårbedömda konsekvenser. Det som kanske framförallt särskiljer coronapandemin från andra mer typiska kriser är dock dess långvarighet och svårigheten att bedöma när den är över. En respondent förklarar att *”De flesta kriser ser man kanske inte alltid komma, men man ser ofta i alla fall ett slut på dem. Man vet att en skogsbrand förr eller senare släcks eller dör ut, man vet att höga flöden rinner undan, snöstormen när snön smälter och så vidare”*. Respondenten menar att coronapandemin är komplex genom att den i själva verket är en kris som innehåller flera kriser:

En kris som är väldigt komplex både på sin långa utdragenhet, väldigt många aktörer berörda och innehåller väldigt många delar i den här krisen som blir liksom kriser i sig. En plötslig arbetslöshet hade på nått sätt varit en kris att hantera, social oro en kris att hantera och då en smittspridning. Och till det kopplat också inte bara smittspridningen och smittbegränsningen men också

en sjukvård som ska hantera även det som normalt sett händer i ett samhälle utöver en pandemi. Så det är väl så jag ser på att det är många kriser i en kris.

En annan respondent beskriver hur coronapandemins komplexitet bidrar till otydlighet med en ständigt förändrad problembild med nya frågeställningar att hantera:

Till skillnad från de andra situationerna som jag varit med i där det har varit ganska, eller för att inte säga väldigt, tydligt vad problemet är liksom, ”det brinner i skogen”, så har uppgiften den här gången varit att... dels att det var mycket mer utdraget plus att det skiftade hela tiden problembild. Ena dagen så handlade det om publika budskap, andra dagen handlade det om uppdrag som kom från regeringen [...].

Att coronapandemin är en annorlunda kris innebär också att den heller inte riktigt harmonierar med krisledningsplanen som upplevs vara utformad för den typiska krisen som är kortare och mer avgränsad. Coronapandemin passar helt enkelt inte in i mallen för hur en kris ser ut och hur Länsstyrelsen ska organisera sig för att hantera den: *”För den krisledningsplanen var byggd, liksom skriven, utifrån den där tydliga krishändelsen som har en upprampning och sen ett omhändertagande och sen en nedtrappning ganska snart. Och den här händelsen passade inte in där riktigt kanske”*. Utgångspunkten är alltså att coronapandemin upplevs vara en annorlunda kris vars komplexitet Länsstyrelsen i mångt och mycket saknade erfarenhet och planering för att hantera.

Krisledningsorganisationen gjorde ett bra jobb

Trots utmaningarna som krisens komplexitet medförde för krisledningsorganisationen upplever ändå samtliga respondenter att Länsstyrelsen axlade sin samordnande roll och utförde sina regeringsuppdrag. Arbetet med de samlade regionala lägesbilderna, mäklingen av skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel samt anordnandet av de regelbundna samverkanskonferenserna lyfts fram för att exemplifiera resultaten som uppnåddes. Särskilt betydelsefullt uppfattas det kommunikativa och juridiska stödet till länets kommuner ha varit:

Jag tror också hela den här fantastiska kommunikationsinsatsen och stödet, alltså när det gäller kriskommunikation och juridik, den är ju svår att mäta. Men det har man ju förstått efter återkoppling att det har varit oerhört värdefullt i länets kommuner.

Några saker som har varit extra bra också i vårt stabsarbete [...] det är ju de här nätverksmötena som kommunikatörer och jurister har haft med [...] sina motsvarande funktioner i kommunerna varje vecka [...]. Så det har lett till att vi har nog sannolikt ett ganska högt förtroende i den här frågan hur vi har hanterat det.

Länsstyrelsen upplevs ha tagit sitt geografiska områdesansvar och varit ett värdefullt stöd för länets aktörer. För att belysa effekten av krisledningsorganisationens arbete för krishantering malar en av respondenterna upp ett alternativt scenario utan Länsstyrelsens medverkan. Bilden som framträder är närmast kaotisk och pekar just på vikten av Länsstyrelsen som en sammanhållande kraft i länet:

Jag törs nästan inte ens tänka tanken om inte Länsstyrelsen hade funnits. Hur skulle det ha blivit då? Alltifrån en jättespretig kommunikation i länet till våra medborgare som hade undrat vad liksom vad håller det offentliga på med, som hade blivit otrygga, som hade gjort att de kanske än mindre hade velat följa allmänna råd och rekommendationer.

Länsstyrelsen i Västra Götaland och övriga länsstyrelser upplevs inte bara ha varit ett stöd för kommunerna och övriga regionala aktörer utan även för Regeringskansliet. Nationellt fyllde länsstyrelserna en viktig funktion i krishantering och åtnjöt ett högt förtroende hos regeringen som kom till uttryck genom de ständigt tillkommande uppdragen:

Vi gav ju även trygghet uppåt i systemet. Alltså vi byggde ju förtroende i Regeringskansliet för länsstyrelsernas förmåga att hantera sådant här och vi fick väldigt stort förtroende och tillit tillbaka från regeringen i att de pytsade ut massa uppgifter på oss på ett sätt som de inte har gjort på länge. Och jag har förstått att det var väldigt uppskattat i Regeringskansliet de här lägesbilderna som de fick från länsstyrelserna. [...] Så att det är ju en väldigt god effekt för oss som myndighet och för statsapparaten att vi fanns där och vi fyllde en funktion som ingen annan kunde fylla och kunde ha fyllt.

Personalen som arbetade i krisledningsorganisationen beskrivs som motiverade, engagerade och proffsiga: *"De som var med i uppdraget de ville göra det där, de brann för uppdraget och de förstod vikten av det arbete vi gör, var där helhjärtat, engagerade sig och levererade"*. I nedanstående citat beskriver en respondent hur arbetet för att lösa uppdragen präglades av både gemenskap och sammanhållning. I kontrast till det vardagliga arbetet på myndigheten som ibland kan upplevas som lite vagt beskrivs krisledningsorganisationens uppdrag som väldigt konkreta vilket gav Länsstyrelsen en tydlig funktion som personalen slöt upp kring:

Det var lite fint och uppmuntrande att se så många dra åt samma håll, att folk bjöd till. Och jag tror liksom det kanske är lite som tacksamt på Länsstyrelsen, en myndighet som kanske har en lite – i alla fall i allmänhetens ögon och kanske för oss själva också ibland så att – vag funktion. Vad är det vi gör egentligen? Det är så mycket så här vaga... att vi ska samverka och främja. Och helt plötsligt är det ett väldigt handfast uppdrag. Nu ska vi leverera lägesbild och nu ska vi liksom ta fram det här. Då går alla in i nån form av "war mode" och blir... de bjuder till, är generösa och liksom jobbar väldigt målinriktat. Så den... vi-känslan och liksom målinriktningen i arbetet gav en väldigt positiv effekt.

Den interna kommunikationen upplevs också ha fungerat bra:

Jag upplever att de kommunikatörer till exempel som var med i krisarbetet de gjorde ett fantastiskt bra jobb. Både skannade av det som behövdes – det vi behövde höra och se – och sen också om vi behövde formulera och skicka ut nånting så var de väldigt mycket på bollen och hanterade det.

Det har inte funnits brist på information och den har också varit ensad. Så det har inte kommit besked på tvärsen utan det har varit väldigt ensat.

På regelbundna möten som leddes av HR-enheten informerades samtliga chefer på Länsstyrelsen kontinuerligt om läget. En respondent berättar att dessa möten inte bara var viktiga för informationsspridningen utan också för att de bidrog till att öka stöttningen och sammanhållningen. På liknande sätt menar en annan respondent att dessa chefsmöten var outhärliga för Länsstyrelsens hantering av coronapandemin: *”Den kommunikationen vill jag nog ändå påstå har varit lite av räddningen för att vi har fått till det så pass bra som vi har gjort”*. Samtidigt förklarar hen att detta upplägg byggde på att cheferna i sin tur vidarebefordrade informationen till sina medarbetare, något som inte gick att säkerställa faktiskt gjordes.

Stabsorienteringarna var en viktig kommunikationskanal i krisledningsorganisationen. Flera respondenter upplever att dessa möten fungerade bra men det finns också olika uppfattningar om hur stabsorienteringar bör genomföras och i vilket syfte. En respondent anser att de borde ha erbjudit mer utrymme för dialog och samråd medan en annan tycker att stabsorienteringarna ska vara ett forum för prioriteringar och beslutsfattande. Enligt en uppfattning var det var för många medlyssnare närvarande medan det, enligt en annan uppfattning, var positivt med det stora antalet medlyssnare eftersom det bidrog till ökad transparens och effektivare informationsspridning. En respondent reflekterar över att skillnaderna i synen på stabsorienteringarna kan bero på att personalen i krisledningsorganisationen kommer från olika skolor:

Det är ju en sorts stabskultur där vi alla kanske kommer från olika skolor – liksom hur mycket säger man på sin dragning? I vilket syfte? Och har man en stramare hållning med sig då kanske man säger mindre fastän det fanns saker som pedagogiskt och, vad ska vi säga, hade både behövt sägas för att andra ska vara på banan. [...] Så att där tror jag att vi har lite att fundera på och utveckla. Men jag tyckte överlag att det funkade bra.

När det gäller utveckling av den interna kommunikationen lyfts vikten av att bättre kunna visualisera arbetet i krisledningsorganisationen. En respondent förklarar att krisstaben var så stor att varje funktion i praktiken fungerade som en egen stab. Hen efterlyser därför ett slags lägesdokumentation där medarbetarna får en överblick av vad alla funktioner arbetar med:

Jag skulle vilja se en bättre stabsarbetsplan och med det menar jag att det var svårt att hitta skriftligt nånstans sammanställt vad alla funktionerna jobbade med. Alltså om man skulle lägga lite tid på att kort formulera alla arbetsuppgifter som respektive funktion hade, skriva ner dem i korta punkter och få se det framför sig [...]. Där skulle man kunna lagt lite mer energi och tid på den typen av övergripande lägesdokumentation för vårt interna arbete tycker jag.

Trots att det finns skillnader i synen på hur delar av den interna kommunikationen kunde ha varit annorlunda är likväl den samstämmiga uppfattningen att krisledningsorganisationen gjorde ett bra jobb. Genom personalens engagerade och målinriktade arbete säkerställdes att Länsstyrelsen utförde sina regeringsuppdrag och axlade sin samordnande roll i länet.

Digitalisering och utveckling av nya arbetssätt

Under hanteringen av coronapandemin utvecklades nya arbetssätt och digitaliseringen fick en skjuts framåt. För att minska smittspridningen flyttades krisledningsorganisationens arbete från den fysiska ledningsplatsen med dess tavlor och papper till att istället utföras på distans. Denna flytt upplevs inte enbart ha lett till ett skifte i synen på hur krishantering kan bedrivas utan också i synen på distansarbete generellt. En respondent tror att distansarbete kommer att bli mer accepterat i framtiden i takt med att vanan har ökat. Dessutom medför distansarbete fördelen av att det blir färre resor och träffar som behöver arrangeras:

Det kommer säkert vara accepterat på ett helt annat sätt för många att kunna jobba på distans än vad det kanske var innan. Att vi har fått testa vad som funkar, vi har hittat alla de här Skype-mötena och sånt. Jag tror det kommer att underlätta framöver att man kanske inte reser lika mycket och att man lättare kanske vid samverkanskonferenser och såna här saker nu också att alla är så vana vid att man kopplar upp sig varifrån som helst. Innan så skulle man dra ihop folk och man skulle träffas fysiskt oftast på ett annat sätt. Var en större process. Det har blivit smidigare.

I krisledningsorganisationen höll man möten via Skype och varje funktion hade en resursbrevlåda kopplad till sig som inte var knuten till en specifik person. Ett verktyg som upplevs ha varit särskilt värdefullt i arbetet är OneNote som möjliggjorde en bra intern kommunikation genom enkel och smidig informationsdelning:

OneNote hade väl funnits som ett verktyg som några arbetade med. Men plötsligt så blommade detta upp som en plattform. Jag tror det var jag eller någon annan som bara ”Kan vi inte köra den i OneNote?”. Till slut spred sig det då. Och det blev väldigt värdefullt. Alla skapade sina böcker och så bjöd man in varandra och där ligger liksom scheman och länkar till möten.

Det bästa beslutet var nog att använda OneNote för stabens arbete tror jag eftersom vi tvingades arbeta såhär digitalt också via Skype. Så för stabsarbetet [...] så det var nog det bästa förutsättningsskapande beslutet som togs.

En respondent förklarar att devisen ”kris föder utveckling” visade sig stämma i praktiken genom de många kreativa lösningar som utvecklades i krishanteringsarbetet. Som exempel nämner hen utvecklingen av en metod baserat på ett system med rapportkort som användes för att bevaka samhällsviktiga sektorer. Denna metod bör, enligt respondenten, dokumenteras för att kunna användas även i framtida kriser:

Kopplat till metodiken då som de här rapportkorten, den sortens metodik måste vi på nått sätt dokumentera och rapportkorten bör ju ligga tillgängliga för nästa kris, om det är nu de här samhällssektorerna vi ska rapportera på.

På liknande sätt betonas i följande citat vikten av att ta fasta på de nya digitala arbetssätten som skapades under coronapandemin. Respondenten förklarar hur det inför framtida kriser är bra om systemen och hjälpmedlen är riggade på förhand så att personalen kan fokusera på själva krishanteringen:

Det kan verka som triviala detaljer men alla de här praktiska hjälpmedlen underlättar väldigt mycket och det underlättar väldigt mycket om man ser till att det är riggat kanske lite mer generellt i förväg [...] framförallt kanske för händelser som har lite mer snabba tidsförlopp än vad just den här pandemin har, när man kanske behöver komma igång ännu snabbare, att det här praktiska funkar: att man kommer in i mappar på G:, att man har OneNote förberett, att man har resursbrevlådor och liksom alla de här grejerna som annars tar ganska mycket kraft och tid att hålla på att pyssla med, som tar fokus på att faktiskt liksom jobba med funktionens huvuduppdrag, att man verkligen har lagt tid på att se till att allt sånt finns förberett, det underlättar. [...] Det är viktigt att ta med sig att man behåller de bra grejerna som vi har producerat.

På grund av pandemin fick krisledningsorganisationen alltså ställa om från det traditionella arbetet på ledningsplatsen till distansarbete. Hanteringen av coronapandemin kan därmed sägas ha bidragit till att legitimera en ny sorts krishantering med nya digitala verktyg och arbetssätt som kommer kunna användas även vid framtida kriser.

Ineffektivitet och otydlighet

Om det råder enighet om att krisledningsorganisationen axlade sin samordnande roll och utförde sina regeringsuppdrag så är bilden dock mer nyanserad när det gäller hur effektiv myndigheten var. En respondent förklarar hur arbetet i krisledningsorganisationen präglades av en tydlighet som gav goda förutsättningar att göra ett bra jobb. Det fanns hela tiden tillgång till resurser och beslut fattades vid behov. Respondenten beskriver en effektivitet som hen upplever saknas i det ordinarie arbetet:

Och det är en sån där smidighet och snabbhet som jag inte upplever att vi har annars i organisationen. Och det tycker jag är enorm fördel i en krisorganisation. Så problem fanns det, det är ändå 150 människor, uppdrag som kommer in och en pandemi och stress och så. Men jag tyckte att det hanterades väl och snabbt.

Respondentens upplevelse avviker dock från den generella uppfattningen att krisledningsorganisationen visserligen gjorde rätt saker men att dessa inte gjordes på ett särskilt effektivt sätt. En respondent menar att Länsstyrelsen var för långsam i starten eftersom det fanns en uppfattning att coronapandemin inte riktigt var myndighetens ansvar: *"I början tror jag att krisledningsorganisationen tog väldigt fäste i att det här inte var på nått sätt vår kris utan mer sjukvårdens kris och Folkhälsomyndighetens kris, och att det tog därför lite längre tid än vanligt innan vi var riktigt på banan"*. Respondenten förklarar vidare att en konsekvens av senfärdigheten blev att de juridiska aspekterna av coronapandemin inte beaktades förrän två veckor in i krishantering.

Den upplevda ineffektiviteten tog sig också uttryck i förekomsten av dubbelarbete. I följande citat exemplifieras detta genom en respondents beskrivning av hur tre olika funktioner i krisledningsorganisationen, "Infodelning och samlad lägesbild", "Analys och beredning" och "Inriktning och samordning", arbetade med en och samma information:

Där var väldigt många som var inne och tittade på samma information men med lite olika perspektiv. "Lägesbild" tittade på lägesbilden för att kunna ta upp det på samverkanskonferenser och rapportera uppåt. "Analys och beredning" tittade på lägesbildmaterialet utifrån sitt perspektiv med analys och "Inriktning och samordning" tittade också på samma material utifrån ett inriktningsperspektiv. Så där tror jag är nånting man behöver ta med sig hur man tänker kring den här hela snurran med informationsinhämtning och analys och att agera på det man ser och hur man kan kanske effektivisera det på ett bättre sätt.

En annan respondent upplever att krisledningsorganisationen var alldeles för stor och involverade för mycket personal som delvis ägnade sig åt onödiga arbetsuppgifter. Respondenten ifrågasätter även förekomsten av krisledningsorganisationen som sådan eftersom arbetet som utfördes där, enligt respondenten, kunde ha hanterats i linjeorganisationen i ett mycket tidigare skede:

Det var en stor och bökgig organisation som kunde vara mycket smidigare och kunde läggas ut på linjen mycket tidigare. Det är min uppfattning. Därför att det blev liksom väldigt många som blev engagerade. Det var väldigt många som jobbade med saker som inte hade behövt jobbas med.

Med "saker som inte hade behövt jobbas med" syftar respondenten på analysarbetet. Respondenten menar att det finns andra myndigheter som analyserade

pandemins konsekvenser och att Länsstyrelsens roll bör vara att fokusera på att leverera utifrån regeringsuppdragen. Analysfunktionen upplevs även ha varit långsam och invecklad. En annan respondent beskriver det som att *"Vi har en analys- och omvärldsbevakningsfunktion då som är väldigt omständlig. Det är inga snabba puckar utan man utreder och analyserar väldigt, väldigt länge innan vi på något sätt får någon form av underlag att hantera ute i funktionerna"*. Kritik riktas även mot hur analysfunktionens arbete togs tillvara på. I följande citat ifrågasätter respondenten hur en rapport med en långsiktig analys av pandemins konsekvenser togs omhand:

Hur använder vi nu detta framåt, all den här kunskapen, den informationen i krisledningsarbeten och i övrig organisation? Det kunde nog gjorts mycket bättre om det nu gjordes överhuvudtaget. [...] Men det var ju ett jättearbete med ett antal förslag och så vidare och det kunde tas om hand på ett bättre sätt det beslutet. Alltså den finns ju där, en rapport på 200 sidor, men vad har den lett till? Hur tog vi hand om det?

Att analysfunktionens arbete skulle vara onödigt eller inte fylla någon funktion för krishanteringen är dock ingen allmän uppfattning. En respondent menar tvärtom att analys är en viktig del i Länsstyrelsens krishanteringsarbete även om organisationen kanske inte är riktigt "redo" för en renodlad analysfunktion:

Jag tror i hög grad att man är omogen visavi en sån funktion: Vad använder vi den till? Vad kan den göra för oss? Vad kan vi få ut av den? Hur samspelar vi med den? [...] Men jag ser att analys har en extremt viktig funktion i en kris. Alltså, det är steget mellan lägesbilden och beslutsfattandet. Så "Ja, okej, nu vet vi att det är såhär. Det här är vår bild. Vad betyder det för oss? Vad betyder det att vi behöver göra? Vad är det vi inte bör göra?".

Den upplevda bristen på effektivitet i analysarbetet (inom funktionerna "Analys och beredning", "Analys och inriktning" samt "Långsiktig analys") kan delvis kopplas till otydliga uppdragsbeskrivningar. Under intervjuerna förklarar ett par respondenter att det var svårt att finna sin respektive funktions roll i krisledningsorganisationen och att bristande styrning ledde till otydliga beställningar och förväntningar – man visste helt enkelt inte vad man skulle göra. När en respondent som arbetade i analysfunktionerna ska sätta ord på sin upplevelse förklarar hen att *"Analys liksom... cheferna visste ju inte vad de ville ha. Man saknade beställarkompetens. Vad är det ni vill ha analys av? Vi har en analysfunktion, vad ska vi göra med den liksom?"*. En respondent som arbetade i funktionen "Inriktning och samordning" ger följande förklaring till varför man inte visste vad man skulle göra i funktionen:

Ett: Vi hade inte övat. Två: Vi fann inte att de skriftliga instruktionerna gav oss vägledning. Tre: Det var ingen i övriga organisationen som kunde förklara för oss vilka förväntningarna var på oss och vilken roll vi skulle fylla. Och fyra: Vi fick heller ingen återkoppling på våra förslag från krisledningen i början.

Samma respondent menar att de otydliga förutsättningarna skapade en osäkerhet som i sin tur ledde till missnöje och frustration över att inte veta vad man förväntades bidra med eller om man överhuvudtaget rörde sig i rätt riktning. Bristen på tydlighet är dock inte enbart kopplad till enskilda funktioners arbete utan påtalas också på en mer övergripande nivå. En respondent efterfrågar en ökad tydlighet när det gäller inriktningen för hela krisledningsorganisationens arbete, något som hen tycker saknades under coronapandemin:

Att man lite mera agilt efter hur händelsen utvecklar sig och vilka uppdrag som vi får och hur arbetet går och hur pandemin utvecklas och så vidare, skulle utvecklat det här med ”beslut i stort”. Alltså ”För veckan gäller följande: Vi ska uppnå det här, vi ska prioritera det här, det är viktigt för oss att nå hit, vi ska fullfölja detta och så och så”. Att lite mera uttalat från chefen att ”Det är hit vi ska den här veckan”. Det hade jag gärna sett.

Den generella upplevelsen är alltså att krisledningsorganisationen av olika anledningar inte var särskilt effektiv i sitt krishanteringsarbete. Det upplevs också ha funnits brister i tydligheten avseende såväl enskilda funktioners uppdrag och roller som för inriktningen för krisledningsorganisationens arbete i stort. Trots att det finns olika upplevelser av ineffektiviteten, är den höga bemanningen en aspekt som löper som en röd tråd genom samtalen med respondenterna.

Den höga bemanningen

Behovet av att kunna säkra personalförsörjningen under pandemin gjorde bemanningen av krisledningsorganisationen till en viktig fråga. Mot bakgrund av att landshövdingen dessutom såg coronapandemin som en möjlighet till ökad delaktighet och övning uppmanade han HR-funktionen att öka bemanningen och bredda kompetensen. Från mars till september 2020 (vecka 13–40) var totalt sett 167 personer del i krisledningsorganisationen under någon period. En respondent förklarar att det stora antalet personer i organisationen var en logisk följd av hur coronapandemin utvecklades med ständigt nya uppdrag som skulle utföras:

Uppdraget växte med pandemin. Och då behövde vi växa och få in nya personer i organisationen. Det tog tid men jag tycker att det gick ju bra sen. [...] Stundvis var det 150 medarbetare och namn som skulle samordnas och det är ju en stor organisation utifrån olika uppdrag.

Samtidigt ifrågasätts nyttan med den höga bemanningen i krisledningsorganisationen. Utöver att det kunde upplevas vara ineffektivt att involvera alltför mycket personal upplevdes det heller inte vara nödvändigt för att hantera pandemin. En respondent uttrycker det som att man var för överambitiös i bemanningsplanen: *”Det gick åt för mycket folk att vara extra-extra-extra-reserv när behovet aldrig uppstod och man kunde inte se det från början heller”*. Enligt respondenten hade semestrar

inte behövt ställas in under sommaren om arbetet i högre utsträckning hade utförts i linjeorganisationen:

Jag förstår tanken med att vi skulle ha säkrat upp allting men folk får ju inte sin semester och då hade det pågått så länge så man kanske borde sett att den här krisen inte var så... den var hanterbar och kunde skötts mer i linjen än att säkra upp halva personalstyrkan till en krisorganisation.

På liknande sätt ifrågasätter en annan respondent varför bemanningen behövde bli en så stor fråga och menar att det stal fokus ifrån uppdragen som skulle utföras. Respondenten anser att tillförsel av mer personal är fel sätt att gå till väga för att hantera pandemin eftersom det leder till en utmattning i organisationen:

Man behöver titta på hur man kan optimera de här uppdragen som en sådan här organisation ska hantera utan att den sväller i personal. För organisationen blev ju utmattad när staben sväljer för mycket personal och där känner jag att man har mycket att lära.

Den höga bemanningen i krisledningsorganisationen innebar att erfarna medarbetare fick lära upp personer som kanske aldrig hade arbetat i en viss funktion eller i en krisstab förut. Mot bakgrund av att vissa personer dessutom bara var inne i organisationen under korta perioder upplevs tiden som ägnades till upplärning inte alltid ha varit effektivt använd:

Innan man har fått dem [nya personer] på banan så är det väldigt lätt att man tänker att ”Jamen jag gör det själv för det går mycket fortare”. Och speciellt när man visste att det var någon som skulle in och jobba kanske två veckor och sen inte mer... att det tog väldigt mycket tid. Man fick liksom skärpa sig på att försöka sitta och göra saker tillsammans för att de skulle lära sig. Så det kan man väl känna att det var jättebra nu att vi har många som vet hur det funkar men jag skulle ju tro, i en annan kris, att det är viktigt att man inte är för många inne. För det blir väldigt mycket startsträckor som måste jobbas på hela tiden istället för att lägga tiden på stabsjobbet.

När det var som mest hektiskt fanns heller inte alltid utrymme att ge nya stabsmedlemmar arbetsuppgifter eftersom tiden att lära upp dem saknades:

Ibland så kunde det bli väldigt många nya och så var det inte så lätt att fördela arbetsuppgifter [...] för de behövde stöd i ”huret”, för hantverket kunde de ju inte. Och det gjorde ju ibland att man kanske fick nyttja dem lite i det här arbetet där man kunde jobba i grupp och sen så fick man släppa dem resten av veckan.

Den höga bemanningen innebar att flera medarbetare i krisledningsorganisationen saknade kunskap i stabsmetodik, vilket bidrog till både osäkerhet och ineffektivitet.

En respondent förklarar att *"Det var för låg nivå, mig inkluderad, på förberedande liksom grundläggande metodik. Vad innebär det att sitta i en stab? Hur funkar det? Vad förväntas? Hur ska vi göra?"*. I följande citat beskriver en annan respondent svårigheten som uppstår när kunskapsnivån är för låg:

Ett annat problem var att alla inte riktigt förstår hur man jobbar i en stab. Alltså att man använder sig av funktioner och att man går via rätt väg när man skickar nånting. Man går inte ... allt arbete ska ju gå via staben. Man skickar inte det till sin egen enhet vid sidan om utan då blir det jädrigt svårjobbat stundtals.

För att råda bot på kunskapsbristen uppmärksammas behovet av utbildning i stabsmetodik men också behovet av mer övning. En respondent menar att andra än personalen på enheten för samhällsskydd och beredskap (ESB) behöver öva så att inte "övningen" för dessa medarbetare utgörs av att kastas in i skarpt läge under pågående kris. Genom att öva på olika scenarier som kan uppstå menar en annan respondent att Länsstyrelsen kan utveckla sin "kriskultur", en kultur som inte skapas av sig själv utan kräver aktivt arbete:

Jag tror att vi behöver träna mer på eventuella scenarier som kan komma att komma. Då är det lite lättare att hantera situationen. Organisationen behöver utveckla sin kriskultur kanske. [...] Jag tror att alla i vår organisation har på ett eller annat sätt förståelse för kris och krishantering och så. Men någon form av kultur kring hur hanterar vi kriser tror jag att vi behöver jobba på.

Något som särskilt lyfts fram när det gäller bemanningen är bytet av stabs- och krisledningschefer. På initiativ av landshövdingen roterade avdelningscheferna på positionen som krisledningschef enligt ett rullande schema och byttes i regel ut varje vecka. Även stabscheferna roterade, i början med byte varje vecka och därefter med två till tre veckors intervall. En respondent förklarar hur erfaren personal ofta fick lägga tid på krisledningscheferna på grund av rotationen. En annan respondent menar att rotationen på chefspositionerna skapade en "ryckighet" och att frågor tappades bort:

Ledningssystemet man hade med roterande stabschefer och krisledningschefer gjorde att det blev ryckigt och ojämnt och att jag upplevde att frågorna tappades bort. Alltså jag ställde en fråga till krisledningen en vecka och nästa vecka så är den frågan glömd och återkopplades inte [...].

Det frekventa bytet av stabschefer bidrog till bristande kontinuitet:

Det kunde vara så ibland att vi fick ett budskap en vecka från en stabschef och så kom nästa stabschef nästa vecka och ville också arbeta om formerna och så kom tredje och så ville den också göra det igen. Så att det... kanske lite onödigt mycket på det sättet.

För att skapa bättre kontinuitet pekar några respondenter på vikten av att ha färre personer på chefspositionerna som tjänstgör under längre perioder. Med syftet att just öka kontinuiteten i krisledningsorganisationens arbete skapades under våren rollen som strategisk krisledningschef bemannad av en och samma person. I och med den nya rollen fanns två krisledningschefer, en strategisk och en operativ. En respondent beskriver det som att mandatet som krisledningschefen har enligt krisledningsplanen egentligen bara delades upp på två roller. Enligt respondenten var detta inte effektivt och hen anser att det hade blivit både tydligare och enklare om det bara hade varit en krisledningschef. Hen konstaterar att krisledningsplanen behöver ändras om det ska finnas två krisledningschefer och att det krävs helt andra förberedelser om det ska vara rotation på positionen:

Är tanken att vem som helst ska kunna vara krisledningschef så krävs det ju en annan utbildning och en annan kontinuitet även när det inte är kris. [...] Vill vi bredda att det är fler förmågor som ska kunna vara krisledningschef än de som har varit det historiskt då behöver vi ha en plan för det, alternativt ändra krisledningsplanen om vi nu ska ha två.

Frågan om rotation på krisledningschefspositionen kan ses som en del i en större fråga som blottlägger en skiljelinje i synen på vem eller vilka som ska ansvara för krishanteringen: Är det en uppgift som tillhör vissa "specialister" eller är det hela Länsstyrelsens ansvar? På ESB arbetar man till vardags med kris- och beredskapsfrågor och i citaten nedan ger respondenterna uttryck för uppfattningen att ESB, med den specialistkompetens som finns där, skulle ha getts ett större utrymme att hantera krisen:

Jag själv har varit förespråkare för att alla ska vara med och alla ska ha en roll, att det ska fördelas över hela Länsstyrelsen, att det inte bara är ESB:s fråga. Jag har ändrat mig under den här tiden för jag tycker inte att det alltid funkat som det ska eftersom det finns en kärna på Länsstyrelsen som har jobbat fram någonting och jobbat med det här och har kontakten ut mot beredskapssverige och kan det här.

Jag hade önskat att man hade varit bättre på att ta vara på den kompetens som finns hos många inom enheten för samhällsskydd och beredskap som ju har en omfattande och långvarig erfarenhet av krisledningsarbete [...]. För det finns väldigt mycket av färdiga system och arbetsmönster och så vidare som [...] man ska följa och man ska förstå varför man jobbar såsom man gör.

Respondenterna i citaten ovan anser att krishanteringen hade blivit bättre om ESB:s kompetens och erfarenhet bättre hade tagits tillvara på. I motsats till denna uppfattning står uppfattningen att krishantering är hela Länsstyrelsens ansvar och att det därför är viktigt att fler, i synnerhet bland cheferna, har kompetens att kunna arbeta i krisledningsorganisationen:

Eftersom vi har ett utpekad krisledningsuppdrag i vår instruktion så måste man bredda utbildningen. Det får inte vara någon elit någonstans som sysslar med detta. [...] Och så blir det en kris och så visar det sig att många av cheferna har aldrig suttit i en krisledning, känner inte till funktionsindelning, känner inte till enkla stabsrutiner och det är klart ett problem om man får en kris som pågår kanske ett, ett och ett halvt år, att för att klara kontinuiteten [...] så måste man ju ha en personalförsörjning och det innebär ju att man måste engagera fler människor.

Man behöver hitta fler än de som jobbar inom [ESB] som är bekväma och kan leda och styra en sådan här verksamhet så att man får en bredare förankring i verksamheten. Och även inom, givetvis, de olika funktionerna då att de känner sig bekvämare med att äga det uppdraget som det innebär att bedriva respektive L-funktion eller vilken struktur vi nu har.

Andra respondenter ger uttryck för ett slags medelväg när det gäller bemanningsfrågan enligt vilken det är bra att involvera fler än bara personalen på ESB, men att urvalet bör vara mer selektivt. En respondent föreslår att man ska "krisplacera" ett visst antal medarbetare med bestämda roller som ges nödvändig utbildning och övning. Hen förespråkar en modell med en långsiktigare bemanning av ett mindre antal medarbetare som blir befriade från sina ordinarie ansvarsområden:

Man kanske ännu mer tydligare hade kunnat pekat ut 50–60 personer istället för 150 personer och så ännu mer tydligt sagt att "Nu är du uttagen ur din tjänst. Du jobbar till vardags med livsmedelskontroll, det gör du inte nu. Så under hela de här fyra månaderna då kommer du tillhöra staben om inte annat...".

För att denna modell ska fungera menar en annan respondent att det måste finnas en "back-up" för att säkerställa att det ordinarie linjearbetet löper på medan personalen i krisledningsorganisationen fokuserar helt och hållet på stabsarbetet. För chefer är det särskilt viktigt att det finns en plan för hur deras ordinarie ansvarsområden kan tas om hand under tiden de arbetar i krisledningsorganisationen:

När man sitter i staben så måste man vara bortkopplad ganska ordentligt från det vanliga jobbet också för att kunna fokusera. Och är du då kanske enhetschef i ditt vanliga jobb så är det ju svårt kanske att... man måste fundera på under en längre tid att man kopplar bort dem så att de inte har de dagliga frågorna som landar på deras bord också. [...] För det blir ju en utmaning och speciellt då tänker jag mer stabschefer och krisledningschefer också som har ganska mycket personalansvar och andra saker och möten och sånt. Så [...] att det kan vara bra att ha liten tanke där vilka ska det vara och hur löser man det om det blir en lång kris igen.

Genom att planera bemanningen mer i förväg säkerställs också att personer som kommer in i organisationen bättre kan bidra med sin kompetens där den behövs. En respondent beskriver hur det kunde kännas amatörmässigt att ägna sig åt

arbetsuppgifter som andra på Länsstyrelsen skulle ha kunnat gjort bättre. För att bli en effektivare krisledningsorganisation tycker hen därför att man bör skifta fokus från antalet personer till att titta mer på kompetensbehovet i respektive funktion:

Något som jag reflekterade över det var ju att vi inte fick en så bred kompetensbas från hela Länsstyrelsen som vi kanske skulle ha behövt. Nu satt vi ju och klurade på konsekvenser för areella näringar utan att ha någon från landsbygdsavdelningen i funktionen till exempel. [...] Det räcker inte med bara huvuden, antal, utan man behöver kanske också vara lite tydligare med vilken typ av kompetens man behöver.

Den höga bemanningen är ett ämne som väcker många åsikter. Som citaten ovan visar upplever flera respondenter att den inte var helt nödvändig och menar att den bidrog till en ineffektivitet i krisledningsorganisationens arbete. Bakom frågan om bemanning döljer sig dock den större frågan om vem eller vilka som faktiskt ska ansvara för Länsstyrelsens krishantering. Ska ESB ta hela ansvaret, eller är det viktigt att hela Länsstyrelsen involveras? Finns svaret på frågan kanske någonstans mittemellan i form av "krisplacerade" medarbetare runt om på myndigheten? Oavsett vad svaret än blir leder samtalet oundvikligen vidare till frågan om valet av organisationsform.

Särskild krisledningsorganisation eller inte?

Bemanningsfrågan är tätt sammanlänkad med valet av beredskapsnivå och organisationsform. En central fråga som väcks är om coronapandemin bör hanteras i en särskild krisledningsorganisation (den högsta beredskapsnivån) eller i ett annat slags organisation. Beslutet att gå upp i särskild krisledning föregicks av diskussioner som tydliggör åsiktsskillnaderna i frågan om krisledningsorganisationens vara eller inte vara.

Det var lite tydligt inledningsvis tror jag att det fanns lite olika syn kanske från ledningen kontra de som ansvarar för krisledningsarbetet i praktiken, vardagen, kring när och hur man ska överhuvudtaget fatta beslut om en form av krisledningsorganisation. Och lite prestige eller kanske lite bristande kommunikation där som på något sätt satte en lite onödig ton kring de här frågorna som kom som att spöka hela vägen på något sätt.

Genom beslutet att gå upp i särskild krisledning klargjordes att krishanteringen hade högsta prioritet. En respondent anser att det var det bästa beslutet att fatta där och då och att det gav *"helt rätt signalvärde både inåt och utåt"*. En annan respondent delar samma uppfattning men poängterar också vikten av att kunna skala ner och anpassa organisationen efter hur behoven ser ut i den aktuella krisen. Rhetoriskt frågar hen sig hur Länsstyrelsen skulle ha hanterat ytterligare en kris som hade inträffat samtidigt, exempelvis en skogsbrand. Skulle den i så fall ha hanterats i samma krisledningsorganisation trots att det är två helt olika händelser? Ytterligare ett argument som respondenten anför till att skala ner krisledningsorganisationen är att den tröttnar ut personalen:

Alltså ser man att intensiteten går ner, vi har väldigt lågintensivt... jamen då kanske man också ska vara... ja, inte snabb men ska kunna vara så pass att vi kan trappa ner den här krisorganisationen också och inte behöva alla de resurserna uppbundna. För att det kan ju svänga om. Alla väntade ju lite på att det kan komma en vändning och det kan öka igen och det är ju lite det vi ser nu. Men säg nu att det hade ökat ännu mer, med vilka resurser? För risken är ju att vi tröttar ut resurserna över tid och passade vi då inte på att gå ner lågintensivt när det var lite mer lugnt, som det var över sommaren till exempel, då kanske man får ta stryk sen när man ska försöka trappa upp det där igen för då har man kört slut personal.

I takt med att intensiteten i krishanteringen avtog kring sommaren påbörjades arbetet med att ta fram en ny organisationsmodell. Den 5 oktober övergick hanteringen av coronapandemin i en tillfällig organisation där arbetet i stor utsträckning hantearas i linjeorganisationen men där det finns en samordnare som håller ihop uppdragen. Denna organisation upplevs vara mer resurseffektiv och ändamålsenlig i hanteringen av krisen:

Vi är några få personer, vi känner varandra väl, det blir mycket synergieffekter. Så det tror jag själva det här att jobba i en så uthållig kris att det var vårens erfarenheter, att man behöver jobba på ett annat sätt när det blir den typen av uthållig kris.

För en sådan här utdragen händelse över tid så kanske inte en krisledningsorganisation med den strukturen är det bästa arbetssättet utan, och det är ju också så man har jobbat nu, att man har mer en form av en särskild organisation och det tycker jag verkar funka väldigt bra. Det kanske man hade kunnat börja med tidigare för att det blir ju... då kommer man ifrån det här med den här personalomsättningen och den överbyggnaden som ibland kan vara lite tungrodd utan att kanske egentligen ge så mycket mervärde i den typen av kris som den här pandemin är.

Samtidigt finns kritik mot att krisledningsorganisationen inte längre är aktiverad. Kritiken bottnar i att Länsstyrelsen under en pågående kris inte följer den planläggning som finns och som just stipulerar att krisledningsorganisationen ska vara aktiverad när det är en kris. En respondent medger att coronapandemins varaktighet gör den till ett nytt fenomen men ställer sig frågande till om varaktigheten är skäl nog att frånga planläggningen. Respondenten säger sig inte sitta inne med något svar på frågan hur Länsstyrelsen bör organisera sig men pekar på vikten av att frågan diskuteras:

Vad är det som föranleder att vi överger det vi har lärt oss, det vi har dokumenterat, det vi har bestämt vi ska göra enbart av den anledningen av att krisen fortsätter över tiden? Vad är det som föranleder det? [...] Vi måste kunna diskutera detta. Det är möjligt att man ska ha en ny krisledningsplan som säger "Blir krisen långvarig i tiden måste man tänka på ett nytt sätt" och jag har inte svaret på den frågan.

På liknande sätt anser en annan respondent att frågan om organisationsform är värd att reflektera över. Enligt respondenten är krisledningsorganisationen som organisationsform inte nödvändigtvis den bästa för att möta kriser som är långvariga och lågintensiva:

Man kanske behöver reflektera över i vilket skede en krisledningsorganisation kanske inte är det optimala sättet att organisera sig utan att man kanske behöver ha en annan typ av organisation för att bättre kunna hantera de uppgifterna som Länsstyrelsen ska hantera. Att en krisledningsorganisation kanske inte per automatik är alltid den bästa organisationsformen, skulle jag säga, för den här typen av utdragen, på ett sätt, lågintensiv händelse.

Det råder ingen tvekan bland respondenterna om att coronapandemin är en kris, men eftersom den skiljer sig från den typiska krisen i varaktighet och omfattning upplevs det inte vara självklart att den bör hanteras i en krisledningsorganisation. Att den tillfälliga organisationen som startade i höstas bedöms fungera bra och fortfarande ansvarar för krishanteringen kan sägas aktualisera frågan ytterligare. Diskussionen om valet av beredskapsnivå och organisationsform när det kommer till pandemier och liknande kriser lever med andra ord vidare.

Behovet av nationell samordning

Eftersom coronapandemin är en nationell kris som inte enbart kan hanteras på regional nivå av varje enskild länsstyrelse upplevs det ha varit problematiskt att de 21 länsstyrelserna inte var samordnade. Bristen på samordning innebar att länsstyrelserna inte pratade med "en röst":

Ett problem som uppstod tidigt i krisen var att enskilda länsstyrelser tog egna initiativ på att ge ut riktlinjer och "guidelines" på allt möjligt. Det ställde till det kommunikativt givet vikten av att prata med en röst. Att myndigheterna ska säga samma sak, inte massa olika.

Bristande samverkan och samordning upplevs skada förtroendet för länsstyrelserna. En respondent förklarar att former för samverkan visserligen utvecklades efterhand men att det troligtvis tog för lång tid på grund av avsaknaden av gemensam nationell övning. I dagsläget genomförs övningar för att hantera kärnkraftsolyckor, översvämningar och skogsbränder med grannlänerna, inte tillsammans med alla länsstyrelser. Respondenten anser att frågan om samverkan och samordning vid nationella kriser måste diskuteras för att länsstyrelserna gemensamt ska kunna utföra sitt uppdrag och upprätthålla ett högt förtroende:

Det blev inga bra signaler när länsstyrelserna inte gick i samma takt för då ifrågasattes det "Varför gör Länsstyrelsen där så? Varför gör inte ni det och så vidare?". Och då ska man komma ihåg att det är inte så att den länsstyrelse som har gått först blir någon form av hjälte utan det drar bara lite, vad jag ska

säga, skammen över alla 21 länsstyrelser att man gör olika. Det skadar förtroendet för länsstyrelserna att man inte i en sån här nationell kris kunde agera samstämmigt. Så det tycker jag är väldigt viktigt att man tar med sig i en utvärdering, hur ska vi faktiskt säkerställa när vi får nationella kriser att vi 21 länsstyrelser också klarar av att fullgöra vårt geografiska områdesansvar på ett korrekt sätt?

Ett konkret uttryck för den bristande samordningen var avsaknaden av en enhetlig rapporteringsmetod i arbetet med att ta fram samlade regionala lägesbilder. Länsstyrelserna använder olika metoder när de begär in lägesbilder från kommunerna och som de sedan sammanställer i regionala samlade lägesbilder. Dessa skickas till länsstyrelsernas samordningskansli som i sin tur tar fram en samlad nationell lägesbild som skickas till Regeringskansliet. Eftersom varje länsstyrelse inhämtar sin information på olika sätt utifrån olika frågeställningar blir den nationella samlade lägesbilden ett resultat av tolkningar i två led, först på regional nivå och därefter på nationell nivå. En respondent förklarar att detta leder till att informationen riskerar att förvanskas på vägen från sändaren till den slutgiltiga mottagaren. Genom en bättre användning av kommunikationstjänsten WIS skulle man, enligt respondenten, på ett enkelt sätt kunna säkerställa att informationen förblir oförvanskad:

Det är inte säkert att det som kommunen säger är det som faktiskt sen landar uppe hos Regeringskansliet. Så ett sätt att kvalitetssäkra att informationen förblir oförvanskad hela vägen upp ser jag som väldigt prioriterat. [...] Hade man gjort lite mer intelligent approach till hur WIS ska användas så hade man på ett ganska enkelt sätt tror jag kunnat få informationen oförvanskad direkt ifrån källan och hela vägen upp till användaren.

Utöver risken för att tolkningar leder till att information förvanskas påtalar en annan respondent att bristen på business intelligence (BI)-programvara håller tillbaka Länsstyrelsen. Hen förklarar att sättet på vilket länsstyrelserna gemensamt hanterar lägesbilder är ineffektivt och omöjliggör jämförelser av relevanta statistiska data:

Det går inte att enkelt kvantifiera de här 21 länens olika rapportering. Alltså, hur många län har uppgett rätt läge? Då får vi stå och räkna igenom de här och som ligger på någon G-mapp, någon struktur på någon server. Helt värdelöst att jobba med och komma åt liksom, systematisera. Och också helt omöjligt att para med annan relevant statistik, exempelvis [...] läget kanske med befolkningsstorlek eller antal krematorier [...]. BI-stöd [...] är ju centralt för att ta Länsstyrelsen till nästa led i utvecklingen om vi ska hänga med.

Behovet av nationell samverkan och samordning är påtaglig i frågor som rör IT. Eftersom länsstyrelsernas IT-avdelning arbetar för alla 21 länsstyrelser hade funktionen "IT-stöd", till skillnad från övriga funktioner i krisledningsorganisationen, ett nationellt uppdrag. En respondent som var funktionsansvarig för IT-stöd beskriver att funktionen hade ett dubbelt perspektiv i hanteringen av coronapandemin. Utöver att stötta krisstaberna ute i länen behövde IT-avdelningen också hantera

problem relaterade till det stora antalet medarbetare runtom i landet som började arbeta hemifrån:

Det blev två perspektiv för oss här. Det ena handlar om att hantera problem och incidenter, kapacitetsproblem, dels som var kopplade till stabsarbetet – alltså staberna fick problem att köra sina samverkanskonferenser så att säga. Det var ett perspektiv. Det andra var alla medarbetare som gick hem som inte hade någonting med staberna på länen att göra, men som började jobba hemma. Det blev ett annat problem. Och det här blev ju en samlad konsekvens för oss då att hantera.

Enligt respondenten är länsstyrelsernas IT-miljö inte konstruerad för att hantera omfattningen av hemarbete som följde på coronapandemin. Vissa arbetsuppgifter gick inte att genomföra hemifrån och kompetensen hos många medarbetare att bedriva distansarbete var dessutom låg, vilket medförde såväl tekniska belastningsproblem som supportproblem. Kapacitetsproblemen blev uppenbara:

Det blev ändå tydligt att vi fick flaskhalsar i teknikleveransen och i supportleveransen. Den är inte uthållig på det här sättet. Det skedde oerhört mycket arbete kvälls- och nattetid för att leverera så att staberna på alla länen kunde verka under dagtid eller på kvällstid. Men där fanns... det blev tydligt, kan jag ju säga, där vi trodde att det fanns flaskhalsar blev det väldigt tydligt att det faktiskt var så.

Konsekvenserna av det omfattande hemarbetet har, enligt respondenten, sin grund i relationen mellan IT-avdelningen och övriga länsstyrelser. Eftersom funktionen IT-stöd ingick i Länsstyrelsens i Västra Götaland krisledningsorganisation fanns en naturlig koppling som främjade dialog. I relationen med övriga länsstyrelser saknades dock den här dialogen vilket bidrog till en oförståelse för hemarbetets konsekvenser. På eget initiativ kallade IT-avdelningen till veckovisa konferenser med samtliga länsstyrelser för att möjliggöra ett informationsutbyte. Likväl önskar respondenten att relationen till landets länsstyrelser varit bättre och att avgörande beslut som påverkar IT-avdelningen hade fattats i dialog:

Det jag skulle vilja ändrat på det är relationen till de andra länen eftersom det påverkar oss så oerhört mycket. Jag skulle ha önskat att den var ännu tajtare. [...] Vi krävde insyn. Vi kallade dem och vi krävde att de deltog och att de svarade på våra frågor och så vidare. [...] Jag skulle ju vilja att när de fattade beslut som fick sån avgörande påverkan på oss, att det hade skett i dialog med oss.

Det nationella uppdraget innebar samtidigt att IT-avdelningen hade en helhetssyn på länsstyrelsernas hantering av coronapandemin. Respondenten förklarar att "hju-let uppfanns" runtom i landet och beskriver hur krishanteringsarbetet oreflekterat följde ett invariant mönster där varje nytt regeringsuppdrag hanterades på samma sätt: genom att tillsätta mer personal som i sin tur efterfrågade information av landets

kommuner som bara fick alltmer att göra. Enligt respondenten behöver samordningen bli bättre för att länsstyrelserna gemensamt ska kunna utveckla nya effektiva arbetssätt:

Man behöver utveckla den nationella samordningen mellan länen. [...] Här skulle länsstyrelserna kollektivt tjänat mycket på att antingen de stora länen framför allt driver och går före när det gäller utvecklingsinsatser för att hantera en kris eller behov de har för att slippa hela konsensus-snurren. Det tror jag man behöver definitivt utveckla. För det kunde jag se att vissa saker fick man på banan väldigt snabbt [...] man gjorde akuta lösningar i mars liksom för att lösa en viss typ utav rapportering. Men den är ju fortfarande kvar. [...] Det blev ”Jamen vi gör såhär, det är väldigt arbetsintensivt” och sen så fortsatte vi med det. Det behöver man utveckla och det tror jag man skulle kunnat tjänat oerhört mycket på.

Avsaknaden av ett samordnat och strukturerat utvecklingsarbete innebär att initiativ och önskemål om IT-verktyg från enskilda medarbetare inte togs tillvara på. Respondenten menar därför att länsstyrelsernas gemensamma beslutande organ med ansvar för utvecklingsinitiativ inte enbart bör fokusera på resurser utan också på utvecklingen av förmåga:

Där tycker jag att det hade man kunnat tagit hand om på ett mer strukturerat och beslutsfälligt sätt för att nationellt tydligt kunnat säga ”Det här är nånting som ökar vår förmåga att hantera covid”. Och så skulle man liksom satt oss på att springa på den. Det upplevde jag hända ganska sällan. Ibland kom det upp uppslag på nått verktyg och sen när det då vändes till att ”Okej då behöver vi ha tid från verksamheten för att kravställa eller behöver ha nån input liksom”, då föll det. [...] Likaväl som man hade en samordnande funktion i Halland som skulle klippa ihop lägesbilder och rapportera uppåt, så skulle man också behövt ha ett tydligare beslutande organ kring utveckling av förmåga. För jag tror att väldigt många utav sakerna som vi gör nu gjorde vi på samma sätt i april. Det hade inte behövt se ut så.

Bristen på länsstyrelsegemensam nationell samordning upplevs alltså ha skadat förtroendet för landets länsstyrelser. IT-frågor är särskilt känsliga för bristande samordning och en bättre dialog mellan IT-avdelningen och länsstyrelserna upplevs ha kunnat mildra effekterna av det omfattande hemarbetets konsekvenser. Genom att gemensamt satsa på utveckling av förmåga, till exempel avseende BI-stöd och andra IT-verktyg, hade länsstyrelsernas krishantering också kunnat bli både bättre och effektivare. I arbetet med att ta fram samlade regionala lägesbilder hade en bättre användning av tekniskt stöd och en enhetlig inrapporteringsmetod inneburit mindre tolkningsarbete och precisare lägesbilder.

Coronapandemin – lärorik för Länsstyrelsen

Kriser är ju för jävliga med tanke på vad som har hänt vårt samhälle, men det har varit ett oerhört lärorikt år som jag tror har gynnat vår organisation på sikt

på många sätt och vis. Så inget ont som inte för med sig något gott. Och det är väl det som gör att det på nått sätt kändes värt det, allt det här jobbet med krisorganisationen. Som vi ändå lagt ner ganska mycket tid på... som var ambitiöst med alla dessa medarbetare. Men det har nog ändå gett nånting också.

I citatet ovan förklarar respondenten hur coronapandemin, trots dess konsekvenser för samhället och individer samt det intensiva arbetet som bedrevs i krisledningsorganisationen, ändå har varit lärorik för Länsstyrelsen. Coronapandemin upplevs ha rustat myndigheten inför framtida kriser på ett sätt som övningar aldrig hade kunnat åstadkomma. Under krisen har Länsstyrelsen visat prov på anpassningsförmåga när det gäller att ta sig an nya arbetsuppgifter och arbetssätt. Självförtroendet har stärkts hos både enskilda medarbetare och organisationen i stort av att ha klarat av de utmaningar man ställts inför. Ute i samhället har man fått upp ögonen för myndigheten:

Länsstyrelsen har plötsligt blivit en aktör i samhället. Innan var det knappt folk visste vad en länsstyrelse var ju. Nu vet man vad en länsstyrelse är. Och det har skänkt oss självkänsla att vi fått massa nya arbetsuppgifter, som vi normalt sätt inte hade, som vi har skött på ett alldeles utomordentligt sätt. Det har stärkt organisationens självförtroende, det har stärkt den enskilda medarbetarens självförtroende. Alltså vi kan mycket mer än just det här som jag är van vid att jobba med. Och det är enorm tillfredställelse såklart att ha den känslan att vi är duktiga, vi är bra.

Även internt i organisationen upplevs man ha ”vaknat upp” och fått en ökad förståelse för Länsstyrelsens roll vid kriser:

Jag tror många har vaknat upp och förstått att vi är också en krisledningsmyndighet, vi har ett stort ansvar vid en sån här händelse. Och det har nog fått många att vakna till. Man kanske har sett Länsstyrelsen på ett sätt och vilka arbetsuppgifter Länsstyrelsen har och man har gått en introduktionsutbildning och förstått att ”Åh, vad många olika saker vi gör på Länsstyrelsen”, men man kanske inte har förstått att vi ändå är den där som har det här stora ansvaret när det händer en sån här sak i länet. Och det har ju väldigt många fått insyn i nu och det är ju jättepositivt. Och det är ju bra för Länsstyrelsen att fler medarbetare känner till och vet vad det innebär.

Betydelsen av krishanteringsarbetet gjorde att det kändes givande och stimulerande att jobba i krisledningsorganisationen. En respondent berättar att *”Nånting som väcktes i mig då utifrån uppdraget var att man kom ihåg varför man ville jobba inom den offentliga världen, vikten av det vi gör, nyttan med det vi gör. Det var roligt att återuppleva det”*. En annan respondent berättar att arbetet i krisledningsorganisationen födde arbetsglädje. I ett större perspektiv beskriver hen också coronapandemin som ett slags stålbad för Länsstyrelsen som organisation. Trots att det var tufft så var det nyttigt att få arbeta i ett högt tempo utifrån ett tydligt syfte:

Jag tror att det är välgörande för en organisation som Länsstyrelsen att gå in och jobba så här. [...] Visst folk blir trötta och det blir säkert de som har bränt ut sig. Men det fanns ett telos, ett ”purpose”, ett driv i organisationen som följde med detta där det var på allvar och folk jobbade tvärssektoriellt och man... det var gott för organisationen att få ett tydligt syfte med snabba tydliga leveranser [...]. Och att man hittade nya metoder och arbetssätt. Man tvingades uppfinna saker så att säga. När man inte fick IT-stödet man efterfrågade så hittade man vägar att jobba i med SharePoint-listor med OneNote och såhär. Så det födde en viss kreativitet vilket var bra.

En effekt av coronapandemin var att det uppdagades hur mycket okänd kompetens som finns på myndigheten och som visade sig vara värdefull i hanteringen av krisen. Personalen beskrivs som en outnyttjad resurs vars kompetens borde inventeras för att kunna användas på bästa sätt framöver:

Det finns folk som har sagt att ”Jamen visst jag kan lösa detta, det är inga bekymmer. Jag har jobbat som kommunikatör tidigare, jag kan hoppa in i den rollen”. Hade vi inte haft det så hade ju aldrig någon ens frågat efter det. Så vi har ju mycket outnyttjad kompetens som kommer till sin användning vid såna här tillfällen och den kanske man borde inventera. Det kan vi ha nytta av i andra sammanhang tänker jag.

Alltså folk sitter ju på allsköns viktiga grejer från militär bakgrund eller från andra privata företag eller från sitt privatliv och annat, med massa olika kompetenser och liknande som de säkert inte använder i sitt arbete på Länsstyrelsen. Man skulle behöva kartlägga ”utöver-kunskap”, det som inte bara framgår ifrån vad som står att jag jobbar med. [...] Utifrån civilförsvarsplanering så kanske vi behöver ännu mer kompetenser som vi inte har idag. Och då är det ju alldeles utmärkt om vi har de kompetenserna även om inte det framgår i HR:s papper.

Relaterat till frågan om personalens kompetens upplevs samarbetet med personer från olika delar av Länsstyrelsen ha varit väldigt värdefullt. I krisledningsorganisationen bidrog medarbetare med olika perspektiv som upplevs ha haft en positiv effekt på arbetet. En respondent anser att Länsstyrelsen därför skulle tjäna på att arbeta mer över verksamhetsgränser också i vardagen, ”[...] att i stora projekt kanske involvera olika avdelningar lite kors och tvärs bara för att få in andra blickar och syn på annat”. En upplevelse är att arbetet med personer från helt andra avdelningar och enheter breddade yrkesnätverket och möjliggjorde ett erfarenhetsutbyte där man lär av varandra. I följande citat beskriver en respondent hur coronapandemin och arbetet i krisledningsorganisationen har inneburit att medarbetare på Länsstyrelsen har fått en mer holistisk syn på myndighetens arbete:

Det är väldigt värdeskapande på lång sikt, förståelse för helheten. Det är ju delarna som skapar helheten så förståelse för helheten det har stärkt det tvärssektoriella arbetet, förbättrat det avsevärt. Mindre prestige, mindre gränslöst arbete, mer pragmatiskt löst arbete. [...] Eftersom våra frågor är så komplexa idag på Länsstyrelsen och sträcker sig över flera verksamhetsområden så kan

man inte hantera en fråga avdelningsvis och det måste hanteras med ett holistiskt perspektiv. Just den förmågan har nog stärkts under den här tiden eller förståelsen för vikten av att jobba på det sättet har nog förstärkts.

Samtidigt pekar en annan respondent på betydelsen av att inte enbart skapa strukturer för att arbeta mer holistiskt utan också på vikten av att utveckla en kultur som präglas av respekt för medarbetares olika kompetenser. Respondenten förklarar att kulturfrågor alltid är svåra att jobba med, särskilt i en organisation som Länsstyrelsen som inrymmer så många olika verksamheter och medarbetare med specialistkunskaper. I grunden handlar det dock om att bli medveten om varandras olikheter för att kunna dra nytta av dem, något som Länsstyrelsen som organisation kan bli bättre på:

Nått som är mera en kulturfråga än en struktur är ju det här att ha respekt för olika kompetenser som är alltid viktigt men som är väldigt viktigt i en kris. Att man förstår att olika människor kommer in med olika förkunskaper och olika specialiteter och att det gäller att dra ut det bästa ifrån dem och se att "Okej, här är nån som ser det här på nått helt annat sätt eller ser helt andra saker än vad jag gör. Det var intressant! Hur kan vi kombinera det?". Så att det inte är nån... alltså att en viss kategori agerar som om de sitter på svaren. Lite den här "Men vännen, vi kan det här. Vi har övat det här jättemånga gånger. Du har aldrig varit med om det här förut". Man måste se att det... man måste kunna se att olika kompetenser har berättigande i ett sånt här arbete också.

Att många nu har fått erfarenhet av att arbeta i en krisledningsorganisation upplevs vara värdefullt både för den enskilde medarbetaren och för Länsstyrelsen som helhet. En respondent är dock krassare i sin bedömning av den långsiktiga nyttan som coronapandemin innebär i form av erfarenhet och trygghet. Hen förklarar att personalen som jobbade i krisledningsorganisationen visserligen har lärt sig massor och att en ny uppkommen pandemi därför kommer att hanteras snabbare och effektivare mot bakgrund av vårens och sommarens erfarenheter. Ju längre tid som förflyter desto mer försvinner dock dessa erfarenheter i takt med att personalen av olika anledningar lämnar Länsstyrelsen:

Om fem år så kommer vi inte kunna ha den förmågan som vi har idag. [...] Det går inte att lagra elektricitet mer än i batterier. Och det går inte att lagra erfarenhet i en organisation utan den sitter i individerna. Men vissa delar kan man skriva ner i handlingar och utveckla sina planer och så vidare och sina tekniska förutsättningar eller lokalernas förutsättningar eller kontaktvägarnas förutsättningar och så. Och det kan vi ju jobba med nu, men vi kommer aldrig kunna konservera vår erfarenhet och öppna den burken när det väl behövs om fem år. Det kommer vi inte... det är ett annat läge då.

I citatet ovan menar respondenten likväl att det går att använda erfarenheterna från coronapandemin för att utveckla planer och förutsättningar inför kommande kriser. På liknande sätt menar en annan respondent att den ökade kunskapen till följd av det breda deltagandet i krisledningsorganisationens arbete öppnar upp för bättre diskussioner om hur Länsstyrelsens krishantering kan bli bättre i framtiden:

Det är väldigt många som nu har prövat på, alltså utanför ESB, att jobba i en krisledningsorganisation. Och där tror jag vi har lärt oss jättemycket och det har också gjort att vi kan ha en bättre diskussion i olika nivåer: chefsnivåer, ledningsgrupper och så vidare kring hur vi ska organisera arbetet framåt, vilka initiativ vi borde ta, hur vi ska vara framåtriktade, proaktiva. Kunskapsläget är ett annat, om varandras funktioner också skulle jag säga.

Coronapandemin upplevs således ha varit lärorik för Länsstyrelsen. Den har bidragit till en ökad medvetenhet om myndighetens roll både inom och utanför organisationen. Personalens lösningsorienterade arbete över avdelnings- och enhetsgränser har också medfört en ökad förståelse för att arbeta utifrån ett mer holistiskt perspektiv. Krishanteringen har dessutom synliggjort hur mycket outnyttjad kompetens som personalen på Länsstyrelsen faktiskt besitter. Utifrån erfarenheterna och kunskaperna som följt på arbetet med att hantera coronapandemin upplevs det finnas förutsättningar att utveckla Länsstyrelsens krishantering.

Paradoxen mellan flexibilitet och tydlighet

Inledningsvis beskrevs hur krisledningsplanen inte upplevs vara utformad för att hantera händelser som likt coronapandemin är varaktiga och har en bred påverkan på samhället. Utifrån erfarenheterna från krisledningsorganisationens arbete anses krisledningsplanen behöva ses över när det gäller två aspekter som till synes kan verka motstridiga: flexibilitet och tydlighet. Med flexibilitet menas att krisledningsplanen bör tillåta en anpassning av krisledningsorganisationens struktur och arbetsätt utifrån den aktuella krisen:

Här kan vi utveckla krisledningsplanen att ha en öppning för en anpassad stab, en flexibelt sammansatt stab utefter just vad den här krisen behöver. [...] Då kan man när man beslutar sig för att starta en stab se funktionerna och deras innehåll, men också hur man utövar ledning för stabens arbete, som ett litet smörgåsbord att välja mellan.

Det gäller att hitta en krisledningsplan som är så pass agil så att den funkar för alla sorters händelser. För skriver man en krisledningsplan utifrån en specifik händelse och så tro att det är ramen för hur varje händelse från och med nu kommer att se ut, då tror jag vi kommer att missa det lite. För händelserna är ju inte lika. Två skogsbränder kommer ju inte vara lika heller. Så att jag tror... det är väl att hitta formatet på vår krisledningsplan så att den både beskriver funktioner och "huret", men att den ger så pass utrymme så att den går att förändra beroende på händelsen.

I det andra citatet ovan pekar respondenten på behovet av tydlighet i förklaringen att krisledningsplanen behöver beskriva funktioner och "huret": *"Alltså hur ska en krisledningsorganisation vara uppställd och vilka uppgifter ligger lite tydligare i de olika funktionerna och hur hänger de ihop?"*. Upplevelsen är att utförligare funktionsbeskrivningar hade skapat en ökad tydlighet i krishanteringsarbetet. En

annan respondent anser att krishanteringsarbetet behöver präglas av mer militärisk precision: *”Ge tydliga uppdrag och ge tydligt ansvar och var tydliga med vad det är man förväntar och vad man vill ha tillbaka och vem som sen värderar och bestämmer, dömer av”*. Ytterligare en annan respondent exemplifierar vikten av att inte enbart tydliggöra funktionernas uppgifter utan även behovet av funktionerna som sådana genom att lyfta fram funktionerna ”Analys och beredning” och ”Inriktning och samordning”. Båda funktionerna finns angivna i krisledningsplanen men under krishanteringen visade det sig vara väldigt otydligt vilken funktion som ansvarade för vilka arbetsuppgifter, vilket resulterade i att funktionerna slogs ihop för att senare delas upp igen. Kopplat till frågan om tydlighet menar samma respondent också att mandaten behöver tydliggöras, inte bara när det gäller krisledningsorganisationen utan också för länsledningen:

Man behöver se över hela strukturen från länsledningen och ner. När det gäller kommunikation och beslutsfattande hade det varit bra eftersom vi kanske inte följde vår krisledningsplan fullt ut. Vilket mandat krisledningschefen hade kontra länsledningen när det gäller utformandet av krisledningsorganisationen och bemanning. [...] Så jag tror att tydliggöra mandatet för krisledningsorganisationen och krisledningschefen tror jag är bra att gå en vända till och säkerställa: Är det rätt mandat det som är? Ska det uttryckas på något annat sätt? Vad menas det med länsledningens roll i att skapa inriktning och så vidare? Vad betyder det i praktiken? Att vara mer tydlig med det.

Paradoxen mellan flexibilitet och tydlighet blir uppenbar genom att krisledningsplanen upplevs behöva vara så pass flexibel att den möjliggör en anpassning utifrån den aktuella krisens behov, och samtidigt vara tydlig när det gäller organisation, funktionsbeskrivningar och mandat.

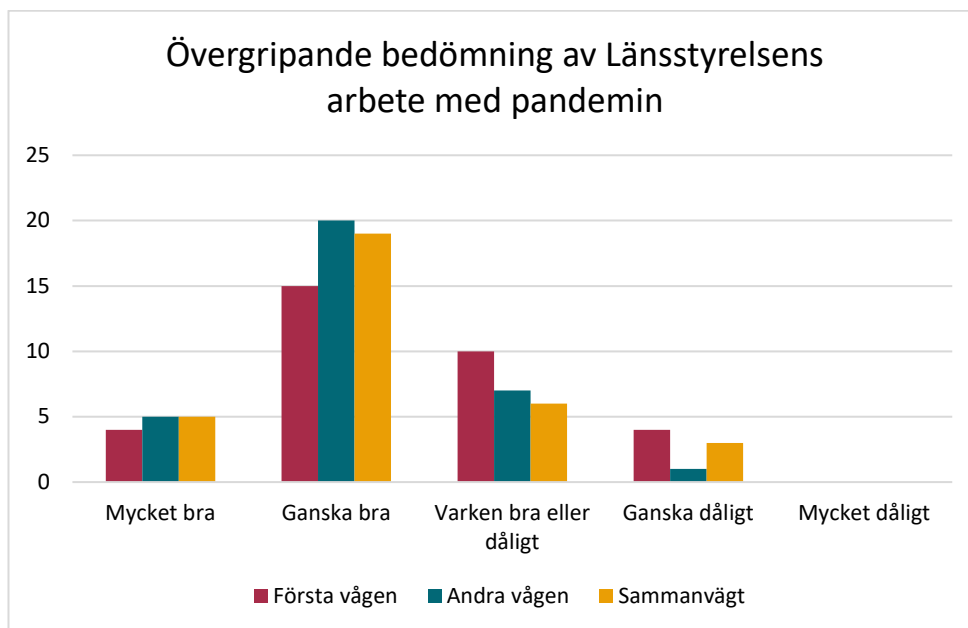
Kommunernas och regionens upplevelser av Länsstyrelsens hantering

I detta avsnitt presenteras resultatet och analysen av enkätundersökningen där 33 av länets 49 kommuner och regionen deltog. Inledningsvis redovisas dessa aktörers övergripande bedömning av Länsstyrelsens arbete med pandemin. Därefter följer deras bedömning av Länsstyrelsens arbete inom följande områden och aktiviteter:

- inhämtning och sammanställning av lägesbilder,
- samverkanskonferenser,
- mäkling av skydds- och sjukvårdsmateriel,
- arbetet med sociala risker,
- kriskommunikation,
- nätverken för länets kommunikatörer och jurister,
- kommunernas dialogbehov samt
- upplevelsen av bristande samverkan på en mer generell nivå.

Övergripande bedömning

I enkäten ombads aktörerna att göra en helhetsbedömning av Länsstyrelsens arbete med pandemin under första vågen (februari – maj), andra vågen (oktober – december) och sammantaget. Resultatet av kommunernas svar redovisas i figur 5. Regionens svar presenteras inte i någon av figurerna i avsnittet utan enbart i den löpande texten.



Figur 5. Kommunernas svar på frågorna "Hur skulle ni bedöma Länsstyrelsens arbete med pandemin under första vågen (de första månaderna (feb-maj) 2020) respektive under andra vågen (de sista månaderna (okt-dec) 2020)?" Den gula stapeln redovisar kommunernas sammantagna bedömning utifrån svaren på frågan "Vad är er övergripande bedömning av Länsstyrelsens arbete med pandemin under hela 2020?".

En majoritet av kommunerna i undersökningen upplever att Länsstyrelsens arbete med pandemin var ganska eller mycket bra. Detta speglas i kommentarer som lyfter fram Länsstyrelsens engagemang och snabba återkoppling vid ställda frågor. En kommun som drabbats hårt av den stängda gränsen till Norge pekar särskilt på betydelsen av landshövdingens snabba agerande.

Resultatet visar också att kommunerna bedömer att Länsstyrelsens arbete var bättre under andra vågen än under den första, vilket visar på en positiv utveckling över tid. Upplevelsen är att Länsstyrelsen inte var riktigt förberedd till en början men att myndigheten succesivt växte in i sin roll och blev ett allt bättre stöd efterhand. En kommuns kommentar illustrerar siffrorna i figur 5 på ett bra sätt:

Vi upplever att Länsstyrelsen under våren inom flera områden var trevande och inte fullt ut förberedda. Men vi har sett en positiv trend under året där vi

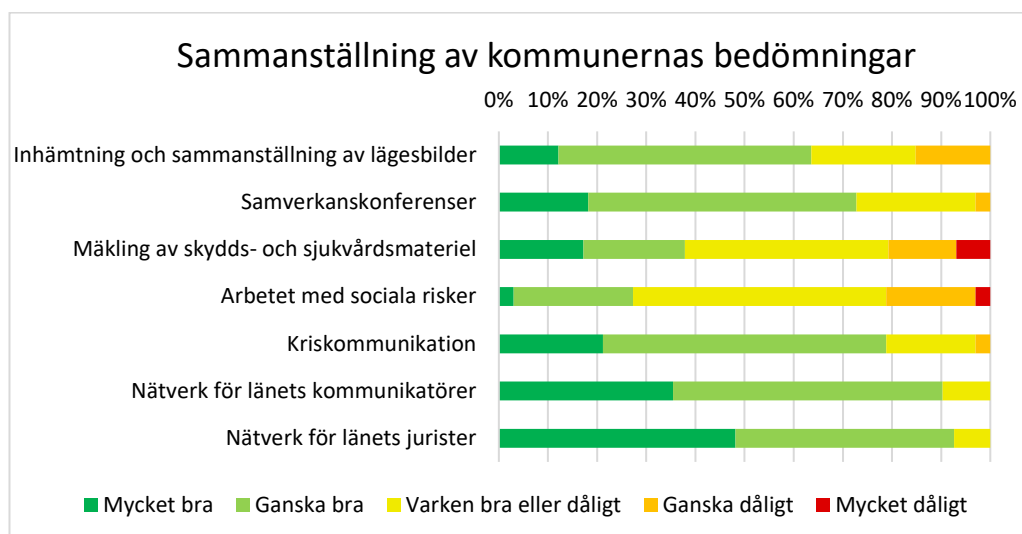
upplever att Länsstyrelsen utvecklat och förbättrat sina olika insatser allt eftersom.

Det finns samtidigt en spridning i svaren där några kommuner bedömer att Länsstyrelsens arbete med pandemin var ganska dåligt. Utifrån den här undersökningen går det inte att ge någon direkt förklaring till vad spridningen beror på. En del av spridningen skulle möjligen kunna förklaras av att kommunerna har olika förväntningar på vad Länsstyrelsen faktiskt ska göra i en kris, vilket innebär att samma arbete bedöms på olika sätt.

Regionens övergripande bedömning av Länsstyrelsens arbete med pandemin är att det var varken bra eller dåligt. Denna bedömning gäller för såväl första och andra vågen som sammantaget.

Specifika områden och aktiviteter

Aktörerna ombads att bedöma Länsstyrelsens arbete under pandemin inom specifika områden och aktiviteter. I figur 6 ges en överblick av kommunernas svar innan resultatet för varje område/aktivitet presenteras var för sig.

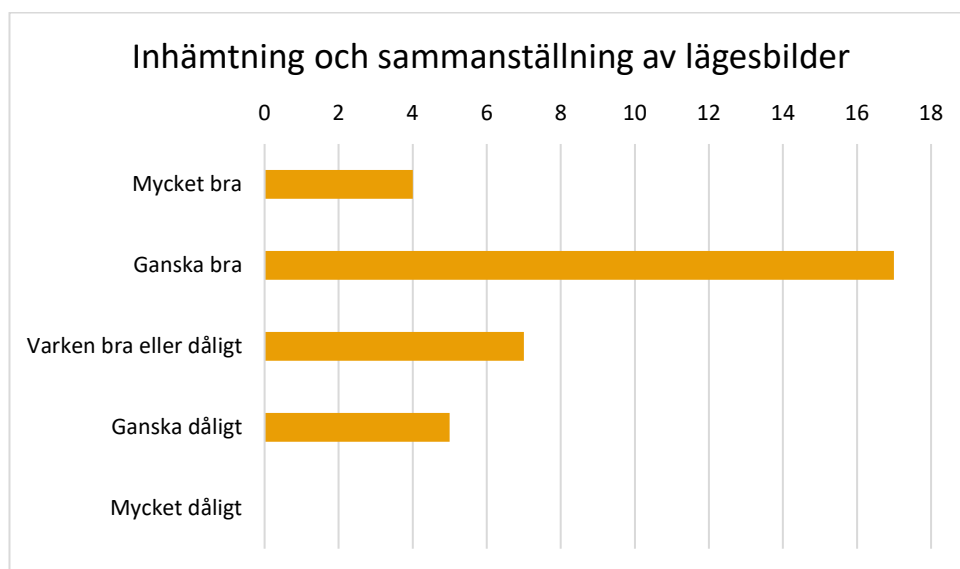


Figur 6. Kommunernas svar på frågorna "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden [...]?" I figuren exkluderas "Vet inte"-svaren. Motsvarande material redovisas i figurerna 7–13 uppdelat per område.

Inhämtning och sammanställning av lägesbilder

Regionen upplever att Länsstyrelsens arbete med inhämtning och sammanställning av lägesbilder var ganska dåligt. Någon närmare förklaring till omdömet ges dock inte varför det är svårt att dra några slutsatser.

Kommunerna upplever överlag att Länsstyrelsens arbete med inhämtning och sammanställning av lägesbilder var bra. Bristerna som framförs kan i grova drag kopplas till svårigheter för kommunerna att rapportera sina lägesbilder och svårigheter att tillgodogöra sig de samlade regionala lägesbilderna.

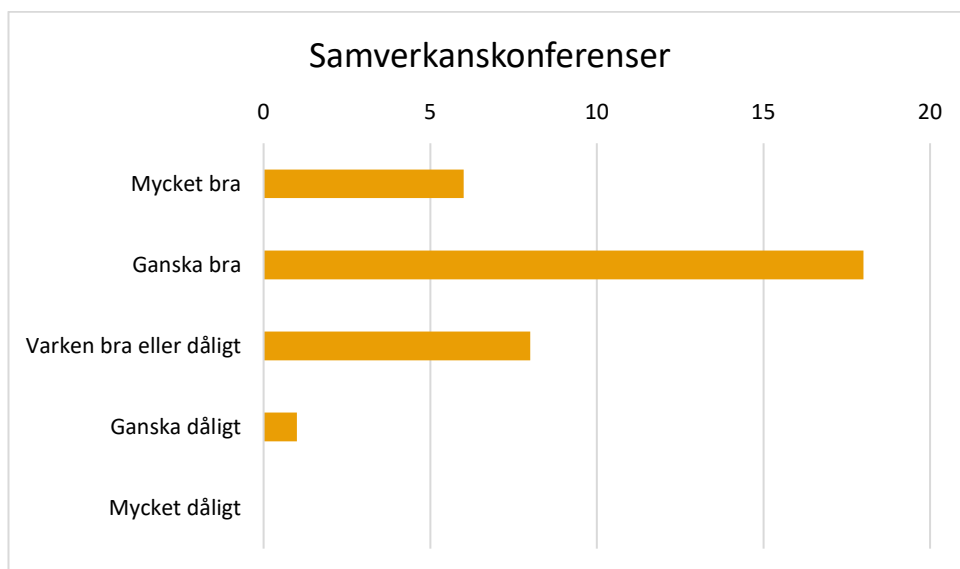


Figur 7. Kommunernas svar på frågan "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden: Inhämtning och sammanställning av lägesbilder?".

Svårigheten att rapportera lägesbilder handlar till stor del om att vissa frågor i rapporteringsformulären upplevs ha varit svåra för kommunerna att svara på. En kommun anser exempelvis att frågor "[...] i vissa fall gått utanför vad man kan förvänta sig av kommunerna". Svårigheten att tillgodogöra sig de samlade regionala lägesbilderna handlar om svårigheten att hitta relevant information, något som kan antas bottna i den mer grundläggande frågan om syftet med lägesbilderna. En kommun reflekterar över att de samlade regionala lägesbilderna inte primärt verkar syfta till göra nytta för kommunerna utan snarare handlar om att rapportera "uppåt" i systemet: "Lägesbilderna upplevs ha en målgrupp som är riktad nationellt snarare än att underlagen skulle komma kommunerna tillgodo". Samma kommun menar att lägesbilderna exempelvis hade kunnat inkludera information om vilka kommuner som aktiverat sin krisledningsnämnd, något som hade möjliggjort samverkan och erfarenhetsutbyte mellan dessa kommuner.

Samverkanskonferenser

De regelbundna samverkanskonferenserna uppskattas till stor del av kommunerna. Genom att ge samma information från relevanta aktörer till alla deltagare upplevs de ha skapat en gemensam grund att stå på. I sitt arbete med samverkanskonferenserna framställs också Länsstyrelsen som uthållig och strukturerad.



Figur 8. Kommunernas svar på frågan "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden: Samverkanskonferenser?".

Förslag på förbättringar handlar bland annat om att tiden för de olika aktörernas presentationer behöver justeras och att Länsstyrelsen bör samla in presentatörernas talepunkter före samverkanskonferenserna för att få tid att hinna diskutera eventuella synpunkter. Dessa förslag kan tolkas som att Länsstyrelsen bedöms kunna inta en aktivare roll både inför och under samverkanskonferenserna. Ett sätt för Länsstyrelsen att bli aktivare skulle kunna vara att i större utsträckning axla rollen som moderator under samverkanskonferenserna. Som moderator skulle Länsstyrelsen då förväntas bidra med egna sammanfattningar och analyser istället för att enbart fördela ordet till presentatörerna.

Den vanligaste kritiken som framförs är att publikationen av minnesanteckningarna upplevs ha dröjt för länge, vilket belyser vikten av att Länsstyrelsen också blir aktiv i arbetet efter samverkanskonferenserna:

En annan brist har varit den extremt långa tiden att sammanställa minnesanteckningar efter de särskilda samverkanskonferenserna på tisdagar. Det ska inte ta två arbetsdagar att publicera minnesanteckningarna. Nu blir det att vi alla får föra våra egna anteckningar, men vill man vara ett stöd så hade det varit en bra åtgärd att ha en skyndsam publicering i WIS av minnesanteckningarna.

En kommun önskar att Länsstyrelsen hade använt samverkanskonferenserna som en plattform för att erbjuda konkret hjälp med förslag på hur nya restriktioner ska tolkas:

Samverkanskonferenserna har varit bra. En möjlighet för kommunerna att få samma information och därmed samma bas att utgå ifrån. Däremot har Länsstyrelsen, i samma forum, haft möjlighet att steppa upp och stöttat kommunerna med tolkningar och rekommendationer på hur restriktioner och annat ska tolkas, åtminstone förslag. Mycket tid har gått åt att försöka tolka detta och det har blivit väldigt olika i olika kommuner.

Nätverket för länets jurister har sedan starten varit ett forum där bland andra kommuner erbjudits möjligheten att diskutera och tillsammans tolka nya restriktioner och rekommendationer. Det är oklart om kommunen som efterfrågar detta stöd på samverkanskonferenserna har deltagit i nätverket eller inte. Möjligtvis behöver kommuner och övriga aktörer i länet få ökad kunskap om nätverket för länets jurister för att kunna tillgodogöra sig stödet som erbjuds där.

Regionens upplevelse av Länsstyrelsens arbete med samverkanskonferenserna är att det var varken bra eller dåligt.

Mäkling av skydds- och sjukvårdsmateriel

Medan regionen inte har någon uppfattning om Länsstyrelsens arbete med mäklingen av skydds- och sjukvårdsmateriel finns en stor spridning i kommunernas bedömning.



Figur 9. Kommunernas svar på frågan "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden: Mäkling av skydds- och sjukvårdsmateriel?". Utöver de svar som redovisas svarade fyra kommuner "Vet inte".

En kommun som ger omdömet "Ganska dåligt" är kritisk mot vad man uppfattar som en uppmaning från Länsstyrelsen till kommunerna att lagra skyddsutrustning, något man anser var ett dåligt beslut:

En brist vi verkligen vill framhålla gäller beslutet att uppmana samtliga kommuner att bygga lager av skyddsutrustning för 6–12 månader. Tanken var nog god, men när det redan var brist på skyddsutrustning hade det varit bättre att utveckla samordningen istället för att få 49 kommuner att jaga stora kvantiteter bristvaror på samma gång. Dessutom innebär det här nu att många kommuner har enorma lager av skyddsutrustning som måste användas relativt snart vilket riskerar leda till att en hel del skyddsutrustning kommer behöva slängas inom något år eller två.

Tillsammans med samverkanspartnern VästKom informerade Länsstyrelsen under sommaren och hösten kommunerna om att tillgången på skyddsutrustning på marknaden var relativt god och att de därför bör passa på att öka sina förråd. Att detta tolkades som en uppmaning att bygga lager är därför ett olyckligt missförstånd.

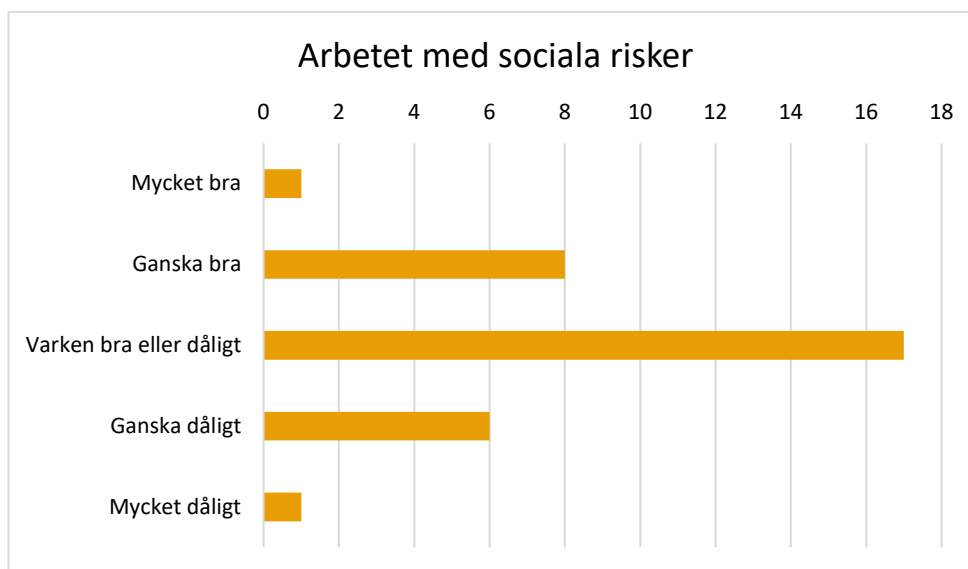
De flesta kommuner bedömer att Länsstyrelsens arbete med mäkling av skydds- och sjukvårdsmateriel var varken bra eller dåligt. I följande kommentar beskriver en kommun hur Länsstyrelsens arbete inte var särskilt användbart men att detta delvis berodde på att myndigheten till stor del var bakbunden av materielbrist:

Det är svårt att säga att något direkt brustit i Länsstyrelsens hantering av skyddsutrustningsfrågan. I sitt uppdrag att mäkla utrustning har vi inte haft speciellt mycket nytta av Länsstyrelsen i själva försörjningen och logistiken. Till stöd för Länsstyrelsen har det till att börja inte funnits något direkt ”överskott” av utrustning i de övriga 48 kommunerna att fördela/mäkla [...]. När det gäller frågor och dokumentation avseende de produkter som via Länsstyrelsens samordning levererats från Socialstyrelsen har vi inte kunnat få någon direkt hjälp ifrån Länsstyrelsen utan har själva behövt söka denna dokumentation hos Socialstyrelsen [...].

Något som efterfrågas är att Länsstyrelsen på ett mer handgripligt sätt hade hjälpt till att samordna länsgemensamma inköp och tillverkningsinitiativ. Upplevelsen är att kommunerna till stor del konkurrerade med varandra när behoven av skydds- och sjukvårdsmateriel var som störst, vilket blev både ineffektivt och dyrt.

Arbetet med sociala risker

I likhet med mäklingen av skydds- och sjukvårdsmateriel visar resultatet på stor en spridning i kommunernas bedömning av arbetet med sociala risker. Över hälften av kommunerna i undersökningen intar en neutral hållning och övriga är ungefär jämnt fördelade mellan att tycka att Länsstyrelsen gjorde ett bra eller ett dåligt jobb.



Figur 10. Kommunernas svar på frågan "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden: Arbetet med sociala risker (dialogforum, frågor i WIS, lägesbilder m.m.)?".

Resultatet är svårtytt och blir heller inte enklare att förstå av att ingen kommun kommenterar arbetet med sociala risker. Detta i sig skulle kunna peka på att arbetet med sociala risker i kommunerna inte tydligt kopplas samman med krishantering och/eller att kommunerna inte vet vad de kan förvänta sig av Länsstyrelsen i den här frågan. På motsvarande sätt har Länsstyrelsen kanske heller inte varit tillräckligt tydlig i arbetet med sociala risker.

Mot bakgrund av att regionen inte berördes av Länsstyrelsens uppdrag att samordna lägesbilder av bedömningar av eventuell risk för social problematik och ut-satthet under pandemin exkluderades frågan från regionens enkät.

Kriskommunikation

Regionen upplever att Länsstyrelsens arbete med kriskommunikation var ganska dåligt. I likhet med bedömningen av arbetet med inhämtning och sammanställning av lägesbilder ges dock ingen förklaring till vad upplevelsen baseras på.

Kommunerna bedömer att Länsstyrelsens kriskommunikationsarbete till stor del var bra. Särskilt betydelsefull upplevs omvärldsbevakningen ha varit även om en kommun önskar att Länsstyrelsen i större utsträckning kunde ha sammanfattat och tolkat informationen.



Figur 11. Kommunernas svar på frågan "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden: Kriskommunikation?".

Ett par kommuner önskar också att Länsstyrelsen hade bidragit till ökad samordning av kriskommunikationen så att kommunerna inte hade behövt "uppfinna hjulet" själva:

Vi hade önskat mer av kriskommunikation. Främst med anledning av att vi velat haft ett mer framåtlutat arbete främst i våras när det gäller samlat grepp om material, översättningar och så vidare, vilket gjorde att alla fick göra sitt eget. Inte tillräckligt snabbfotade helt enkelt, men funkade bättre under hösten, men då var också tempot lägre.

Något som tydliggörs av enkätundersökningen är kommunernas behov av förhandsinformation när regeringen och centrala myndigheter inför nya restriktioner och riktlinjer. Kommuner upplever att de inte ges tid att förbereda sig och är kritiska mot att man från nationellt håll verkar agera utan hänsyn till kommunernas roll som utförare av flera viktiga samhällstjänster:

Önskvärt hade varit att få mer proaktivitet, mer förhandsinfo (även om det i viss mån har förekommit) så att inte befolkningen och vi som utförare får samma info samtidigt på exempelvis en pressträff. Handlar om tillit från befolkningen och om möjlighet att orka bedriva ett uthålligt krisarbete för oss. [...] Finns möjligheten till endast 12 timmars framförhållning om exempelvis distansundervisning i skolan så bör man skicka SMS till kommunens TiB:ar och använda sig av de upparbetade skolkkanaler som man efterfrågat i WIS.

Även om kritiken inte specifikt riktas mot Länsstyrelsen så efterfrågas att myndigheten i större utsträckning axlar rollen som sammanhållande kraft och statens representant i länet:

Vid de tillfällen där regeringen meddelade nya skärpta restriktioner på fredagseftermiddagar, så fanns det ett behov att Länsstyrelsen klev in och sammankallade till samverkanskonferens i rollen som statlig företrädare och regeringens förlängda arm. Även om ni inte hade några svar så hade ni då kunnat samla aktuella gemensamma frågeställningar och stöttat oss i arbetet med att göra kloka bedömningar och gemensamma ställningstaganden.

Det kommunerna efterfrågar är i grund och botten en ökad nationell samordning där Länsstyrelsen fungerar som en tydligare länk mellan regeringen och kommunerna. Samordningen ska inte enbart syfta till att tillhandahålla förhandsinformation och stöttning utan också till att i högre utsträckning respektera och erkänna kommunernas svåra uppdrag i krishantering.

Nätverken för länets kommunikatörer och jurister

Bäst omdöme får Länsstyrelsen för sitt arbete med nätverken för länets kommunikatörer och jurister. Siffrorna i figuren 12 och 13 visar tydligt att de uppskattas av kommunerna.

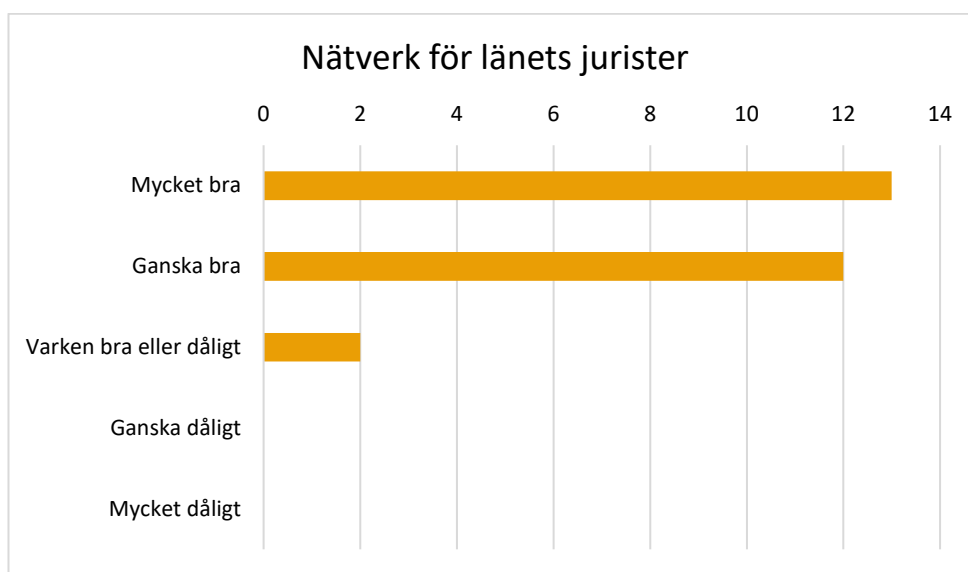


Figur 12. Kommunernas svar på frågan "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden: Nätverk för länets kommunikatörer?". Utöver de svar som redovisas svarade två kommuner "Vet inte".

Följande kommentar belyser betydelsen av kommunikatörsnätverket, särskilt för mindre kommuner:

För [vår] kommun som under hela pandemin saknat kommunikatör, har kommunikatörsnätverket varit en stor tillgång när det gäller att förmedla information både externt och internt. Det har skapat en trygghet för oss.

Regionen delar kommunernas uppskattning för nätverket för länets kommunikatörer och ger Länsstyrelsens arbete med nätverket omdömet ”Mycket bra”. Detta kan samtidigt tyckas motstridigt mot bakgrund av att regionen ger Länsstyrelsens arbete med kriskommunikation omdömet ”Ganska dåligt”. En möjlig förklaring till inkonsekvensen i svaren kan vara att det är olika personer inom regionen som besvarat frågorna.



Figur 13. Kommunernas svar på frågan "Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden: Nätverk för länets jurister?". Utöver de svar som redovisas svarade sex kommuner "Vet inte".

När det gäller Länsstyrelsens arbete med nätverket för länets jurister har regionen ingen uppfattning. Kommunerna upplever däremot att nätverket har bidragit till trygghet då de har kunnat vända sig dit för att diskutera juridiska frågor och tillsammans tolka ny reglering. Genom att initiera och driva nätverket för länets jurister anses Länsstyrelsen ha tagit sitt samordnande ansvar:

Länsstyrelsen har verkligen fyllt ett viktigt samordningsuppdrag genom att hålla i nätverket, föredra vad som är aktuellt, förmedla kontakter och föra anteckningar från varje möte – det har vi kommunjurister själva inte haft tid och möjlighet att hålla ihop. Att nätverket nu har haft möten i stort sett varje vecka under ett års tid med stor uppslutning och nya frågor varje vecka visar att det fyller ett viktigt behov av att samordna juridiska frågor.

Noterbart är att sex kommuner svarar ”Vet inte” på frågan om Länsstyrelsens arbete med nätverket för länets jurister, vilket är fler än för övriga specifika områden och aktiviteter som undersöktes i enkäten. Detta kan sägas peka på behovet av att öka kunskapen om nätverket för att fler kommuner och andra aktörer i länet ska kunna tillgodogöra sig stödet som erbjuds där.

Aktörernas uppskattning av nätverken för länets kommunikatörer och jurister pekar samtidigt på behovet av områdesspecifik samordning och samverkan. Något för Länsstyrelsen att fundera på är därför om det finns fler områden och sammanhang i vilka det går att inrätta motsvarande nätverk eller funktioner inom krishantering.

Behovet av dialog

Under samtalsintervjuerna med personerna som arbetade i Länsstyrelsens krisledningsorganisation togs frågan om dialog upp av några respondenter. Frågan handlar om huruvida Länsstyrelsen borde ha skapat fler forum för dialog med aktörerna istället för att enbart tillhandahålla information på samverkanskonferenserna. För att få aktörernas uppfattning ställdes därför frågan i vilken utsträckning de upplever att Länsstyrelsen tillgodosåg deras behov av dialog.



Figur 14. Kommunernas svar på frågan "I vilken utsträckning upplever ni att Länsstyrelsen tillgodosåg er kommuns behov av dialog om hanteringen av pandemin under 2020?". Utöver de svar som redovisas svarade två kommuner "Vet inte".

Resultatet visar att drygt hälften av de tillfrågade kommunerna upplever att Länsstyrelsen i stor eller mycket stor utsträckning tillgodosåg behovet av dialog. Det verkar alltså inte finnas något större glapp mellan vad Länsstyrelsen erbjuder och vad kommunerna önskar när det gäller dialog. Uppskattningen av samverkanskonferenserna skulle kunna ses som ett tecken på att många kommuner inte upplever något större dialogbehov. Samtidigt fylls sannolikt en stor del av behovet genom

nätverken för länets kommunikatörer och jurister (en kommun kallar rentav nätverken för ”dialogforum för specialister”).

Med detta sagt upplever likväl några kommuner att Länsstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning mötte deras dialogbehov. En kommun efterfrågar bättre samverkansmöjligheter mellan kommuner som har en aktiv krisledningsnämnd. En annan önskar att Länsstyrelsen tillsammans med säkerhetssamordnarna hade fört dialog om frågor som exempelvis rör långsiktiga konsekvenser. I följande citat beskrivs hur Länsstyrelsens underlåtenhet att tillhandahålla dialogforum innebar att kommunerna fick skapa dessa själva på delregional nivå:

Länsstyrelsen har haft möten där information lämnats, exempelvis samverkanskonferenser. Dialog där samarbeten, arbete med inriktning, behov och så vidare har omhändertagits delregionalt genom kommunernas egna initiativ, utan Länsstyrelsens medverkan.

Som redan konstaterats kan nätverken för kommunikatörer och jurister betraktas som dialogforum. Möjligheten att starta liknande nätverk för andra områden kan därför vara ett sätt för Länsstyrelsen att i större utsträckning möta kommunernas behov av dialog. Ett annat sätt kan vara att se till att de samlade regionala lägesbildderna anpassas för att bättre komma kommunerna tillgodo. På så sätt skulle Länsstyrelsen kunna tillhandahålla en möjlighet för kommuner som befinner sig i liknande situationer att själva inleda dialog för att lära av varandra.

Regionens upplevelse av i vilken utsträckning Länsstyrelsen tillgodosåg dess behov av dialog är något tvetydig. Å ena sidan upplever regionen att Länsstyrelsen i mycket liten utsträckning tillgodosåg dess dialogbehov. Å andra sidan lyfter man i kommentarerna fram goda exempel i form av dialogen med smittskyddet och de regelbundna samråden mellan samverkanspersonerna från Länsstyrelsens och regionens krisstaber:

Med smittskydd har funnits ett bra samarbete med god dialog.

Dialogen som etablerades under våren/sommaren för samverkan [mellan samverkanspersonerna för respektive krisstab] var mycket bra.

Tvetydigheten i regionens svar är inte enkel att bedöma. En möjlig tolkning är att dialogen som fanns upplevs ha fungerat bra men att den var för lite och att Länsstyrelsen hade behövt tillhandahålla fler dialogforum. En annan möjlig tolkning är att olika verksamheter inom regionen har olika upplevelser av hur väl Länsstyrelsen tillgodosåg behovet av dialog. Om den sistnämnda tolkningen stämmer är inte lösningen nödvändigtvis att öka dialogen utan snarare att rikta den dit den behövs.

Samordning

I enkäten ombads aktörerna att kommentera brister och styrkor i Länsstyrelsens hantering av pandemin. Flera av kommentarerna handlar om bristande samordning som inte direkt kan kopplas till något av ovanstående områden och aktiviteter. Regionen upplever att Länsstyrelsen i praktiken fungerade mer som en växel än en samordnare. För att bli avlastad bedömer regionen att Länsstyrelsen dels hade kunnat ta ett större ansvar att själv svara på frågor från kommunerna, dels hade kunnat samordna kommunernas frågeställningar för ett enklare omhändertagande:

Ibland har Länsstyrelsen upplevts mer som en växelfunktion än en tydligt samordnande part. Det vill säga frågor har mer studsats via Länsstyrelsen till VGR [Västra Götalandsregionen] där VGR ser att Länsstyrelsen själv i flera delar kunnat ta på sig en svarande roll för att avlasta hårt belastade delar av VGR:s organisation. Istället för ständig representation från VGR vid olika möten hade det varit bra om Länsstyrelsen väldigt tydligt tagit en samordnande roll för frågeställningarna och vi hittat en struktur för gemensamt omhändertagande.

Kritiken till trots anser regionen att Länsstyrelsen också fyllde en samordnande roll. I följande kommentar belyser man Länsstyrelsens arbete inom bland annat Västsvensk samling som är samrådsmöten ledda av regionen där frågor som exempelvis coronapandemins påverkan på näringslivet diskuteras av berörda aktörer:

Länsstyrelsen har deltagit återkommande i olika forum såsom Västsvensk samling. Länsstyrelsen har vid dessa tillfällen hanterat såväl synpunkter som inspel och förslag på ett bra sätt och bistått med kommunala lägesbilder.

Från kommunalt håll uttrycker en kommun en generell kritik som bottnar i otydlighet kring vad Länsstyrelsens samordningsansvar egentligen innebär: ”Oklarhet vad Länsstyrelsens samordningsansvar har varit och är i praktiken. Även oklarhet kring vad Länsstyrelsen skulle kunna ha bidragit med till vår verksamhet”. En annan kommun önskar bättre samordning av beslut kopplade till restriktioner. I likhet med kritiken mot avsaknaden av förhandsinformation när regeringen och centrala myndigheter inför nya restriktioner och riktlinjer så är avsaknaden av samordning inte enbart Länsstyrelsens ansvar. Från kommunalt håll önskar man dock att nationella myndigheter kunde samordna sitt arbete bättre sinsemellan för att kommunerna inte ska behöva rapportera samma uppgifter flera gånger:

Önskvärt om det gått att få en mer sammanhållen och samstämmig bild från centrala myndigheter. Inrapporterade uppgifter till Länsstyrelsen har många gånger efterfrågats från andra myndigheter och aktörer och därmed skapat merarbete ute i kommunerna, någon form [av] samordning av frågor hade varit önskvärd.

Inom ramen för samordningen och samverkan uppmärksammas brister i kommunikationen. En kommun är kritisk mot att Länsstyrelsen skickar information till olika mottagare inom kommunen då detta försvårar den interna samordningen:

Länsstyrelsens hantering av info till kommunala aktörer är i alla sammanhang spretig. Information skickas till alla möjliga aktörer i kommunorganisationen, vilket gör att den interna kommunala samordningen blir onödigt svår.

Utifrån kommentaren är det oklart om kommunen menar att Länsstyrelsen skickar olika slags information till olika mottagare inom kommunen eller om det är samma information som skickas till olika mottagare. Det är rimligt att anta att det är den förstnämnda tolkningen som avses då mottagandet av samma information inte bör leda till samordningsproblem. Om det stämmer att Länsstyrelsen skickar olika budskap till olika delar av kommunorganisationen belyser kritiken ett möjligt samordningsproblem.

Även regionen är kritisk mot kommunikationen då man upplever att Länsstyrelsen orsakade besvär genom att inte ha följt vad som antas vara vedertagna kontaktvägar:

Länsstyrelsen hade kunnat förhålla sig mer stringent till den organisation som finns uppbyggd i VGR och följa de kontaktvägar som etablerats/beslutats, inte gå direkt på olika enheter med mera då detta bidrar till oreda och dubbelarbete.

Inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) uppfattas av kommunerna ha varit otydlig i såväl genomförande som syfte. I följande kommentarer används benämningarna "samsynsdialog" och "samrådskonferenser" synonymt med ISF:

Ett tag kördes "ISF-konferenser" med oklart syfte, annan deltagarlista som skapade mer förvirring och dessutom togs ungefär samma sak upp som på den regionala konferensen minuterna innan.

Vid samsynsdialogen har det varit lite otydligt vilken funktion som bör deltaga.

En del röriga samrådskonferenser, som haltat betänkligt i både syfte och uppgift.

Vi behöver bli bättre på att genomföra ISF. Involvera oss beredskapssamordnare i det utvecklingsarbetet!

I frågor som rör samordning och samverkan berörs länets storlek som en försvårande omständighet. En kommun menar att Länsstyrelsen i större utsträckning bör arbeta på delregional nivå för att bättre kunna anpassa åtgärder efter lokala behov:

Vi är ett stort län men vi måste hitta former för effektiv samverkan och ledning trots det. Det kan också vara svårt att hitta en gemensam inriktning i ett så stort geografiskt län. Det är tydligt att gränskommunerna har haft en annan problematik än vi övriga. Jag tror ni måste ner mer på delregional nivå.

På samma tema är en annan kommun kritisk mot att bara ett fåtal kommuner bjöds in att lämna in synpunkter inom ramen för MSB:s enkätundersökning som gjordes under sommaren mellan första och andra vågen. Enligt kritiken innebär länets storlek att fler kommuner måste göras delaktiga i utvärderingar och annat utvecklingsarbete. För Länsstyrelsen utgör länets storlek utan tvekan en utmaning då det är resurskrävande att involvera 49 kommuner i uppdrag som många gånger ska genomföras med kort varsel. Ett ökat delregionalt arbete skulle möjligtvis kunna underlätta för samordningen av utvecklingsinsatser.

Avslutningsvis önskar en av kommunerna att Länsstyrelsen tydligare hade samordnat utvärderingen av kommunernas arbete under pandemin. Den här frågan väcktes under hösten 2020 och Länsstyrelsen gjorde då bedömningen att det saknades både mandat och kapacitet att bistå kommunerna med detta. Kommentaren belyser dock att det finns förväntningar på Länsstyrelsen som, vare sig de kan upplevas som rimliga eller inte, påverkar hur kommunerna uppfattar Länsstyrelsen och relationen till densamma. En positiv tolkning av att kommunerna önskar mer stöttning är att stödet som Länsstyrelsen erbjuder upplevs vara bra. Samtidigt riskerar upplevda förväntningar som inte infrias att skada förtroendet för Länsstyrelsen. Det är oundvikligt att det uppstår olika förväntningar och missförstånd i relationen mellan olika aktörer. Genom transparent och tydlig kommunikation skapas dock förutsättningar att undvika många missförstånd samtidigt som det blir lättare att återskapa förtroendet när de väl sker.

Slutsatser

Hur hanterade då Länsstyrelsen sin roll och sina uppdrag under coronapandemin 2020? Eftersom det interna och externa arbetet till stor del fokuserar på olika aspekter är det svårt att ge ett koncist svar på frågan. Medan bemanningen är ett exempel på en viktig aspekt i det interna arbetet utgör kommunernas behov av samordning en viktig aspekt i utvärderingen av det externa arbetet. I avsaknad av ett koncist svar presenteras därför slutsatserna i form av en summering som inleds med upplevelsen hos personerna som arbetade i krisledningsorganisationen och därefter övergår till kommunernas och regionens upplevelser av Länsstyrelsens hantering av coronapandemin.

Trots att man inte var riktigt förberedd på coronapandemins komplexitet är upplevelsen hos personerna som arbetade i krisledningsorganisationen att Länsstyrelsen axlade sin samordnande roll och utförde sina regeringsuppdrag. Coronapandemin upplevs ha varit lärorik för Länsstyrelsen och därigenom ha stärkt myndigheten inför kommande kriser. I hanteringen av pandemin visade personalen prov på anpassningsförmåga genom att ta sig an nya arbetsuppgifter och utveckla nya kreativa arbetssätt. Digitaliseringen fick en skjuts framåt och distansarbetet medförde ett nytt sätt att bedriva krishantering. I hanteringen av coronapandemin visade sig personalen besitta okänd men värdefull kompetens och arbetet över organisatoriska gränser upplevs ha ökat förståelsen för att arbeta utifrån ett mer holistiskt perspektiv. Upplevelsen är att man såväl inom myndigheten som ute i samhället har fått upp ögonen för Länsstyrelsens viktiga roll i hanteringen av kriser.

Även om Länsstyrelsen i krishanteringen upplevs ha gjort rätt saker finns en utbredd uppfattning hos personerna som arbetade i krisledningsorganisationen att genomförandet inte var särskilt effektivt. Bland annat påtalas förekomsten av dubbelarbete i krisledningsorganisationen och en senfärdighet i början av pandemin som gjorde att det tog längre tid än nödvändigt att komma igång. Nyttan av analysarbetet som bedrevs i de olika analysfunktionerna ifrågasätts och kritiseras också för att ha varit för långsamt. En bidragande orsak till den upplevda ineffektivitet hos analysfunktionerna är otydliga uppdragsbeskrivningar – en otydlighet som även präglade arbetet i funktionen ”Inriktning och samordning”. Personerna som bemannade dessa funktioner visste helt enkelt inte vad som förväntades av dem, vilket skapade frustration och missnöje.

Den främsta orsaken till ineffektivitet i krisledningsorganisationens arbete upplevs dock ha varit den höga bemanningen. Ett stort antal medarbetare saknade tidigare erfarenhet av stabsarbete och hade varken övat eller lärt sig grunderna i stabsmetodik innan de påbörjade sitt arbete i organisationen. På grund av den stundtals höga arbetsbelastningen, och att många nya medarbetare dessutom bara arbetade under en kort period, upplevdes tiden som lades på upplärning inte ha varit särskilt effektivt använd. Den höga bemanningen tog sig också uttryck i rotationen på chefspositionerna, vilken upplevs ha lett till bristande kontinuitet i arbetet.

Till syvende och sist bottnar bemanningsfrågan i den grundläggande frågan om vem eller vilka som ska ansvara för krishanteringen på Länsstyrelsen. Tre möjliga svar framträder: (1) att enheten för samhällsskydd och beredskap (ESB) tar hela eller största delen av ansvaret, (2) att hela Länsstyrelsen ansvarar för krishanteringen eller (3) ett slags medelväg där ett på förhand bestämt antal krisplacerade medarbetare bemannar krisledningsorganisationen. Bemanningsfrågan är med andra ord tätt sammanlänkad med valet av organisationsform. Bland personerna som arbetade i krisledningsorganisationen finns både uppfattningen att det var rätt beslut att aktivera krisledningsorganisationen och uppfattningen att den kanske aldrig borde aktiverats eller åtminstone avvecklats snabbare. Den tillfälliga organisationen som tog över ansvaret för hanteringen under hösten 2020 upplevs samtidigt ha varit mer resurseffektiv och ändamålsenlig i hanteringen av coronapandemin. En fråga som aktualiseras är därmed hur pandemier och andra långvariga kriser ska hanteras då de inte nödvändigtvis bör behandlas på samma sätt som mer typiska kriser.

Mot bakgrund av erfarenheterna från hanteringen av coronapandemin upplevs krisledningsplanen behöva inrymma såväl flexibilitet som tydlighet – två till synes motstridiga krav. Krisledningsplanen bedöms behöva vara så pass flexibel att den möjliggör en anpassning av krisledningsorganisationens struktur och arbetssätt utifrån den aktuella krisens behov. Den bedöms samtidigt behöva innehålla utförligare funktions- och rollbeskrivningar så att mandat och förväntningar blir tydliga för både krisledningen och medarbetare i krisstaben. Kopplat till detta arbete bedöms det behöva göras en översyn av vilka funktioner som ska ingå i krisledningsorganisationen.

Personerna som arbetade i krisledningsorganisationen lyfter även det nationella perspektivet genom att peka på brister i samordningen mellan länsstyrelserna. Utöver risken för förtroendeskadorna så upplevs bristande samordning leda till ineffektivitet och sämre kvalitet i arbetet. Detta exemplifieras av avsaknaden av en enhetlig rapporteringsmetod i arbetet med att skapa samlade regionala lägesbilder. Genom att informationen i lägesbilderna tolkas i två led – först på regional nivå av varje länsstyrelse och sedan på nationell nivå av länsstyrelsernas samordningskansli – riskerar den att förvanskas på vägen från kommunerna till Regeringskansliet. Upplevelsen är att det krävs bättre samordning för att länsstyrelserna ska kunna utveckla effektivare arbetssätt. Istället för att rutinmässigt använda arbetsintensiva lösningar för att utföra nya uppdrag behöver länsstyrelserna gemensamt satsa på att utveckla sin förmåga, exempelvis genom användningen av IT-verktyg. I arbetet med lägesbilderna visar avsaknaden av business intelligence (BI)-programvara på ett omodernt arbetssätt som är ineffektivt och omöjliggör jämförande analyser av data över tid och mellan områden.

När det gäller kommunernas bedömning av Länsstyrelsens arbete med coronapandemin under 2020 upplever en majoritet av dem som deltog i enkätundersökningen att det var ganska eller mycket bra. Kommunernas svar kan sägas bekräfta bilden att Länsstyrelsen inte var riktigt förberedd till en början men att myndigheten succesivt växte in i sin roll. De upplever att Länsstyrelsens arbete var bättre under den andra vägen än under den första, vilket visar på en positiv utveckling över tid. Några kommuner bedömer dock att Länsstyrelsen gjorde ett ganska dåligt

arbete, vilket kan antas delvis bero på att det bland kommunerna finns olika förväntningar på vad Länsstyrelsen faktiskt ska göra i en kris och att samma arbete därför bedöms på olika sätt.

I arbetet med inhämtningen och sammanställningen av lägesbilder upplever kommunerna två huvudsakliga brister. Den ena kopplas till svårigheter att rapportera lägesbilder där vissa frågor i rapporteringsformulären upplevs ha varit svåra att besvara. Den andra kopplas till svårigheter att tillgodogöra sig de samlade regionala lägesbilderna på grund av svårigheter att hitta relevant information. De samlade regionala lägesbilderna upplevs syfta till att rapportera ”uppåt” i systemet snarare än att komma kommunerna tillgodo. Kommunernas kritik mot lägesbilderna kan i viss mån kopplas samman med de upplevda bristerna hos personalen på Länsstyrelsen. Genom att se till att informationen i de samlade regionala lägesbilderna görs mer användbar för kommunerna skulle Länsstyrelsen inte bara tillgodose kommunernas informationsbehov utan också tillhandahålla bättre möjligheter för dem att föra dialog med varandra.

I arbetet med samverkanskonferenserna upplevs Länsstyrelsen ha varit både uthållig och strukturerad. Kommunerna föreslår dock att Länsstyrelsen justerar tiden för presentationerna och samlar in talepunkterna inför konferenserna för att ge tid till diskussioner. De efterfrågar också snabbare publicering av minnesanteckningarna. En tolkning av kommunernas återkoppling är att Länsstyrelsen bör ta en aktivare roll i arbetet med samverkanskonferenserna.

De flesta kommuner upplever att mäklingen av skydds- och sjukvårdsmateriel och arbetet med sociala risker var varken bra eller dåligt. När det gäller arbetet med sociala risker är det möjligt att kommunerna inte tydligt kopplar samman frågan med krishantering och/eller att de inte vet vad de kan förvänta sig av Länsstyrelsen. Det är också möjligt att Länsstyrelsen från sitt håll inte varit tillräckligt tydlig när det gäller arbetet med sociala risker.

Mest uppskattar kommunerna Länsstyrelsens arbete med nätverken för länets kommunikatörer och jurister. Genom att starta nätverket för länets jurister anses Länsstyrelsen ha tagit sitt samordnande ansvar och fyllt ett viktigt behov. Båda nätverken fyller funktionen som dialogforum och upplevs ha skapat trygghet, särskilt för mindre kommuner. Uppskattningen av nätverken pekar på behovet av områdesspecifik samordning. Att starta liknande nätverk eller funktioner inom andra områden skulle därför kunna vara ett sätt för Länsstyrelsen att ytterligare tillgodose kommunernas behov av samordning genom dialog i krishanteringen.

Länsstyrelsens arbete inom kriskommunikation bedöms till stor del ha varit bra. Kommunerna uttrycker dock ett tydligt behov av förhandsinformation när det inför nya restriktioner och riktlinjer. Upplevelsen är att de inte ges tid att förbereda sig och att man från nationellt håll verkar agera utan hänsyn till deras roll som utförare av flera viktiga samhällstjänster. Kommunerna efterfrågar bättre information

och stöttning genom ökad nationell samordning där Länsstyrelsen utgör en tydlig länk mellan regeringen och kommunerna.

Behovet av ökad nationell samordning handlar dock inte enbart om kriskommunikation. Från kommunalt håll önskar man också att nationella myndigheter kunde samordna sitt arbete bättre sinsemellan för att kommunerna inte ska behöva rapportera samma uppgifter flera gånger. Det riktas även kritik mot att Länsstyrelsen skickar information till olika mottagare inom kommunen och därmed försvårar den interna samordningen. När det gäller samordningen inom länet väcks kritik mot inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) som uppfattas ha varit otydlig i såväl genomförande som syfte. Länets storlek lyfts också fram som en försvårande omständighet där ökat delregionalt arbete framträder som ett sätt att bättre kunna anpassa åtgärder efter lokala behov och underlätta samordningen av utvecklingsinsatser.

Utifrån Länsstyrelsens samordnande roll är kommunernas förväntningar på samordning berättigad. Förväntningarna påverkar hur Länsstyrelsen och relationen mellan kommunerna och myndigheten uppfattas. Upplevda förväntningar som inte infrias riskerar att skada förtroendet för Länsstyrelsen. För att minska risken för missförstånd – och snabbt kunna återskapa förtroendet när de väl sker – behöver Länsstyrelsen fortsatt vara transparent och tydlig i sin kommunikation om vad myndigheten kan och ska göra vid kriser.

Regionens övergripande bedömning av Länsstyrelsens arbete med coronapandemin är att det var varken bra eller dåligt. När det gäller specifika områden och aktiviteter ger regionen samma neutrala omdöme till arbetet med samverkanskonferenserna. Sämst omdömen får Länsstyrelsen för sitt arbete med inhämtning och sammanställning av lägesbilder och arbetet med kriskommunikation som båda upplevs ha varit ganska dåliga. Någon närmare förklaring till vad omdömena grundas på ges dock inte varför det är svårt att dra några slutsatser.

Regionen har ingen uppfattning om arbetet med mäkling av skydds- och sjukvårdsmateriel eller arbetet med nätverket för länets jurister. Däremot upplever regionen att Länsstyrelsens arbete med nätverket för länets kommunikatörer var mycket bra. Av det som efterfrågades i enkäten är faktiskt arbetet med kommunikatörsnätverket det enda regionen upplever att Länsstyrelsen gjorde bra eller mycket bra i hanteringen av coronapandemin under 2020. Detta kan samtidigt tyckas motstridigt mot bakgrund av att regionen anser att Länsstyrelsens arbete med kriskommunikation var ganska dåligt. En möjlig förklaring till inkonsekvensen i svaren kan vara att det är olika personer inom regionen som besvarat enkätfrågorna.

När det gäller regionens upplevelse av i vilken utsträckning Länsstyrelsen tillgodosåg dess behov av dialog finns en tvetydighet. Å ena sidan upplever regionen att Länsstyrelsen i mycket liten utsträckning tillgodosåg dess dialogbehov. Å andra sidan pekar man på goda exempel i form av dialogen med smittskyddet och de regelbundna samråden mellan samverkanspersonerna från Länsstyrelsens och regionens

krisstaber. En möjlig tolkning av tvetydigheten i regionens svar är att dialogen som fanns upplevs ha fungerat bra men att den var för lite och att Länsstyrelsen hade behövt tillhandahålla fler dialogforum. En annan möjlig tolkning är att olika verksamheter inom regionen har olika upplevelser av hur väl Länsstyrelsen tillgodosåg behovet av dialog. Om den sistnämnds tolkningen stämmer är lösningen inte nödvändigtvis att öka dialogen utan snarare att rikta den dit den behövs.

Regionen är kritisk mot hur Länsstyrelsen uppfyllde sin samordnande roll då Länsstyrelsen i praktiken upplevs ha fungerat mer som en växel än en samordnare. För att bli avlastad bedömer regionen att Länsstyrelsen dels hade kunnat ta ett större ansvar att själv svara på frågor från kommunerna, dels hade kunnat samordna kommunernas frågeställningar för ett enklare omhändertagande. I likhet med tvetydigheten i frågan om tillgodosendet av dialogbehovet är regionen dock inte ensidigt kritisk då man anser att Länsstyrelsen också fyllde en samordnande roll under deltagandet i Västsvensk samling och andra forum. När det gäller kommunikationen mellan Länsstyrelsen och regionen upplever regionen att Länsstyrelsen bidrog till dubbelarbete och oreda genom att inte ha följt vad som antas vara vedertagna kontaktvägar.

Rekommendationer

I detta kapitel presenterar vi som utvärderare våra rekommenderade åtgärder. Rekommendationerna utgår från utvärderingens resultat och syftar till att utveckla Länsstyrelsens krishanteringsförmåga.

Organisationsform och funktionsbeskrivningar

En fråga som behöver diskuteras är på vilket sätt Länsstyrelsens krishanteringsarbete bör organiseras framöver. Den befintliga krisledningsplanen matchade inte fullt ut de krav som ställs på krisledning vid en pandemi och den ordinarie krisledningsorganisationen ersattes med en tillfällig organisation som upplevs ha varit mer resurseffektiv och ändamålsenlig i hanteringen av coronapandemin. En långvarig kris som en pandemi ger utrymme att ändra och anpassa krisledningsorganisationen utifrån krisens utveckling. Det utrymmet finns sällan vid händelser som varar under timmar eller dagar. Därför behöver Länsstyrelsen en krisledningsorganisation som är tydlig i sin grundstruktur men som även kan anpassas till den aktuella händelsen.

Vår rekommendation är att, i linje med inriktningen som beslutats av landshövdingarna för samtliga 21 länsstyrelser, anpassa Länsstyrelsens befintliga krisledningsorganisation till den Nato-baserade funktionsorganisationen. Genom att anpassa den fredstida krisledningsorganisationen till den Nato-baserade modellen skapas en nödvändig enhetlighet mellan vår krisledningsorganisation och vår krigsorganisation. Detta kommer att underlätta och främja förståelse, utbildning, övning, förmåga och samverkan med andra aktörer.

Vi rekommenderar ett förtydligande av vilka av dessa funktioner som alltid ska ingå vid aktiveringen av krisledningsorganisationen. Utöver vissa obligatoriska funktioner kan övriga funktioner aktiveras utifrån den aktuella krisens behov. Behovsanpassningen finns då i valet av vilka funktioner som ska aktiveras, inte i valet av organisationsform.

Funktionsbeskrivningarna behöver genomarbetas så att ansvar och uppgifter är tydliga för den som ska ingå i en viss funktion och för andra som ska samarbeta med funktionen. Samtidigt behöver den övergripande processen för hur de olika funktionernas arbete hänger ihop, och hur de tillsammans kan nå den önskade effekten i hanteringen av krisen, stärkas.

Tydligare styrning och beslutsfattande

Utvärderingen visar att den interna styrningen kan bli mer medveten, uttalad och spårbar. Krisstabens funktioner behöver styrning från krisledningen med tydliga besked om vad som förväntas av dem. På liknande sätt behöver länsledningens och krisledningens mandat ses över för att öka tydligheten i beslutsfattandet. Därutöver

bör inriktningen för krisledningsorganisationens arbete tydliggöras under pågående kris när det gäller prioriteringar och hur dessa skiftar över tid.

Bemanning

Även om organisationsformen och funktionsbeskrivningarna är tydliga så krävs omsorg i bemanningen av krisledningsorganisationen. I hanteringen av coronapandemin lades mycket tid på upplärning av personal som enbart arbetade korta perioder. En frekvent rotation av stabs- och krisledningschefer bidrog till bristande kontinuitet och otydlighet i inriktningen av krisledningsorganisationens arbete.

Det finns effektivitetsfördelar med att bemanna krisledningsorganisationen med färre personer, utsedda i förväg, som arbetar heltid under längre perioder. Det finns också ett värde av att inkludera medarbetare med olika specialistkunskaper, särskilt i funktioner som "Infodelning och samlad lägesbild" och "Analys och beredning" där olika perspektiv bidrar till bättre resultat i arbetet. Vidare möjliggör en bättre kontinuitet på chefspositionerna en ökad tydlighet och skapar förutsättningar för ett långsiktigare arbete.

Personal runtom på Länsstyrelsen visade sig besitta kompetens som utgör en värdefull resurs i arbetet med såväl krishantering som civilt försvar. Vi rekommenderar därför att en kunskapsinventering av myndighetens personal bör ligga till grund för att peka ut ett visst antal medarbetare som tillsammans med personalen på ESB kan bemanna krisledningsorganisationen i framtida kriser.

Samtidigt som personal utses att ingå i krisledningsorganisationen i händelse av en kris bör det också planeras för hur dessa blir avlösta i sitt ordinarie arbete. Detta för att personal som arbetar i krisledningsorganisationen ska kunna fokusera på att hantera krisen utan att behöva uppleva stress över att inte hinna med sina ordinarie arbetsuppgifter.

Utbildning och övning

När krisledningsplanen är uppdaterad och förankrad bör utbildnings- och övningsinsatser riktas till berörd personal. Personal som bemannar krisledningsorganisationen bör ha kunskap i stabsmetodik och ha övat i förväg så att inte krisen blir "övningen" i sig. Vidare bör utbildningarna och övningarna främja en inkluderande kultur med respekt för medarbetares olika kompetenser.

Tillvarata och utveckla de nya digitala arbetssätten

De positiva erfarenheterna av det digitala arbetssättet och de nya metoderna som skapades under coronapandemin bör tillvaratas och utvecklas. Mappar, brevlådor,

OneNote-anteckningsböcker, rapportkort, behörigheter och liknande bör vara förberedda inför kommande kriser.

Ökat samarbete mellan länsstyrelserna

För att åtnjuta ett högt förtroende och bli effektivare i sin krishantering bör länsstyrelserna ta initiativ till gemensamma övningar, bättre IT-verktyg och en satsning på utveckling av förmåga och nya arbetssätt.

Inhämtning och sammanställning av lägesbilder

I skapandet av samlade regionala lägesbilder bör länsstyrelserna gemensamt arbeta efter en enhetlig metod som underlättar förståelse, analys och tolkning av informationen. Länsstyrelsen bör samtidigt verka för att de samlade regionala lägesbilderna blir mer användbara för länets aktörer, centrala myndigheter och Regeringskansliet genom bättre sammanställning av relevant information. På detta sätt tar Länsstyrelsen ett ökat samordningsansvar och bidrar till att skapa fler möjligheter för aktörer att föra dialog med varandra.

Samverkanskonferenser

Länsstyrelsen bör ta en aktivare roll inför, under och efter samverkanskonferenserna. Inför konferenserna bör Länsstyrelsen samla in presentatörernas presentationsstöd och talepunkter för att kunna diskutera eventuella synpunkter i förväg. Under konferenserna bör Länsstyrelsen i större utsträckning axla rollen som moderator och därmed bidra med egna sammanfattningar och analyser. Efter konferenserna behöver minnesanteckningarna publiceras snabbare för att komma länets aktörer tillgodo.

Arbetet med sociala risker

Länsstyrelsen bör tydliggöra och utveckla sitt arbete med sociala risker kopplat till krishantering.

Information till länets aktörer

Länsstyrelsen bör ta ett helhetsgrepp över vilken information som skickas till länets aktörer och säkerställa att inte motstridig information skickas till olika mottagare hos dessa. Länsstyrelsen bör även undersöka vilka kontaktvägar som efterfrågas av länets aktörer och i möjligaste mån använda dessa i sin kommunikation för att underlätta aktörernas interna samordning.

Nationell samordning

Länsstyrelsen bör verka för att nationella aktörer ger förhandsinformation till berörda aktörer innan förändringar presenteras som berör dem. När förhandsinformation inte är tillgänglig bör Länsstyrelsen se över möjligheten att kalla länets aktörer till möte för att erbjuda stöttning och föra gemensamma diskussioner om innebörden på lokal och regional nivå. Länsstyrelsen bör också verka för ökad samordning med andra nationella myndigheter för att kommunerna inte ska behöva rapportera samma information till olika aktörer.

Regional områdesspecifik samordning

Länsstyrelsen bör säkerställa att det bland länets aktörer finns tillräcklig kunskap om nätverket för länets jurister så att alla som vill kan delta på nätverksträffarna. Länsstyrelsen bör också utforska om det finns fler områden och sammanhang utöver kommunikation och juridik där det skulle gå att inrätta motsvarande nätverk eller funktioner för att främja dialog i krishantering.

Utveckla samverkan och samordning med regionen

Tillsammans med regionen bör Länsstyrelsen diskutera samverkansformer inom krishantering. Ett område att klargöra är dialogbehovet hos, och kontaktvägarna mellan, olika verksamheter inom såväl regionen som Länsstyrelsen. Aktörerna bör gemensamt diskutera former för samordning som innebär ökad stöttning och avlastning i krishantering.

Ökat delregionalt arbete

Länsstyrelsen bör utforska möjligheten till ökat delregionalt arbete för att möjliggöra bättre anpassning av åtgärder efter lokala behov, underlätta samordningen av olika insatser samt förbättra förutsättningarna för dialog med berörda aktörer.

Utveckling av ISF

Länsstyrelsen behöver tillsammans med länets aktörer tydliggöra vad ISF innebär för Västra Götaland och hitta former för den. Det är uppenbart att det är en utmaning att skapa en länsgemensam ISF med det stora antalet aktörer som finns i länet. En framkomlig väg skulle kunna vara att skapa delregionala ISF:er där representer från dessa ingår i en länsgemensam ISF.

Appendix

Intervjuguide

Information

Den här intervjun genomförs inom ramen för en utvärdering av Länsstyrelsens krishanteringsarbete under covid-19-pandemin. Syftet med intervjun är att ta reda på hur personal som ingått i Länsstyrelsens krisledningsorganisation i hanteringen av pandemin upplever sitt arbete i organisationen. Du behöver inte besvara frågor som du inte vill svara på och du kan också välja att avsluta intervjun när som helst. Om du väljer att avsluta intervjun så kommer all information från den att raderas. Intervjun kommer att ta ungefär en och en halv timma och den kommer att både spelas in och transkriberas. Detta för att jag ska kunna återge vad du säger på ett korrekt sätt och för att öka transparensen i undersökningen. Om du vill kan du få ta del av den transkriberade intervjun när den är klar. Är detta okej för dig? Allt du säger i intervjun kommer att hanteras konfidentiellt. Citat från intervjun kommer inte att knytas till ditt riktiga namn.

Inledande frågor

(Anteckna intervjupersonens namn)

Vilka utbildningar, övningar eller andra förberedelser har du deltagit i för att kunna arbeta i Länsstyrelsens krisledningsorganisation?

Vad har du för erfarenhet av att arbeta med krishantering sedan tidigare?

Vilken funktion i krisledningsorganisationen tillhörde du?

Hur mycket tid uppskattar du att du arbetade i krisledningsorganisationen?

Tema 1: Uppdrag

Hur skulle du beskriva krisledningsorganisationens uppdrag?

- Vad var det viktigaste i uppdraget? Hur märktes det?

Till landshövdingen och krisledningscheferna: Vilken var inriktningen för krisledningsorganisationen?

- Vad var det övergripande målet?
- Vilka var de prioriterade åtgärder?

Hur skulle du beskriva arbetet i din egen funktion?

- Vad behöver utvecklas?
- Vad fungerade bra?

Hur skulle du beskriva arbetet inom krisledningsorganisationen som helhet?

- Vad behöver utvecklas?
- Vad fungerade bra?

Vilka resultat förväntades krisledningsorganisationen uppnå?

- Vilka faktiska resultat uppnådde krisledningen?
- Vilken effekt skulle du säga att krisledningsorganisationens arbete fick för krishanteringen?

Hur upplever du att den interna kommunikationen kopplat till coronapandemin fungerade?

- Vad behöver utvecklas?
- Vad fungerade bra?

Vilka kanaler använde du dig av för att hålla dig informerad? (Intranätet, min chef i linjen, stabsgenomgångar, funktionsansvarig i min funktion, länsledningens vlogg, andra kanaler?)

- Hur tycker du att de olika kanalerna fungerade?

Tema 2: Arbetsuppgifter

Hur skulle du beskriva din roll i funktionen?

- Vilka var dina arbetsuppgifter?
- *Till stabschefen: Utifrån uppdraget, hur fördelade du arbetsuppgifter för staben? Vad motiverade den fördelningen?*
- Vad fungerade bra i ditt arbete?
- Vad fungerade mindre bra i ditt arbete?
- Om du fick välja, hur skulle du vilja att din roll i funktionen skulle ha sett ut?

Vad behövde du för att kunna lösa dina arbetsuppgifter?

- Vilken introduktion fick du till krisledningsorganisationens arbete med pandemin? Vad tycker du om den? Om du inte fick någon introduktion, hur tycker du att en bra introduktion skulle ha sett ut?
- (Hur såg situationen ut vad gäller tillgången till teknisk utrustning som behövdes för att du skulle kunna lösa dina arbetsuppgifter?)

- Till stabschefen: Vilka resurser fanns tillgängliga för att lösa uppdraget?
- Till stabschefen: Hur såg tillgången till experter ut?

Tema 3: Beslutsfattande

Till landshövdingen, krisledningscheferna och krisstabschefen: Hur gick det till när krisledningsorganisationen aktiverades?

- Vad var anledningen till att den aktiverades?

Till landshövdingen, krisledningscheferna och krisstabschefen: Hur gick det till när krisledningsorganisationen avvecklades?

- Vad var anledningen till att den avvecklades?

Till landshövdingen, krisledningscheferna och stabschefen: Hur såg din relation med länsledning och/eller krisledningschefer/stabschef ut?

- Hur var er kommunikation?

Hur fattades beslut i krisledningsorganisationen?

- Hur såg processen eller metoden för beslutsfattande ut?
- Hur påverkades besluten av att man arbetade på det sättet?
- Vad tycker du om hur besluten fattades i krisledningsorganisationen?
- Om du fick bestämma, hur tycker du att beslut skulle ha fattats för att bli så bra som möjligt?

Utifrån din roll i krisledningsorganisationen, vilket beslut var svårast att fatta? Hur kommer det sig?

Vilket var det bästa beslutet som fattades i samband med krishanteringen under den här perioden? Hur kommer det sig?

- Av besluten som fattades, vilket var sämst?
- Vilket krishanteringsbeslut borde ha fattats som aldrig fattades?

Tema 4: Lärdomar

Hur har erfarenheter från våren och sommaren påverkat det pågående krishanteringsarbetet med pandemin?

Vilka lärdomar kan Länsstyrelsen ta med sig från krisledningsorganisationen i arbetet med covid-19-pandemin?

- Vad behöver utvecklas?
- Vad har fungerat bra?

Avslutning: Nu har jag inga fler frågor. Finns det något du vill tillägga som inte tagits upp under den här intervjun eller har du några frågor till mig?

Enkät

Hej!

Pandemin är långt ifrån över, men vi behöver ta vara på de erfarenheter vi fått med oss så här långt. Vi på Länsstyrelsen är i full gång med att utvärdera vårt eget arbete med pandemin. Syftet med utvärderingen är att titta på Länsstyrelsens hantering, inte länets hantering som helhet.

Utöver intervjuer med medarbetare i vår egen organisation vill vi nu få inspel från regionen/länets kommuner. Ni är en viktig samarbetspart, inte minst utifrån vårt geografiska områdesansvar. Vi vill därför bjuda in dig att besvara en enkät om Länsstyrelsens hantering av coronapandemin under 2020. Vi vill veta vad som har fungerat bra och vad som kan göras bättre.

INFORMATION OM ENKÄTEN

- Enkäten skickas till en person inom regionen/kommunen. Vi vill därför be dig att involvera dina kollegor om det är någon fråga som ligger utanför ditt ansvarsområde.
- Enkäten består av 7 frågor och tar mellan 5–10 minuter att besvara.
- *Till kommunerna: Enkäten är anonym. Det framgår inte av de insamlade svaren vilken kommun som svarat vad.*

Vid frågor eller funderingar är ni välkomna att höra av er till kontaktpersonen på Länsstyrelsen via mejl eller telefon.

Tack på förhand!

1. FÖRSTA VÅGEN

Hur skulle ni bedöma Länsstyrelsens arbete med pandemin under de första månaderna (feb-maj) 2020?

- Mycket bra
- Ganska bra
- Varken bra eller dåligt
- Ganska dåligt

- Mycket dåligt

2. ANDRA VÅGEN

Hur skulle ni bedöma Länsstyrelsens arbete med pandemin under de sista månaderna (okt-dec) 2020?

- Mycket bra
- Ganska bra
- Varken bra eller dåligt
- Ganska dåligt
- Mycket dåligt

3. SAMMANTAGEN BEDÖMNING

Vad är er övergripande bedömning av Länsstyrelsens arbete med pandemin under hela 2020?

- Mycket bra
- Ganska bra
- Varken bra eller dåligt
- Ganska dåligt
- Mycket dåligt

4. BEDÖMNING AV OMRÅDEN OCH AKTIVITETER

Hur bedömer ni Länsstyrelsens arbete under pandemin 2020 inom följande områden (utifrån svarsalternativen "Mycket bra", "Ganska bra", "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt", "Mycket dåligt", "Vet inte")?

- Inhämtning och sammanställning av lägesbilder
 - Samverkanskonferenser
 - Mäkling av skydds- och sjukvårdsmateriel
 - Kriskommunikation
 - Nätverk för länets kommunikatörer
 - Nätverk för länets jurister
 - Arbetet med sociala risker (dialogforum, frågor i WIS, lägesbilder m.m.)
- *Arbetet med sociala risker inkluderades inte i regionens enkät.*

5. BEHOV AV DIALOG

I vilken utsträckning upplever ni att Länsstyrelsen tillgodosåg ert behov av dialog om hanteringen av pandemin under 2020?

- I mycket stor utsträckning
- I stor utsträckning
- I varken stor eller liten utsträckning
- I liten utsträckning
- I mycket liten utsträckning
- Vet inte

6. BRISTER I HANTERINGEN

Kommentera gärna om det är något som har brustit i Länsstyrelsens hantering av pandemin under 2020:

7. STYRKOR I HANTERINGEN

Kommentera gärna om det är något som har fungerat särskilt bra i Länsstyrelsens hantering av pandemin under 2020:

Tack för att ni har svarat på den här enkäten. När ni klickar på knappen "Skicka" kan ni inte gå tillbaka till enkäten.

Referenser

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. 5. uppl., Oxford: Oxford University Press.

Coronakommissionen (2021). *Om kommissionen*. <https://coronakommissionen.com/om-kommissionen/> [2021-03-16]

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4.e uppl., Stockholm: Norstedts Juridik.

Folkhälsomyndigheten (2020a). *Begränsa ditt umgänge till en mindre krets under storhelgerna*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/december/begransa-ditt-umgange-till-en-mindre-krets-under-storhelgerna/> [2021-05-25]

Folkhälsomyndigheten (2020b). *Bekräftat fall i Jönköping av nya coronaviruset (2019-nCoV)*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/januari/bekraftat-fall-av-nytt-coronavirus-i-sverige/> [2021-05-25]

Folkhälsomyndigheten (2020c). *Beslut om skärpta allmänna råd i Stockholms län, Västra Götalands län och Östergötlands län*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/oktober/beslut-om-skarpta-allmanna-rad-i-stockholms-lan-vastra-gotalands-lan-och-ostergotlands-lan/> [2021-05-25]

Folkhälsomyndigheten (2020d). *Folkhälsomyndigheten rekommenderar att gymnasieskolorna övergår till distansundervisning*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/december/folkhalsomyndigheten-rekommenderar-att-gymnasieskolorna-overgar-till-distansundervisning/> [2021-05-25]

Folkhälsomyndigheten (2020e). *Lärosäten och gymnasieskolor uppmanas nu att bedriva distansundervisning*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/larosaten-och-gymnasieskolor-uppmanas-nu-att-bedriva-distansundervisning/> [2021-05-25]

Folkhälsomyndigheten (2020f). *Nytt coronavirus upptäckt i Kina*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/januari/nytt-coronavirus-upptackt-i-kina/> [2021-05-25]

Folkhälsomyndigheten (2020g). *Rekommendationer för minskad risk för smittspridning i handeln*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/december/rekommendationer-for-minskad-risk-for-smittspridning-i-handeln/> [2021-05-25]

Folkhälsomyndigheten (2020h). *Tänk över om resan verkligen är nödvändig*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/tank-over-om-resan-verkligen-ar-nodvandig/> [2021-05-25]

Försvarsdepartementet (2008). *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (Regeringens proposition 2007/08:92). Stockholm: Regeringskansliet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2018). *Länsstyrelsens krisledningsplan: Övergripande krisledningsplan för Länsstyrelsen i Västra Götalands län*. Göteborg: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, samhällsavdelningen, enheten för samhällsskydd och beredskap.

Länsstyrelsen Västra Götaland (2020a). *Länsstyrelsen beslutar om en fortsatt begränsning på 50 personer i Västra Götaland*. <https://www.mynewsdesk.com/se/laensstyrelsen-vaestra-goetaland-laen/pressreleases/laensstyrelsen-beslutar-om-en-fortsatt-begraensning-paa-50-personer-i-vaestra-goetaland-3046961> [2021-05-25]

Länsstyrelsen Västra Götaland (2020b). *Nu finns en plan för eventuella nya utbrott av covid-19*. <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---vastra-gotaland/2020-09-01-nu-finns-en-plan-for-eventuella-nya-utbrott-av-covid-19.html> [2021-05-25]

Länsstyrelsen Västra Götaland (2021). *Smittskydd på serveringsställen – fakta, råd och vägledning*. <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/bo-och-leva/smittskydd-pa-serveringsstallen.html> [2021-05-25]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringskansliet (2020a). *Besöksförbudet på äldreboenden upphör 1 oktober*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/09/besoksforbudet-pa-aldreboenden-upphor-1-oktober/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020b). *Förordning om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/forordning-om-forbud-mot-att-halla-allmanna-sammankomster-och-offentliga-tillstallningar/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020c). *Mats Melin leder coronakommissionen*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/mats-melin-leder-coronakommissionen/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020d). *Max åtta personer vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/max-atta-personer-vid-allmanna-sammankomster-och-offentliga-tillstallningar/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020e). *Möjlighet till lokala besöksförbud införs*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/mojlighet-till-lokala-besoksforbud-infors/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020f). *Nationellt besöksförbud på äldreboenden*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/nationellt-besoksforbud-pa-aldreboenden/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020g). *Regeringen välkomnar Coronakommissionens delbetänkande*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/regeringen-valkomnar-coronakommissionens-delbetankande/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020h). *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen från den 18 april*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/04/tillfalliga-bemyndiganden-i-smittskyddslagen-fran-den-18-april/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020i). *Uppdrag att bistå regionerna i att genomföra vaccination mot covid-19*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/12/uppdrag-att-bista-regionerna-i-att-genomfora-vaccination-mot-covid-19/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020j). *Uppdrag att bistå regionerna i att säkerställa flöden för storskalig testning för covid-19*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/06/uppdrag-att-bista-regionerna-i-att-sakerstalla-floden-for-storskalig-testning-for-covid-19/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020k). *Uppdrag att bistå Socialstyrelsen i arbetet med att samordna tillgången till skyddsutrustning och annat sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/04/uppdrag-att-bista-socialstyrelsen-i-arbetet-med-att-samordna-tillgangen-till-skyddsutrustning-och-annat-sjukvardsmaterial-till-foljd-av-spridningen-av-covid-19/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020l). *Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, riktlinjer och råd för inrikesresor och sommaraktiviteter*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/06/uppdrag-att-folja-efterlevnaden-av-rekommendationer-riktlinjer-och-rad-for-inrikesresor-och-sommaraktiviteter/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020m). *Uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, råd och riktlinjer som utfärdats för att minska smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/10/uppdrag-att-folja-efterlevnaden-av-rekommendationer-rad-och-riktlinjer-som-utfardats-for-att-minska-smittspridning-av-det-virus-som-orsakar-sjukdomen-covid-19/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020n). *Uppdrag om lägesbilder och åtgärder i kommunerna för att förebygga social problematik och utsatthet*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/06/uppdrag-om-lagesbilder-och-atgarder-i-kommunerna-for-att-forebygga-social-problematik-och-utsatthet/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020o). *Uppdrag till Länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-inkomma-med-lopande-samlade-lagesbilder-med-anledning-av-covid-19/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020p). *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram en plan inför eventuella nya utbrott av covid-19*. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/07/uppdrag-till-lansstyrelserna-att-ta-fram-en-plan-infor-eventuella-nya-utbrott-av-covid-19/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2020q). *Ytterligare nationella restriktioner för att hejda smittspridning*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/ytterligare-nationella-restriktioner-for-att-hejda-smittspridning/> [2021-05-25]

Regeringskansliet (2021). *Ändringar i förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar – frågor och svar*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/andring-i-forordning-om-forbud-mot-att-halla-allmanna-sammankomster-och-offentliga-tillstallningar/> [2021-05-25]

Riksrevisionen (2021). *Statens arbete med att säkerställa skyddsutrustning under coronapandemin*. <https://www.riksrevisionen.se/nu-granskas/inledda-granskningar/statens-arbete-med-att-sakerstalla-skyddsutrustning-under-coronapandemin.html> [2021-03-16]

Utredningen om civilt försvar (2021). *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Stockholm: Justitiedepartementet.

VGRfokus (2020). *150 vårdcentraler redo för antikroppstester på måndag*. <https://vgrfokus.se/2020/09/150-varldcentraler-och-fyra-sjukhus-redo-for-antikroppstester-pa-mandag/> [2021-05-25]

Världshälsoorganisationen (WHO) (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [2021-05-25]

Västra Götalandsregionen (2020). *Bekräftat fall av coronavirusinfektion i Västra Götaland*. <https://www.vgregion.se/aktuellt/nyhetslista/bekraftat-fall-av-coronavirusinfektion-i-vastra-gotaland/> [2021-05-25]



Länsstyrelsen
Västra Götaland