LÄNSSTYRELSEN
DALARNAS LÄN

Rapport 2022:13

En enad insats mot smittan -

länsstyrelsernas pandemitillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen

Omslagsbild: Människor som håller avstånd i kö.

Fotograf: Mostphotos

Utgiven av: Länsstyrelsen i Dalarnas län juni, 2022

Författare: Hanna Anagrius, Anna Carlsson, Andreas Ekberg, Sanna Fernkvist Melin, Adina Grälls, Moa Långbergs och Erik Sundqvist

Rapportnummer: 2022:13

Diarienummer: 213-8431-2022

Ingår i serien Rapporter från Länsstyrelsen i Dalarnas län, ISSN 1654-7691

Sammanfattning

Det var skarpt läge direkt när länsstyrelserna utsågs till tillsynsmyndighet över den tillfälliga covid-19-lagen[1]. På endast ett par veckor skulle alla länsstyrelser ha kapacitet att bedriva tillsyn baserad på ny lagstiftning, helt utan tidigare praxis. Länsstyrelsen i Dalarnas län fick i uppdrag att samordna arbetet. Utifrån de förutsättningarna är upplevelsen bland länsstyrelserna att arbetet med pandemitillsynen har fungerat mycket väl, och att länsstyrelserna klarat av att hantera det uppdrag man tilldelades. Länsstyrelsernas redan etablerade myndighetsövergripande samverkan har varit en viktigt och bra grund för att lyckas.

Den här utvärderingen bedömer i vilken utsträckning arbetet i den nationella samordningen uppnått det syfte för vilket arbetsmodellen infördes. Länsstyrelsernas uppdrag var att utöva tillsyn enligt covid-19-lagen. Syftet med den nationella samordningen var att underlätta för länsstyrelserna att utföra uppdraget så effektivt och enhetligt som möjligt över landet.

Länsstyrelsernas arbete med pandemitillsynen visar att det går att bedriva en likartad tillsyn trots att vi är 21 egna myndigheter. Uppfattningen bland länsstyrelserna är att arbetsmodellen med en nationell samordning som ges ett tydligt ansvar och mandat har varit direkt bidragande till det goda resultatet. Samordningens arbete med intern informationsspridning och kunskapsdelning samt samordningsmötena verkar ha bidragit särskilt mycket till struktur, förutsägbarhet och stabilitet i arbetet. De stödprocesser som efterhand etablerades har upplevts fungera mycket väl av länsstyrelserna. Sammantaget har arbetsmodellen med en nationell samordning en mycket hög måluppfyllelse i utvärderingen.

Länsstyrelserna har under perioden som restriktionerna gällt, 10 januari 2021 – 9 februari 2022, genomfört 61 822 tillsynsåtgärder, varav 30 388 tillsynsbesök. 14 616 brister har rapporterats, 57 förelägganden och 34 förelägganden med vite.

Områden som har mycket hög måluppfyllelse i utvärderingen inkluderar bland annat den framtagna tillsynsstrategin, information och funktionalitet på hemsidan, översatt informationsmaterial och samordningens arbete med de juridiska bedömningarna. Informationsmaterialet på hemsidan är bland det mest nerladdade materialet under perioden 10 januari 2021 – 31 mars 2022, av allt material tillgängligt på länsstyrelsernas hemsidor.

Kommunikationsstrategin och samordningens mediemedverkan har i utvärderingen en hög måluppfyllelse. Strategin bedöms ha gett länsstyrelserna en bra grund för tillsynsarbetet vad gäller upplägg och prioriteringar och samordningens mediemedverkan bedöms av länsstyrelserna ha varit ett viktigt sätt att nå ut till allmänhet, näringsliv och då särskilt de verksamheter som omfattats av lagstiftningen.

Länsstyrelsernas och den nationella samordningens samverkan med andra myndigheter har varit omfattande under hela uppdraget och upplevs över hela

[1] Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

perioden ha en hög måluppfyllelse. Inledningsvis upplevdes återkopplingen kring juridiska frågeställningar stundtals bristfällig då dessa ibland dröjde. Efterhand förbättrades processer för samarbetet med andra myndigheter vilket gav effekt i tydligare och snabbare återkoppling i form av bedömningar och vägledningar till stöd för tillsynen. Det ökade också effektiviteten i pandemitillsynen.

Bemanningen av tillsynsorganisationerna runt om i landet har varit en utmaning för de flesta länsstyrelser. Personalresursfrågorna har bland annat kantats av korta ställtider för vidare anslag och en snabbt föränderlig lagstiftning som påverkat behovet av tillsynsåtgärder och förväntan på länsstyrelsernas kapacitet att upprätthålla tillsynsberedskap. Det har varit viktigt med personal med vana av att jobba med tillsyn. För att komma igång snabbt har det också underlättat att ha personal som känner till länsstyrelsens uppdrag, organisation och system.

Andra utmaningar i uppdraget inkluderar fördröjningar i implementeringar av förändringar i lagstiftningen till följd av korta ledtider, samt svårigheter att på kort varsel översätta informationsmaterial när lagstiftningen förändrades.

Samarbetet med de verksamhetsutövare som länsstyrelserna utövade tillsyn över har i stort präglats av en förståelse för den svåra situation vi alla befunnit oss i under coronapandemin. Vi vill tacka verksamhetsutövare och all personal på länsstyrelserna som arbetat intensivt i en ny och på många sätt osäker situation, med att se till att den tillfälliga covid-19-lagen uppfyllde det syfte den togs fram för. Tillsammans har vi alla gjort vårt bästa för att minska smittspridningen.

Innehåll

En enad insats mot smittan – länsstyrelsernas pandemitillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen 1
Sammanfattning 4
Inledning 7
Coronapandemin 7
Uppdraget 7
Händelseförlopp 8
Länsstyrelsens övergripande krisorganisation 10
Syfte och mål 11
Metod 12
Datainsamling 12
Tematisk analys 12
Nivåskattning 14
Avgränsning 15
Resultat 16
Den nationella samordningen – en ny arbetsmodell för länsstyrelserna 17
Skarpt läge direkt för pandemitillsynen 19
Ett nytt juridiskt landskap 24
Kommunikation – i frontlinjen för att bekämpa pandemin 27
Extern samverkan central framgångsfaktor 31
Stödprocesser som ger struktur och trygghet 33
Slutsatser 35
Vad säger resultatet? 35
Bilaga 1 – Tillsynsstrategi för länsstyrelserna enligt lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 m.m. 38
Bilaga 2 - Rankade frågor Utvärdering pandemitillsyn 40

Inledning

När de första rapporterna om coronavirusets framfart i Wuhan-provinsen i Kina kom i början av år 2020 var det svårt att förutse de omfattande konsekvenser som viruset skulle komma att orsaka världen över. Fortfarande i dag för viruset med sig utmaningar för samhället men vi har nu lärt känna viruset, utvecklat vaccin och vet mer om hur vi kan hantera följdverkningarna. Så var inte fallet i inledningen av coronapandemin. Det rådde stor osäkerhet kring bland annat virusets följdverkningar och tillväxt.

Mot bakgrund av den komplexa och snabbt föränderliga situationen beslutades att den tillfälliga covid-19-lagen skulle tas fram för att minska smittspridningen i samhället och att en nationell samordning skulle inrättas vid Länsstyrelsen i Dalarnas län. Den nationella samordningens uppdrag var att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt pandemilagen. Den nationella samordningen fick sitt uppdrag under de sista dagarna av 2020 och var operationell under hela den period som den tillfälliga covid-19-lagen var i bruk. Samordningen var kontaktpunkt internt såväl som externt gentemot andra myndigheter och organisationer. Utöver den nationella samordningen ansvarade varje länsstyrelse för att självständigt bygga kapacitet att bedriva pandemitillsyn i respektive län.

Restriktioner för att begränsa smittspridningen i det svenska samhället har införts i omgångar och ett flertal olika myndigheter har samverkat och varit djupt involverade i processen. Länsstyrelserna har utgjort en viktig del i arbetet med att förhindra smittspridning.

Länsstyrelserna är 21 självständiga myndigheter med stor vana av att samarbeta med varandra. I det här uppdraget blev vikten av ett fungerande samarbete vid en omfattande samhällsstörning mycket tydligt. Som mest arbetade 533 personer samtidigt med pandemitillsynen, i april 2021. Lägst bemanning noterades i november 2021 då 176 personer arbetade med pandemitillsynen. Under tiden har samarbete skett från landshövdingenivå till handläggarnivå. De har alla arbetat för att begränsa smittspridningen av covid-19 och för att rädda liv.

Coronapandemin

Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att utbrottet av sjukdomen covid-19 var en pandemi. Situationen som många länder befann sig i var extraordinär och svårhanterlig. I Sverige beslutades det den 1 februari 2020 att covid-19 skulle klassas som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom. En rad åtgärder infördes sedan för att motverka smittspridning. Åtgärderna kulminerade senare i den tillfälliga covid-19-lagen som trädde i kraft den 10 januari 2021 och gällde fram till och med 31 mars 2022.

Uppdraget

Länsstyrelserna utsågs till tillsynsmyndighet över den tillfälliga covid-19-lagen. Syftet med länsstyrelsernas uppdrag var att minska smittspridningen genom att informera om, och kontrollera efterlevnaden av, föreskrifter och beslut enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Uppdraget har krävt flexibilitet och en förmåga att

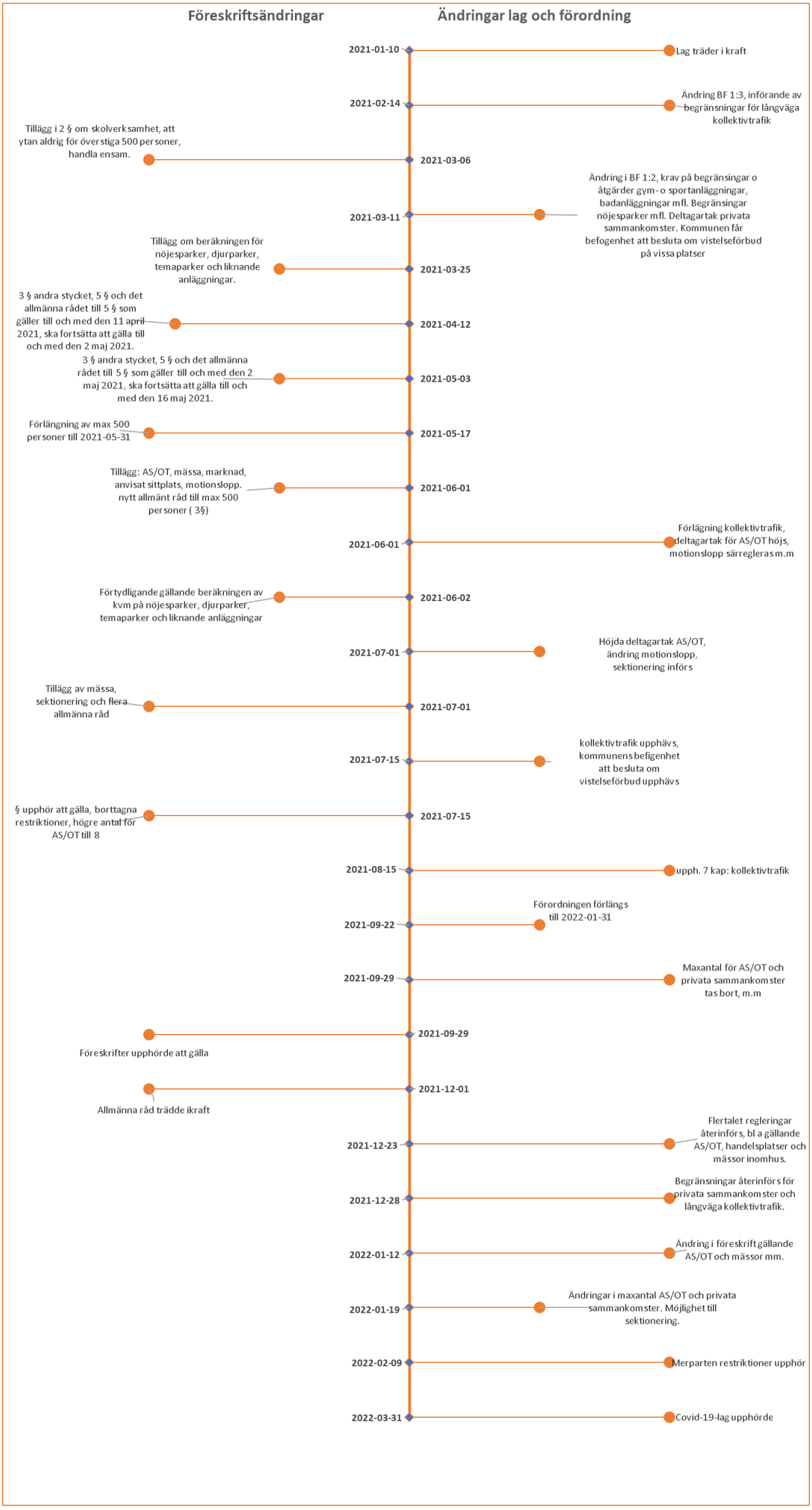
snabbt kunna anpassa sig till nya scenarios. Länsstyrelsen i Dalarnas län fick i uppdrag att tillsätta en nationell samordning. Syftet med att utse ett samordnande län var att effektivisera arbetet som utfördes av länsstyrelserna samt bidra till en enhetlighet över landet.

Händelseförlopp

Den tillfälliga covid-19-lagen trädde i kraft den 10 januari 2021. Utifrån länsstyrelsernas tillsynsansvar innebar lagen en utmaning då den var tidigare helt oprövad och därmed saknade praxis. Det fanns inte heller mycket förarbeten till stöd för de avgränsningar och bedömningar som behövdes för att applicera lagen i praktiken.

De föreskrifter och förordningar som har påverkat tillsynen, bland annat i form av vilka tillsynsobjekt som har omfattats, har också förändrats ett flertal gånger under hela den tid den gällt. I takt med att smittspridningen i samhället ökat eller minskat har förordning och föreskrifter till covid-19-lagen reviderats. Då smittspridningen snabbt har förändrats har det inneburit att det regelverk som länsstyrelserna bedrivit tillsyn över också snabbt förändrats och att ledtiderna för implementering varit mycket korta. Länsstyrelserna har därför med kort varsel, ofta i samverkan med andra myndigheter, behövt kunna ta fram tolkningar av nya regler. Detta för att kunna möta verksamheternas informationsbehov och för att säkerställa en effektiv tillsyn.

Tidslinjen nedan visar förändringar och tillägg som gjorts under perioden 10 januari 2021 – 31 mars 2022 då den tillfälliga covid-19-lagen gällde. Tidslinjen illustrerar det juridiska sammanhang som länsstyrelsernas samordning och länsvisa tillsynsorganisationer behövde förhålla sig till. Tillsynsverksamheten anpassades kontinuerligt, i takt med de förändringar som gjordes.


Föreskriftsändringar
Ändringar lag och förordning
2021-01-10
Lag träder i kraft
2021-02-14
Ändring BF 1:3, införande av begränsningar för långväga kollektivtrafik
Tillägg i 2 § om skolverksamhet, att ytan aldrig för överstiga 500 personer, handla ensam.
2021-03-06
Ändring i BF 1:2, krav på begränsingar o åtgärder gym- o sportanläggningar, badanläggningar mfl. Begränsingar nöjesparker mfl. Deltagartak privata sammankomster. Kommunen får befogenhet att besluta om vistelseförbud på vissa platser
2021-03-11
Tillägg om beräkningen för nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar.
2021-03-25
3 § andra stycket, 5 § och det allmänna rådet till 5 § som gäller till och med den 11 april 2021, ska fortsätta att gälla till och med den 2 maj 2021.
2021-04-12
3 § andra stycket, 5 § och det allmänna rådet till 5 § som gäller till och med den 2 maj 2021, ska fortsätta att gälla till och med den 16 maj 2021.
2021-05-03
Förlängning av max 500 personer till 2021-05-31
2021-05-17
Tillägg: AS/OT, mässa, marknad, anvisat sittplats, motionslopp. nytt allmänt råd till max 500 personer (3§)
2021-06-01
2021-06-01
Förlägning kollektivtrafik, deltagartak för AS/OT höjs, motionslopp särregleras m.m
Förtydligande gällande beräkningen av kvm på nöjesparker, djurparker, temaparker och liknande anläggningar
2021-06-02
2021-07-01
Höjda deltagartak AS/OT, ändring motionslopp, sektionering införs
Tillägg av mässa, sektionering och flera allmänna råd
2021-07-01
2021-07-15
kollektivtrafik upphävs, kommunens befigenhet att besluta om vistelseförbud upphävs
§ upphör att gälla, borttagna restriktioner, högre antal för AS/OT till 8
2021-07-15
2021-08-15
upph. 7 kap: kollektivtrafik
2021-09-22
Förordningen förlängs till 2022-01-31
2021-09-29
Maxantal för AS/OT och privata sammankomster tas bort, m.m
2021-09-29
Föreskrifter upphörde att gälla
2021-12-01
Allmänna råd trädde ikraft
2021-12-23
Flertalet regleringar återinförs, bl a gällande AS/OT, handelsplatser och mässor inomhus.
2021-12-28
Begränsningar återinförs för privata sammankomster och långväga kollektivtrafik.
2022-01-12
Ändring i föreskrift gällande AS/OT och mässor mm.
2022-01-19
Ändringar i maxantal AS/OT och privata sammankomster. Möjlighet till sektionering.
2022-02-09
Merparten restriktioner upphör
2022-03-31
Covid-19-lag upphörde

Länsstyrelsernas gemensamma samverkan

Länsstyrelserna har sedan tidigare bred samverkan mellan myndigheterna. Samverkan genomförs på flera nivåer, från landshövdingemötet, olika länsrådsgrupper, chefsnätverk och handläggarnätverk. Samverkan mellan länsstyrelserna är ett naturligt inslag i vårt arbetssätt.

Inför detta uppdrag så har ett flertal landshövdinge- respektive länsrådsmöten hållits för att hantera uppgiften. Länsråden m.fl. har hanterat och beslutat om fördelning av medel samt omfördelning av dessa. Chefsjuristnätverket och jurister från flera andra länsstyrelser har löpande varit delaktiga i den nationella samordningens ställningstaganden. Främst i inledningsskedet men även som särskilt stöd i vissa frågor och under tider med hög arbetsbelastning och semestrar.

Länsstyrelsens övergripande krisorganisation

Länsstyrelsernas uppdrag inom ramen för krisberedskap är att samverka, samordna och stödja länens aktörer för att inrikta samhällets åtgärder och resurser så att konsekvenserna för samhället blir så små som möjligt. Det geografiska områdesansvaret framgår i förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. I regionala krisplaner beskriver varje länsstyrelse vilka förutsättningar som länet har och hur samverkan mellan länsstyrelsen och övriga aktörer i länet sker.

I en kris har länsstyrelsen ett ansvar för att förmedla information till regeringen om händelseutvecklingen i länet. Under coronapandemin rapporterades lägesbilder veckovis till Regeringskansliet. Dessa kanaliserades via ett samordningskansli som Länsstyrelsen i Hallands län ansvarade för. Kansliet agerade även som kontaktpunkt för andra statliga myndigheter.

Tillsynen enligt den tillfälliga covid-19-lagen föll inte på länsstyrelsen utifrån rollen i krisberedskapsarbetet utan tillkom genom lagen med anledning av bland annat länsstyrelsernas erfarenhet inom tillsynsområdet. Tillsynsuppdraget blev däremot en naturlig del av länsstyrelsernas övergripande krisberedskapsarbete genom de lägesbilder som togs fram, både regionalt och nationellt. Den nationella samordningen sammanställde nationella lägesbilder om pandemitillsynen till regeringen som fastställdes via samordningskansliet i Halland.

Syfte och mål

Syftet med den här utvärderingen har varit att länsstyrelserna ska kunna dra lärdomar av erfarenheter och fortsätta utveckla förmågan att hantera uppdrag som präglas av snabba förändringar och omfattande påverkan på samhället. Förhoppningen är att länsstyrelserna ska ha användning av resultaten för att återföra kunskap och utveckla den ordinarie tillsynen, men även den gemensamma krisberedskapen. Vidare syftar utvärderingen till att motivera hur väl länsstyrelserna har uppfyllt tillsynsuppdraget. I slutändan faller denna bedömning på uppdragsgivaren i form av regeringen. Utvärderingen har tre övergripande mål.

Det första målet är att analysera och utvärdera den nationella samordningens arbete, funktion och organisation. Den arbetsmodell som användes under arbetet med pandemitillsynen är i flera avseenden ny och prövades i ett skarpt läge. Målet är att kunna ge beslutsfattare inom länsstyrelsen underlag för att kunna avgöra om modellen fortsättningsvis är en som länsstyrelserna önskar arbeta utifrån.

Det andra målet är att analysera länsstyrelsernas arbete med att snabbt starta upp en ny tillsynsorganisation, samt att bedriva tillsyn i en situation präglad av snabba förändringar, ny lagstiftning och tillsynsobjekt med i vissa fall begränsad vana vid tillsyn.

Det tredje, och sista, målet är att motivera hur väl länsstyrelserna uppfyllde tillsynsuppdraget utifrån hur lagstiftningen var formulerad. Detta genom att titta på den verksamhet som bedrevs och jämföra mot styrande dokument så som lagstiftning, interna strategier och planer.

Metod

Datainsamling

Insamlingen av data har skett genom tre huvudsakliga tillvägagångssätt. Det första är att titta tillbaka i tidigare upprättade dokument så som tillsynsstrategin, gemensamma rutiner och underlag från samordningsmöten i form av presentationer. För det andra skickades en enkät ut till samtliga länsstyrelser. Enkäten skickades via upphandlat digitalt enkätverktyg där sammanlagt 91 frågor ställdes. Frågorna varierade mellan rankingfrågor (1–10) och fritext. För det tredje inhämtades underlag om ekonomi och personal samt antal genomförda tillsynsbesök, utfärdade föreläggande och sammanlagda tillsynsåtgärder från samtliga länsstyrelser. Detta inhämtades genom att respektive län fyllde i förberedda Excel-filer.

Enkäten som skickades ut till länen delades upp i två delar. Del 1 fokuserade på frågor om hur länen upplevt den nationella samordningen. Det är endast i denna del som rankingfrågor har använts. Anledningen till att rankingfrågor endast användes i del 1 kan förklaras med att det fanns tydliga områden med koppling till hur den nationella samordningen arbetat. Frågorna ställdes som påståenden där länen fick ange 1 – 10 utifrån om de instämde eller inte instämde. Del 2 fokuserade på det arbetet som genomförts i respektive länen. Frågorna var mer öppna och ställdes med utgångspunkten att fånga in respektive länsstyrelses upplevelser och erfarenheter av covid-19-lagen och genomförd tillsyn. Båda delarna var uppdelade i underkategorier, del 1 i fem kategorier och del 2 i fyra kategorier. Dessa beskrivs utförligare under rubriken *Tematisk analys*.

Tematisk analys

Utvärderingen har utgått från konceptet tematisk analys. Syftet med en tematisk analys är att hitta mönster och beskriva dessa. Metoden att presentera och analysera resultaten i form av teman är inspirerad av bland annat utvärderingar från skogsbränderna 2018[2] och hanteringen av coronapandemin[3].

Tidigt i utvärderingsarbetet valdes fem olika teman; *tillsyn, juridik, kommunikation, samverkan* och *stödprocesser*. Valet har utgått i stort från de huvudsakliga områden som den nationella samordningen har arbetat och organiserat sig utifrån. Enkäten och denna utvärdering är uppbyggd runt dessa teman, del 2 i enkäten inkluderar däremot inte frågor avseende stödprocesser eftersom detta uteslutande varit den nationella samordningens ansvar.

Temat *tillsyn* tar avstamp i hur tillsynen bedrivits, hur länsstyrelserna har upplevt tillsynen och stöd som tagits fram för att underlätta tillsynen. Temat valdes, med viss självklarhet, med anledning av att uppdraget har präglats av återkommande frågeställningar om hur länsstyrelsen bäst genomför tillsyn.

---

[2] V. Asp, R. Blomstrand, J. Deschamps-Berger, S. Levy-Nilsson, P. Narby & D. Sandberg (2018) *Besten besegrad – Utvärdering av krishanteringen under skogsbränderna i Ljusdal 2018*, Försvarshögskolan, Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

[3] L. Gullholmer, S. Lindberg & J. Stiglund (2021) *När coronan kom till Dalarna*, Försvarshögskolan – Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

Utmaningar så som lämpligheten att alltid vara ute fysiskt på plats innebar krav på alternativa lösningar och metoder. I del 2 av enkäten ställdes till exempel frågor inom detta tema om hur länen gått till väga för att identifiera vilka tillsynsobjekt som omfattades av tillsynsuppdraget och hur urvalet sedan skulle prioriteras.

Juridik har varit ett tema som fått stort utrymme under uppdragstiden. Den lagstiftning som började gälla den 10 januari 2021 var unik i svensk kontext och innebar därför utmaningar för länsstyrelserna att kunna tolka och applicera denna. Även för verksamhetsutövarna har det varit en stor utmaning att förhålla sig till ett nytt juridiskt ramverk. Temat upplevdes därför som viktigt att särskilt lyfta fram i utvärderingen. Exempel på underlag som inhämtas inom temat är frågor i del 1 i enkäten om hur väl länen upplevt den nationella samordningens roll i att skapa samsyn över landet i frågor om appliceringen av lagstiftningen.

Under perioden har *kommunikation* varit ett av länsstyrelsens mest omfattande teman och verktyg i tillsynen. Länsstyrelserna har bland annat löpande uppdaterat den externa webbplatsen med senaste information om lagstiftningen, tagit fram budskapsbilder för publicering på sociala medier och medverkat i intervjuer. Med utrymmet som kommunikation har fått under tillsynsperioden var det ett givet tema för utvärderingen. Arbetet har pågått internt så väl som externt.

Samordningen arbetade i första hand med att ta fram material för spridning internt som sedan kunde nyttjas av länen i deras externa kommunikation. Enkäten lyfter upp båda perspektiven där frågor om hur den interna hanteringen fungerat återfinns i del 1 och frågor i del 2 om hur väl den externa kommunikationen har upplevts matchat verksamheternas behov.

Samverkan har varit ett viktigt element i länsstyrelsernas tillsynsarbete. Formerna för samverkan har varierat mellan länen men överlag har det skett en intensiv samverkan i samtliga län. Framför allt har smittskyddsläkare och Polismyndigheten varit två återkommande aktörer. På nationell nivå samverkade den nationella samordningen med flera aktörer, frekvent återkommande var Folkhälsomyndigheten och Polismyndigheten. Samverkan har även skett med andra aktörer i civilsamhället så som branschorganisationer. Området har därför bedömts som ett viktigt tema att utgå ifrån i utvärderingen. I del 2 av enkäten ställs bland annat frågor avseende hur länen upplevt samverkan med olika aktörer och vilka framgångsfaktorer de sett.

Slutligen valdes temat *stödprocesser* för utvärderingen. För att kunna hålla samman länsstyrelserna och sprida information på ett effektivt sätt etablerades tidigt flera stöd. Mest återkommande av dessa var den digitala samarbetsytan och de interna samordningsmötena som hölls varje onsdag. Båda etablerades tidigt 2021. Temat valdes utifrån att upprättade stöd varit viktiga moment runt tillsynen. I enkäten berörs området endast i del 1 då detta enbart arbetades med internt. Frågor som ställdes i enkäten avsåg exempelvis länens upplevelse av samarbetsytan och samordningsmötena.

Nivåskattning

Har länsstyrelsernas tillsyn levt upp till vad uppdragsgivaren förväntade sig?
Frågan är svår att besvara objektivt eftersom utvärderingen genomförs internt. För att kunna säga något om resultatet kommer nivåskattning användas. Med nivåskattning menar vi i denna utvärdering att vi kommer ställa resultatet från utvärderingen i relation mot vad styrande dokument angav hur tillsynen skulle genomföras. Sedan motivera utifrån det hur väl uppdraget genomförts. I aktuellt fall ligger länsstyrelsernas fastställda tillsynsstrategi och förarbetena till lagstiftningen till grund för nivåskattningen. Strategin togs fram i ett tidigt skede och innehåller flera ställningstaganden för hur länsstyrelsens tillsyn skulle bedrivas utifrån de förväntningar som sattes, se bilaga 1. I Regeringens proposition 2020/21:79 – En tillfällig covid-19-lag framgår även förväntningar på hur man resonerade kring hur tillsynen skulle bedrivas.

Målet med tillsynsarbetet var att förhindra smittspridning. För att uppnå målet konkretiserades det att tillsynen behövde skapa förutsättningar för att förhindra smittan hos verksamheterna. Detta gjordes genom att kontrollera att verksamhetsutövare följde och uppfyllde kraven på smittskyddsåtgärder som framgick av lagstiftningen.

Den gemensamma tillsynsstrategin syftade till att tolka uppdragsgivarens intentioner med tillsynen och omsätta dem i tydliga ramar för länsstyrelsens verksamhet. Strategin beslutades om under ett landshövdingemöte och samtliga länsstyrelsen stod bakom den. Enligt tillsynsstrategin skulle regelefterlevnaden uppnås genom förebyggande informationsspridning samt tillsyn. Strategin slog fast att tillsynen i första hand skulle ske genom information, råd eller uppmaningar. Tidsaspekten lyftes särskilt då information i rätt tid sågs som en framgångsfaktor för att minska smittspridningen. Informationsspridningen skulle ske genom länsstyrelsernas etablerade kanaler och i möjligaste mån anpassas efter den primära målgruppen – verksamhetsutövare som omfattas av reglerna. Med anledning av smittspridningen fanns ett intresse av skyndsam regelefterlevnad. I nästa steg skulle därför länsstyrelserna, om situationen krävde det, skyndsamt utfärda föreläggande.

Resultaten i denna utvärdering kommer värderas utifrån tillsynsstrategin. Klarade länsstyrelserna av att genomföra uppdraget på det sätt man förväntade sig? Resultatet av genomförd tillsyn och inkommet underlag via enkäten kommer därför analyseras. Sedan kommer det ställas mot de förutsättningar som anges ovan. Att objektivt utvärdera sin egen verksamhet och avgöra huruvida ett gott arbete genomförts är svårt. Rapporten kommer därför ämna till att försöka motivera vilka aspekter i resultatet som kan tyda på hur väl länsstyrelserna uppfyllde tillsynsuppdraget.

Slutligen kommer utvärderingen resonera hur modellen med ett samordnande län fungerade för att uppfylla uppdraget att samordna tillsynen. I den enkät som alla länsstyrelser besvarat finns ett antal frågor där respondenten betygsätter olika delar av samordningens arbete på en skala från ett till tio. Frågorna formulerades som påståenden där svaret ett representerade instämmer inte och tio betyder instämmer helt. För att underlätta analys och utvärdering har vi valt att dela in resultaten i fyra kategorier baserat på medelvärdet av svaren i enkätundersökningen. För medelvärden i intervallet 0 – 3 bedöms

måluppfyllelsen vara mycket begränsad. För medelvärden i intervallet 3 – 5,9 är måluppfyllelsen begränsad, 6 – 7,9 hög och 8 – 10 mycket hög.

I den utvärdering som genomförts har alla länsstyrelser deltagit.

Avgränsning

En tydlig avgränsning ger förutsättningar för en tydlig utvärdering. Denna utvärdering har valt att avgränsas till den tillsyn enligt covid-19-lagen som länsstyrelserna bedrivit under åren 2021 och 2022. I detta inkluderas även verksamheten som den nationella samordningen vid Länsstyrelsen i Dalarnas län bedrivit. Andra aktörer inkluderas även utifrån perspektivet att det skett samverkan eller samarbeten, det som utvärderas då är just samverkan som skett. Andra aktörers arbete med covid-19-lagen är inte inkluderat exempelvis kommuners roll i att begränsa allmänhetens tillgång till vissa allmänna ytor.

Tillsynens effekt på smittspridningen i samhället kommer inte heller utvärderas. Smittspridningens utveckling bedöms ha påverkats av flera olika parametrar av vilka alla inte är kända för oss. Vidare finns inte resurserna eller kunskapen hos oss för en sådan inkludering. Utvärderingen kommer däremot hänvisa och förhålla sig till smittspridningen, exempelvis utifrån att det varit ett element i avvägningen av vilka tillsynsobjekt som skulle prioriteras.

Resultat

Länsstyrelserna är 21 självständiga myndigheter. Förutsättningarna för länsstyrelserna att bedriva pandemitillsyn har varierat över landet, och så har även behoven av olika former av samverkan och stöd. Pandemitillsynen har därför varit ett uppdrag med varierande regionala utmaningar men med liknande drag – och en gemensam målbild – att minska smittspridningen.

Resultaten från den här utvärderingen ska ses som en inblick i hur samarbetet och koordinationen av dessa 21 myndigheter fungerat. Det är inte en djupdykning i varje enskild länsstyrelses arbete utan avser snarare att ge insikter i hur samarbetsmodellen med en nationell samordning fungerat i praktiken. Hur har arbetet inom de olika länsstyrelserna påverkats av den organisation som byggdes upp? Och har samordningen kunnat bidra med det stöd som behövts i länen?

Coronapandemin var en samhällsstörning som påverkade hela landet, och världen, simultant. Att varje länsstyrelse på egen hand skulle samverka externt och ta fram de rutiner, material och stöd som tillsynen hade behov av bedömdes sannolikt leda till ineffektivitet, samt en lägre grad av likvärdighet över landet. Av den anledningen bestämdes att arbetsmodellen med en nationell samordning som koordinerade och ledde arbetet skulle vara mest lämplig i sammanhanget.

Resultaten i utvärderingen presenteras tematiskt nedan, i de områden som bedömts vara viktigast för resultatet av arbetet, och som utvärderingsenkäten fokuserat på. En rubrik fokuserar specifikt på den nationella samordningen. Det länsvisa tillsynsarbetet presenteras under respektive tematiska område.

Den nationella samordningen – en ny arbetsmodell för länsstyrelserna

Övergripande medelbetyg för hela del ett i utvärderingen är 8, vilket motsvarar en mycket hög måluppfyllelse.

Att hantera ett myndighetsövergripande samarbete genom en nationell samordning, av det här slaget och i den här omfattningen, var en sedan tidigare oprövad arbetsmodell för länsstyrelserna. Syftet med att utpeka en samordnande länsstyrelse var enligt proposition 2020/21:79 – En tillfällig covid-19-lag – att uppnå en så enhetlig och effektiv tillsyn som möjligt. Samordningen hade ett helikopterperspektiv på arbetet som syftade till att hålla samman och driva arbetet framåt. I tillsynsstrategin preciserades arbetets syfte, målgrupper, hur arbetet skulle bedrivas och när, samt vem som ansvarade för vad. Tillsynsstrategin beslutades om den 4 januari 2021, se bilaga 1.

Genomtänkt bemanning viktigt för stabiliteten

Den nationella samordningen tilldelades sitt uppdrag under de sista dagarna av 2020 med beskedet att det länsvisa tillsynsarbete skulle bedrivas aktivt från och med 10 januari 2021, i samband med att den tillfälliga covid-19-lagen trädde i kraft. Ett tydligt syfte var att få till stånd en så enhetlig och effektiv tillsyn som möjligt. Länsstyrelsen i Dalarnas län utpekades som nationell samordnare i förordningen 2021:8.

Den nationella samordningens bemanning varierade i liten utsträckning och bestod under större delen av tiden av en nationell samordnare, en jurist, en kommunikatör och två handläggare. Det har varit en medveten strategi att så långt som möjligt behålla samma personal inom samordningen. Det framgår av utvärderingen att detta också har uppskattats av länsstyrelserna som lyfter att kontinuitet och kontakter underlättats av att gruppen bestått av samma personer över tid. Även i relationen med andra samverkansaktörer har det underlättat att det rört sig om en stabil arbetsgrupp då det leder till etablerade kontaktvägar som effektiviserar samverkan.

Utifrån samordningens perspektiv har de mycket täta arbetskontakterna och det faktum att man var en relativt liten grupp bidragit till snabba beslutsvägar och en lätthet i organisationen. Det har också varit viktigt för de personer som jobbat i samordningen att kunna åsidosätta sina ordinarie arbetsuppgifter under perioden, för att kunna koncentrera sig fullt ut på situationen.

> *Att det i princip hela tiden varit samma personer i arbetsgruppen upplevs som en starkt bidragande faktor till att det fungerat så smidigt. Arbetsgruppen har upplevts som väldigt samstämda. De har haft ett perspektiv på hela landet och sett helheten och haft förståelse för våra regionala olikheter.*
>
> Citat från utvärderingen

Effektivitet i fokus

Samordningsansvaret var definierat redan i lagstiftningen, förordningen 2021:8, där Länsstyrelsen i Dalarnas län fick ett tydligt mandat i uppdraget att vara nationellt samordnande län. Det har upplevts som viktigt med det formella utpekandet av en länsstyrelse för möjligheten att till fullo ta täten i arbetet, särskilt eftersom det var ett delvis nytt sätt att organisera arbetet på inom länsstyrelserna. I ett så tidskritiskt uppdrag har situationen ofta krävt snabba beslut. Utifrån det perspektivet har väl definierade beslutsvägar och arbetsordning underlättat processerna.

I utvärderingen är uppfattningen överlag att arbetsmodellen med en nationell samordning bidragit stort till länsstyrelsernas förmåga att genomföra uppdraget. Arbetssättet verkar ha bidragit till att länsstyrelserna bland annat klarat av att nå samstämmighet i de i många fall komplicerade juridiska bedömningar och gränsdragningar som behövts för att genomföra tillsynen på ett mer effektivt sätt än om varje länsstyrelse själv skulle ha genomfört motsvarande arbete. Samordningen har inte i varje enskilt fall klarat av att möta de behov som länsstyrelserna haft. Det finns med andra ord förbättringspotential, som vi går in i mer detalj på i kommande avsnitt, men i det stora hela är majoriteten av länen mycket nöjda med den arbetsmodell som användes och den nationella samordningens insats.

Utökad tillgång till expertis hade kunnat ökat effektiviteten

I arbetet med utvärderingen har det framkommit att bemanningen hade kunnat förstärkas ytterligare med tillgång till en person eller funktion med strategiskt processansvar. Detta hade varit särskilt värdefullt under den initiala fasen då rutiner, processer och liknande för samverkan etablerades. Genom att utse en person med ansvar för att lyfta blicken, se helheten och kontinuerligt förbättra de kontaktytor samordningen haft med alla länsstyrelser skulle vissa av de moment som stundtals upplevdes frustrerande, så som oklarheter kring var information fanns eller ansvarsfördelning länsstyrelserna emellan, kunnat ha undvikits. Utöver denna roll hade arbetet också kunnat underlättats genom utökad tillgång till expert inom området smittskydd till exempel gällande prioritering av tillsynsobjekt utifrån smittorisk.

Med det sagt är det tydligt att det framför allt är i början av arbetet med pandemitillsynen som länsstyrelserna upplever att situationen är som mest svårarbetad. Det tog ett tag innan alla rutiner hade etablerats och nätverk tagit form. Efter några månader satt processerna överlag bra. Arbetsmodellen fungerade då som ett väloljat maskineri. Strukturen var på plats. Uppdraget var i fokus.

Skarpt läge direkt för pandemitillsynen

Övergripande medelbetyg för samordningens arbete med tillsynen är 7,8 vilket motsvarar en hög måluppfyllelse.

> *Tillsyn består av två delar – rådgivning och information samt kontroll av efterlevnad. Att ge rådgivning och information i förebyggande syfte kan ofta vara väldigt effektivt för att förmå verksamhetsutövaren att följa lagstiftningen. Att ha samtal och dialog med verksamhetsutövaren uppfattades ofta som positivt av såväl tillsynshandläggare som verksamhetsutövare. Att analysera vad som är målet med tillsynen och var tillsynen gör mest nytta ger en bra grund när riskbedömningar och prioriteringar ska göras. Löpande omvärldsbevakning och att utifrån denna göra återkommande analyser av var tillsynen gör mest nytta gör att organisationen blir flexibel och snabbt kan anpassa sig efter rådande läge.*
>
> *Citat från utvärderingen*

Det tillsynsansvar som länsstyrelserna tilldelades var omfattande. Exakt vilka verksamhetsområden som omfattades varierade under den tid lagen gällde. Covid-19-lagen hade karaktären av en ramlag där övergripande verksamhetsområden snarare än specifika branscher utpekades som tillsynsobjekt. Det har inneburit att länsstyrelserna, samordningen och samverkansmyndigheter har fått göra ett stort löpande arbete med att tolka vilka verksamheter som omfattas av tillsynen.

Den nationella samordningen stöttade länsstyrelsernas tillsynsarbete genom att bland annat ta fram en tillsynsstrategi, tillsynsrutin, mallar för tillsynsprotokoll, digitalt tillsynshjälpmedel (PandApp) och metoder applicerbara på tillsynen som länsstyrelserna uppmuntrades att använda. Samordningen har ansvarat för att proaktivt identifiera vilket stöd som behövts, tagit fram material och kontinuerligt anpassat material och support under arbetets gång i takt med att förutsättningarna förändrats.

Över 60 000 tillsynsåtgärder

Totalt har 61 822 tillsynsåtgärder varav 30 388 tillsynsbesök utförts av alla länsstyrelser under perioden 10 januari 2021 då de första restriktionerna trädde i kraft till 9 februari 2022, då samtliga restriktioner upphörde att gälla. Under perioden rapporterades 14 616 brister, 57 föreläggande och 34 föreläggande med vite.

Bemanningen av pandemitillsynen har varierat över tid. Som mest intensivt, utifrån arbetsbelastning, har arbetet varit under månaderna mars och april 2021. Ytterligare arbetstoppar kom i september samma år, samt runt årsskiftet 2021 – 2022. Som mest, i april 2021, var 533 personer i aktivt arbete med pandemitillsynen, även om inte alla arbetade heltid. I november 2021 noterades den lägsta bemanningen, då 176 personer på något sätt bidrog till arbetet. De flesta länsstyrelser bedömer att de tilldelats tillräckliga ekonomiska resurser för att genomföra uppdraget.

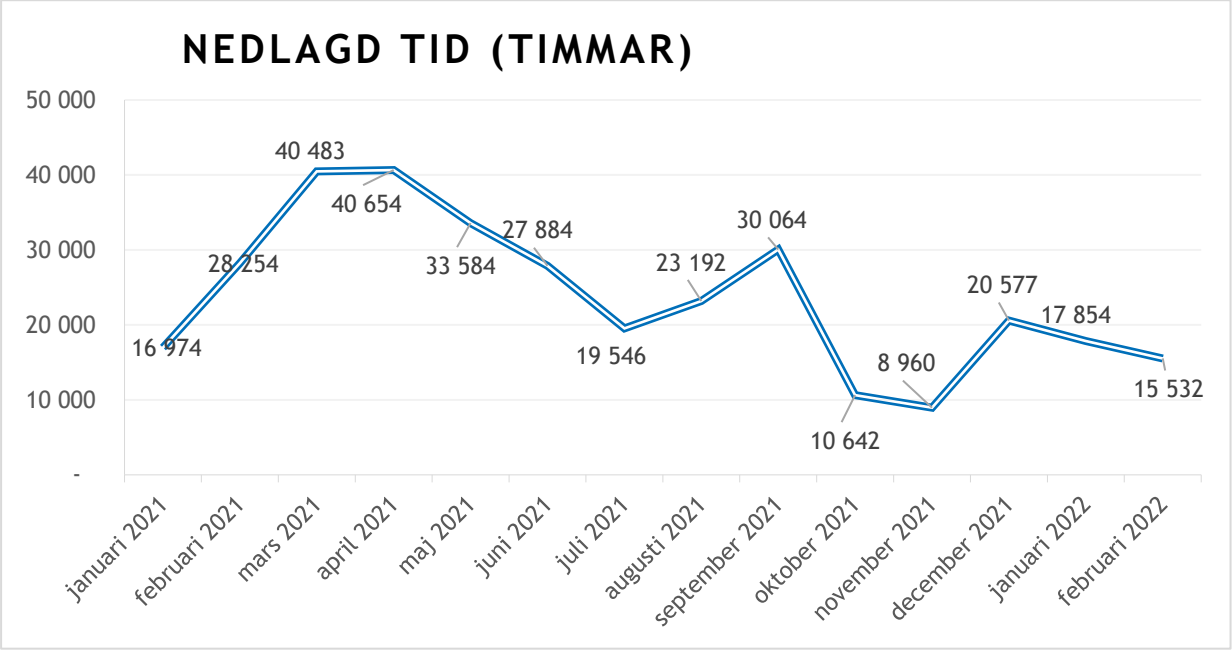


Diagram 1: Bilden visar antalet nedlagda timmar för samtliga länsstyrelser på pandemitillsynen över 2021 och 2022.

Antalet förelägganden i förhållande till rapporterade brister är få under perioden. Det visar på en hög efterlevnad. I de fall brister förekommit har länsstyrelsernas tillsyn resulterat i att bristerna åtgärdats i hög utsträckning. Behovet av att förelägga verksamhetsutövare har varit lågt, vilket diagram 2 visar.

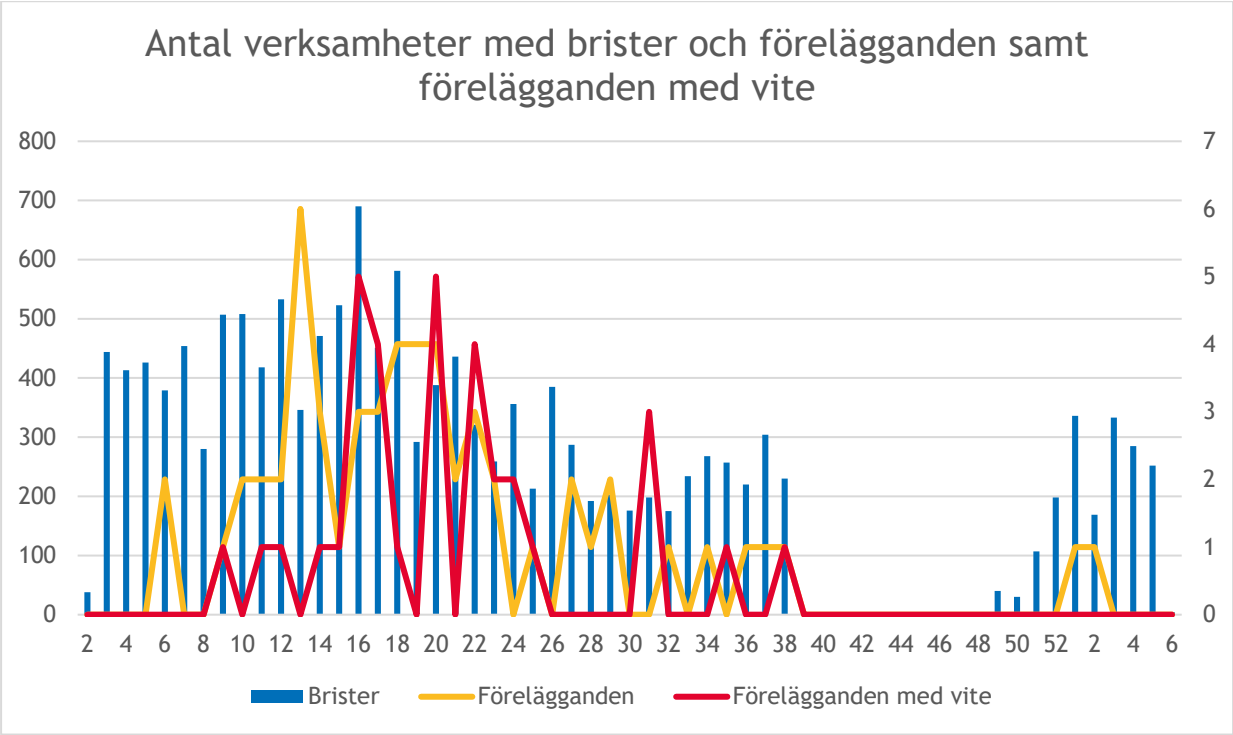


Diagram 2: Staplarna visar antalet brister och ska läsas med den vänstra axeln. Linjerna visar antalet förelägganden och förelägganden med vite, ska läsas med den högra axeln.

Snabb återkoppling viktigt

En viktig faktor som påverkat arbetet både i samordningen och i länsstyrelsernas tillsynsorganisationer är den ständigt föränderliga situationen som covid-19-pandemin inneburit. Det var skarpt läge direkt från start och det har varit en utmaning att kontinuerligt hantera de korta ledtiderna inför förändringarna i lagstiftningen som låg till grund för tillsynen. Det har resulterat i en arbetssituation där snabbhet i återkoppling till verksamhetsutövarna varit avgörande för framgången i tillsynen. Det är också här vi hittar de största utmaningarna.

Det har funnits en förståelse bland länsstyrelserna för den situation som vi alla befunnit oss i, samtidigt som det också varit en stor utmaning för samordningen att koordinera arbetet i en krävande situation. Länsstyrelsernas tillsynsorganisationer har befunnit sig i en skärningspunkt mellan de verksamheter man utövade tillsyn över, och regering samt Folkhälsomyndigheten som beslutade om förändringar i restriktioner respektive tillsynsvägledning. Den positionen har många gånger varit utmanande.

Smittläget har varit föränderligt och medfört att föreskrifter och förordningar med kort varsel har kunnat förändras vad gäller vilka verksamheter som omfattas av restriktionerna eller vilka åtgärder som verksamheterna behövde vidta. I flera fall har länsstyrelserna på grund av de korta ledtiderna inte kunnat få tolkningar och material på plats innan presskonferenser eller i vissa fall innan ikraftträdande. Detta samtidigt som de verksamheter som omfattats av förändringarna snabbt har velat få klarhet i vad som krävs av dem när regelförändringarna träder i kraft tämligen omgående.

Utgångspunkten i tillsynen var den tillsynsstrategi som den nationella samordningen tog fram och som beslutades på landshövdingemöte. Strategin togs fram som ett hjälpmedel för att koordinera länsstyrelsernas insatser så att tillsyn skulle bedrivas likartat över hela landet och för att verksamhetsutövare skulle behandlas likvärdigt. Tillsynsstrategin har av många län lyfts fram som ett viktigt gemensamt instrument att utgå från, som gett stöd och struktur i verksamheten. Strategin har också i utvärderingen fått ett medelvärde motsvarande mycket hög måluppfyllelse.

> *Vi använde tillsynsstrategin som en grund när vi byggde upp vår tillsynsfunktion. Den angav vilka möjligheter och begränsningar som fanns inom området och olika sätt för oss att bedriva tillsyn.*
>
> Citat från utvärderingen

Så bemannades uppdraget

Länsstyrelserna bemannade sina nya tillsynsorganisationer på olika sätt. Med anledning av den mycket korta framförhållningen i uppstarten var det initialt företrädesvis personal redan anställd inom länsstyrelserna som fick i uppdrag att starta upp tillsynsarbetet, främst personal med tillsynsvana. Fördelen med det upplägget var att man kom igång direkt med arbetet och att personalen hade vana av myndighetens organisation och relevant systemstöd. Efter hand rekryterade merparten av länsstyrelserna extern personal då bemanningsbehovet

var för stort för att lösa internt utan att andra delar av verksamheten skulle bli alltför hårt drabbade. Flera länsstyrelser anger också att man så här i efterhand kan konstatera att det hade varit fördelaktigt att rekrytera externt ännu tidigare eftersom uppdraget kom att bli relativt långvarigt. Eftersom det inte var information man hade med sig in i uppdraget är det dock förståeligt att man ofta valde att rekrytera stegvis och i mindre omfattning än vad det visade sig att man behövde i slutändan.

Balansen mellan styrning och möjlighet till flexibilitet har varit välavvägd. Det är viktigt att inte vara alltför detaljerad, eftersom tillsynsarbete behöver en stor grad av flexibelt bedömningsutrymme för att avväga vilka åtgärder som leder till störst smittskyddsnytta i aktuell verksamhet. Genom att använda sig av personal med vana av tillsyn som har dessa avvägningar i ryggmärgen oavsett viket lagstiftningsområde de arbetar med, får man en verkningsfull tillsyn med hög acceptans hos verksamhetsutövare och därigenom proportionerliga åtgärder.

Citat från utvärderingen

Var fanns smittan?

Det finns många olika sätt att bedriva relevant tillsyn och vilken modell som varit bäst har varierat utifrån rådande regionala förutsättningar. Vägledande vid urvalet av tillsynsobjekt under uppdraget var begreppen ”risk och väsentlighet”. Länsstyrelserna förväntades alltså göra en bedömning av vilka objekt som utgjorde störst risk för smittspridning i samhället. Många länsstyrelser rapporterar också att detta har varit en viktig princip i arbetet och att man jobbat löpande med att uppdatera vilka objekt som för tillfället varit mest relevanta. Baserat på information från sedan tidigare upparbetade nätverk, dialog med smittskydd, tips och egna observationer skapades en överblick och prioriteringsordning. Många länsstyrelser anger också att den interna kunskapsbank i form av tillsynserfarenhet som finns etablerad på länsstyrelserna har varit viktig för genomförandet. Överlag rapporterar de flesta länsstyrelser att urvalet av tillsynsobjekt har fungerat väl.

Kontakten med de verksamhetsutövare som länsstyrelserna utövade tillsyn över har under perioden varit tät och fungerat väl. Dialogen ute på tillsynsbesök har för det mesta präglats av ett gott samarbete och metoden för tillsynen där information och rådgivning stod i fokus bedöms ha fungerat väl. De flesta tillsynsobjekt har också följt länsstyrelsernas uppmaningar i de fall det förekommit brister. Utmaningen för flera verksamhetsutövare har, förutom de ekonomiska, varit att få besökare att följa vidtagna åtgärder samt att anpassa verksamheten utifrån nya regler som förändrades med kort framförhållning.

Distanstillsyn användes av flertalet länsstyrelser och har upplevts vara ett viktigt komplement, särskilt i län med stora avstånd. Utöver den kontakt man har tagit direkt med verksamhetsutövare har länsstyrelserna även själva i hög grad blivit kontaktade av både verksamhetsutövare och allmänhet med frågor om restriktionerna och den tillfälliga covid-19-lagen.

Protokoll och egenutvecklat IT-stöd användbart för länsstyrelserna

85 procent av länen använde sig av de nationellt framtagna tillsynsprotokollen. Av de län som använde sig av protokollen var medelbetyget 8,6 på frågan ”Tillsynsprotokollen har varit ett bra tillsynsverktyg”.

IT-stödet PandApp utvecklades av länsstyrelserna internt för att underlätta handläggningen av tillsynen då informationsinhämtning kunde registreras digitalt redan på tillsynsbesöket på plats hos verksamhetsutövaren. Den nationella samordningen var beställare av PandApp och det var Länsstyrelsernas egen IT-avdelning som tog fram lösningen. De flesta länsstyrelser har varit nöjda med funktionaliteten i PandApp och tycker att det varit ett bra verktyg medan vissa län upplevde att verktyget inte tillförde så mycket till tillsynen. I enkäten svarade 65 procent av länen att de använt sig av PandApp. Av de som använt sig av verktyget var medelbetyget på appen 8,1 och flera länsstyrelser nämner att appen kan vara användbar även inom länsstyrelsernas andra tillsynsområden.

PandApp var unik i sig för länsstyrelserna då man nyttjade redan etablerade system som utvecklades och sammansattes för att få en användbar tjänst som länen kunde nyttja. Genom tjänsten kunde tillsynspersonal vara ute i fält, genomföra ett tillsynsbesök som dokumenterades direkt i telefonen. Sedan skickades underlaget från besöket till en WebbGIS applikation. Varje län hade en egen karta där de kunde följa genomförda besök och även redigera aktuellt besök innan kontrollrapport upprättades direkt via en utskriftsfunktion i kartan. Denna rapport kunde sedan diarieföras och skickas ut till verksamheten.

Respektive läns WebbGIS exporterades sedan löpande till en annan applikation som illustrerade den tillsyn som genomförts. På så vis fick länen en översikt av den tillsyns som genomförts, antalet brister och vart i länet tillsynen genomförts.

Ett nytt juridiskt landskap

Övergripande medelbetyg för samordningens arbete med juridik är 7,9 vilket motsvarar en hög måluppfyllelse.

Den tillfälliga covid-19-lagen var en respons på en unik situation och ett läge där rådande lagstiftning ej bedömdes räcka till för att hantera samhällskonsekvenserna av den pandemi som spreds snabbt över världen. Lagstiftningen togs fram på kort tid för att regeringen skulle kunna hantera den smittspridning som pågick i samhället. Lagen skulle inledningsvis gälla fram till och med september 2021 men förlängdes sedan i två omgångar för att slutligen upphöra den 31 mars 2022.

Tillsynsuppdraget har gått ut på att begränsa smittspridningen som framgår i den tillfälliga covid-19-lagen och det syftet har varit viktigt att falla tillbaka på i arbetet med de juridiska bedömningarna och avgränsningarna under hela perioden. Länsstyrelserna är 21 myndigheter som i utvärderingen uppfattas ha lyckats uppnå samsyn inom det juridiska området, genom pandemin. Utvärderingsresultaten pekar på ett högt förtroende för samordningens arbete inom det juridiska området, och en hög måluppfyllelse generellt inom området juridik.

Från noll till hundra

Länsstyrelserna ställdes inför en utmanande juridisk situation när det blev klart att man tilldelades tillsynsansvaret över den tillfälliga covid-19-lagen. Nya tillsynsorganisationer skulle etableras vid alla 21 länsstyrelser med stöd i helt ny lagstiftning, utan tidigare praxis. Utifrån de förutsättningarna är den övergripande uppfattningen i utvärderingen att det juridiska arbetet har gått mycket bra och uppnått sitt syfte. Länsstyrelserna menar att samordningen har utgjort ett viktigt stöd i tillsynen och varit en förutsättning för att uppnå likvärdiga och tillförlitliga bedömningar och information till verksamhetsutövarna. Samordningen har också bidragit till att länsstyrelserna använt sig av samma definitioner och avgränsningar över landet. En rättssäker och förutsägbar tillämpning av den tillfälliga covid-19-lagen har uppnåtts av länsstyrelserna.

I bemanningen av den nationella samordningen tilldelades gruppen en jurist. Juristen hade visst internt stöd genom tillgång till support från ordinarie verksamheten, jurister vid andra länsstyrelser och länsstyrelsens chefsjuristnätverk. Under hela perioden har en mindre grupp chefsjurister som ingår i länsstyrelsernas chefsjuristnätverk varit en kontaktyta för samordningen. Denna grupp fungerade som ett värdefullt bollplank i framförallt frågeställningar som krävde djupare analys och förankring. Gruppen var inledningsvis mer aktiva när mer övergripande frågor behövde avgöras. I övrigt hade juristen även frekventa kontakter med jurister vid andra myndigheter, så som Folkhälsomyndigheten och Polismyndigheten.

Det har varit mycket uttalat att vi ska sträva efter att jobba likvärdigt och vi upplever att samordningen bidragit stort till den ambitionen. Utan samordningen hade det varit praktiskt mycket svårt att uppnå likvärdiga bedömningar eftersom alla hade fått hitta på egna lösningar. Som arbetet organiserades nu blev de stora penseldragen lika över hela landet med enbart små variationer baserade på lokala förutsättningar. Samordningens funktion vid gemensamma fenomen över hela landet, såsom företeelsen studentbussar, var särskilt avgörande för att uppnå likvärdighet.

Citat från utvärderingen

Implementering av lagstiftning dröjde

En stor utmaning i pandemitillsynen har varit att hantera frekventa och snabba förändringar i lagstiftningen. Tidspressen har varit stor då förändringar trätt i kraft mycket kort efter att de beslutats. Många snabba förändringar i förordningen och föreskrifter har i viss mån påverkat effektiviteten i tillsynen då det inte varit praktiskt möjligt att ha alla tolkningar på plats vid ikraftträdandet. För många verksamhetsutövare har situationen också varit oerhört pressad med stora potentiella konsekvenser av den lagstiftning länsstyrelserna hade ansvar för att utöva tillsyn över. Många verksamheter hade heller ingen tidigare vana av tillsyn vilket innebar en utmaning för att de skulle få en förståelse för länsstyrelsernas roll och vilka krav de behövde följa.

För de länsvisa tillsynsenheterna har förändringar kommunicerade via exempelvis presskonferenser direkt genererat frågor från verksamhetsutövare. Eftersom länsstyrelserna oftast fått informationen samtidigt som verksamhetsutövarna har man därmed behövt jobba ikapp och ofta legat steget efter istället för före i fråga om tillsynen i förhållande till förändringarnas ikraftträdande. Det har resulterat i fördröjning i implementering av juridiska förändringar.

I många fall har fördröjningar också orsakats av nödvändig koordination med externa aktörer. Det är också koordinationen av juridiska frågor med andra myndigheter som får lägst betyg i utvärderingen och det är specifikt fördröjningar i bedömningar och vägledning som orsakar problem i tillsynen. På frågan om tillsynsvägledningen från Folkhälsomyndigheten varit tillräcklig ger länsstyrelserna ett medelbetyg om 6, vilket är ett lägre betyg än många andra områden i undersökningen. I fritextsvaren framkommer dock att processerna stegvis förbättras under pandemin och att när tillsynsvägledningen blev mer utförlig var den ett användbart och bra stöd i tillsynen. Alla aktörer och samarbeten verkar utvecklas och bli bättre med tiden inom det här nya området.

Proaktivt juridiskt arbete

Samordningen identifierade med tiden två huvudsakliga sätt att effektivisera samarbetet avseende juridik med andra myndigheter. Dels deltog relevanta externa aktörer på de veckovisa samverkansmötena som Folkhälsomyndigheten sammankallade. Medverkan upplevs ha bidragit till en större förståelse för de

utmaningar som länsstyrelserna mötte och snabbade på arbetet med bland annat vägledning och juridiska bedömningar.

Den nationella samordningen valde också efter hand att själva presentera förslag till tolkningar och informera om att tillsyn skulle kunna komma att bedrivas enligt föreslagen tolkning. När ett konkret förslag fanns på bordet blev det lättare för de aktörer länsstyrelsen samverkade med att återkoppla vilket snabbade på processen.

Länsvis tillgång till juridisk support avgörande

Ur länsstyrelsernas perspektiv har tillgången till en egen länsvis juridisk kompetens varit viktig, utöver supporten från samordningen. Att kunna förklara syftet med reglerna har uppfattats som avgörande för efterlevnaden. De länsvisa juristerna har också på ett annat sätt än samordningen kunnat vara ett stöd i enskilda tillsynsärenden medan samordningen haft ett mer övergripande fokus.

Bedömningar som länen upplevt som särskilt svåra, inkluderar hur avvägningar i tillsynen har gjorts. Hur långt sträcker sig verksamhetens ansvar för efterlevnaden av restriktionerna och var tar individens ansvar vid, till exempel vid beräknade maxantal på handelsplatser? Det fanns mycket regler riktade mot verksamhetsutövare där samtidigt inget ansvar utkrävdes av individen. Det ledde till svårigheter i praktiken. Överlag har det varit svårt att applicera vedertagna begrepp från befintlig lagstiftning som i sin tur har ett annat syfte, i en helt ny kontext. Detta särskilt som tolkningarna kommer att leva kvar i den andra permanenta lagstiftningen.

I vissa lägen har vi behövt Folkhälsomyndigheten eller Polismyndighetens tolkning för att effektivt kunna jobba vidare. Ett exempel var när det fanns vissa otydligheter rörande deltagare, vem / vilka som egentligen avsågs. Vissa arrangemang fick vi avstå att kontrollera eftersom tydligheten saknades.

Citat från utvärderingen

Det juridiska arbetet med den tillfälliga covid-19-lagen har präglats av frekventa förändringar med kort framförhållning för länsstyrelserna. Vikten av att klara av att fatta beslut för att kunna gå vidare med det praktiska tillsynsarbetet har varit stor. Besluten har många gånger behövts tas utan stöd i praxis. Lagstiftningen togs också fram snabbt och i en tid när kunskapen om viruset ännu inte var så omfattande varför förarbetena ibland var svåra att hämta ledning i.

Det har varit en utmanande arbetsmiljö för alla de som jobbat med de juridiska bedömningarna. Samtidigt har processen visat vad som är möjligt att åstadkomma på kort tid. Överlag har den nationella samordningen och alla länsstyrelser i samverkan med andra myndigheter lyckats åstadkomma en likvärdighet i de juridiska bedömningarna över hela landet. Det är en bedrift.

Kommunikation – i frontlinjen för att bekämpa pandemin

Övergripande medelbetyg för samordningens arbete med kommunikation är 8,2 vilket motsvarar en mycket hög måluppfyllelse.

I en omfattande samhällsstörning – som covid-19-pandemin utgjorde – är god och ändamålsenlig kommunikation centralt för att hantera situationen. Länsstyrelserna såg tidigt att kommunikation skulle bli en avgörande del av insatsen i tillsynsuppdraget. Tillsynsstrategin slår också fast att kommunikation av tillgänglig information i rätt tid är en framgångsfaktor för att minska smittspridningen. Tillsynen skulle vidare ske i första hand genom information, råd eller uppmaningar. Mot den bakgrunden utformades en separat kommunikationsstrategi till grund för det kommunikativa arbetet.

För vissa län har strategin använts i stor utsträckning i det praktiska arbetet. För andra har ett större fokus legat på egenutvecklade strategier. I utvärderingen ställs fyra olika frågor relaterade till strategin. Dessa har ett medelbetyg på 7,3 vilket motsvarar en hög måluppfyllelse. När länsstyrelserna själva bedömer huruvida deras kommunikation mött verksamhetsutövarnas kommunikationsbehov i länet anser 90 procent att man klarat av att möta behovet.

Syftet med restriktionerna i fokus

Kommunikationen inom uppdraget har primärt utformats riktat mot de verksamheter och målgrupper som anges i kommunikationsstrategin. Många av de verksamhetsutövare som omfattades av pandemitillsynen hade ingen tidigare erfarenhet av tillsyn. Situationen präglades samtidigt av snabba förändringar i restriktioner och en allmänt hög orosnivå i samhället. Verksamhetsutövare påverkades i vissa fall negativt ekonomiskt av de restriktioner länsstyrelserna skulle kontrollera. Det fanns därför en viktig pedagogisk insats i kommunikationen. När syftet med regler och restriktioner förtydligades rapporterade flera länsstyrelser att efterlevnaden av restriktionerna också förbättrades.

De kommunikativa insatserna – från hemsida, mediemedverkan, informationsutskick och informationsmaterial, sociala medier och den löpande dialogen med verksamhetsutövare och allmänhet – har i praktiken varit länsstyrelsernas frontlinje i kampen mot smittan. Målet med kommunikationen var att nå ut till så många som möjligt av de som omfattades av pandemitillsynen och få till stånd förändring för att begränsa smittspridningen.

Att få till stånd en förändring var målet, kommunikation var ett effektivt sätt att nå ut till många samtidigt. På det sättet skulle tillsynsorganisationer avlastas.

Den kommunikativa verktygslådan

De huvudsakliga verktygen inom kommunikationsområdet har utgjorts av informationsmaterial, inklusive filmer, på svenska och översatt till andra språk, veckovisa publiceringar på länsstyrelsernas egna sociala kanaler, länsstyrelsernas hemsidor, mediemedverkan, interna veckomejl och presentationer vid samordningsmötena. Länsstyrelserna anger i utvärderingen att informationsblad och checklistor har varit mycket användbart material, särskilt då det kunnat distribueras vid tillsyn, både fysisk och digital.

En viktig poäng i samordningen av kommunikationen har varit att koordinera länsstyrelsernas budskap utåt. I det avseendet har hemsidan spelat en viktig roll. Den information som publicerades under pandemitillsyn på hemsidan togs fram av den nationella samordningen och lades sedan ut simultant på alla länsstyrelsers hemsidor. Samordningen har också samverkat med andra myndigheter med ansvarsområden kopplade till pandemilagen eller närliggande lagrum och hänvisat till varandras hemsidor genom att länka för att göra det lättare för verksamhetsutövarna att hitta rätt information. På det sättet kunde länsstyrelserna samla relaterad information på hemsidan, ge bättre service genom en överblick av gällande regler och samtidigt försäkra sig om att alla länsstyrelser hade korrekt och uppdaterad information publicerad vid varje tidpunkt.

Hemsidan har också varit välbesökt under pandemin. Informationsmaterialet är bland det mest nerladdade under perioden från länsstyrelsernas hemsidor. Av de tio mest nedladdade dokumenten från alla länsstyrelsers hemsidor under perioden 10 januari 2021 – 31 mars 2022 var tre av dokumenten relaterade till pandemitillsynen.

Majoriteten av länsstyrelserna har också frekvent använt sig av hemsidan som referenspunkt i tillsynen. Uppdelningen på hemsidan utefter verksamhetsområde bedömdes som effektiv då handläggare kunde skicka länk till relevant verksamhetsområde i informationsutskick till verksamhetsutövare som då direkt fick rätt information utan att behöva leta runt på sidan. Överlag upplevdes arbetet med informationsutskick till grupper av verksamhetsutövare som mycket uppskattat och användbart i målgruppen.

Vid de löpande tillsynerna har verksamhetsutövare uppgett att själva tillsynen varit väldigt informativ. I en enkät skickad till verksamhetsutövare inom handel uppges Länsstyrelsen vara en av de främsta källorna till informationsinhämtning kring restriktionerna.

Citat från utvärderingen

Stort genomslag i media

En kommunikationskanal som särskilt lyfts av länsstyrelserna i utvärderingen är media. Länsstyrelserna upplever generellt att det finns ett stort intresse bland allmänheten av samhällsviktig information, och att det även gällde restriktioner och lägesrapporter rörande pandemitillsynen. Man upplever också att den information som kommunicerades till media i hög grad nådde fram till önskade målgrupper. Det bedöms därför vara en mycket effektiv och resursbesparande kommunikationskanal. Flera länsstyrelser menar också att länsstyrelserna generellt kan dra nytta av att jobba internt med att förtydliga nyttan av goda och upparbetade mediekontakter för att öka förståelsen bland framför allt chefer om medias slagkraft och hur den kan användas strategiskt, inte minst vid samhällsstörningar.

Den nationella samordningen har många gånger under arbetet med pandemitillsynen agerat talesperson å alla länsstyrelsers vägnar. Det har varit en uttalad ambition från samordningen att hela tiden vara transparent i sitt arbete och tillgänglig för mediemedverkan. Syftet har varit att avlasta länen då tillsynsarbetet stundtals fört med sig kommunikationsutmaningar som inneburit ett ökat medialt tryck, men även för att uppnå en enad kommunikation där länsstyrelserna kunnat förmedla gemensamma budskap. Genom en sammanhållen kommunikation har målgruppens förtroende stärkts för myndighetens hantering av pandemitillsynen och motivation att följa restriktionerna ökat. På frågan om länen upplever att samordningens mediemedverkan bidragit till ett enhetligt budskap kring tillsynsuppdraget håller 75 procent av länsstyrelserna med om påståendet och 25 procent svarar ”Vet ej”.

Mer samverkan kring översättningar behövs

I tillsynen anger länsstyrelserna att språkproblematik var en av de största utmaningarna. Verksamhetsutövare med låga kunskaper i det svenska språket har ofta krävt extra insatser. Dessa personer har som grupp haft sämre koll på pandemiutvecklingen generellt i Sverige då information ofta hämtats från källor i andra länder. Flera studier visar att personer med utländsk bakgrund tar del av svenska nyhetsmedier i lägre utsträckning än befolkningen i övrigt.[4]

Översättningarna av informationsmaterial har var ett viktigt stöd för länsstyrelserna som ger medelbetyget 8,8 till användbarheten av översatt material i tillsynsarbetet. 95 procent av länsstyrelserna har använt sig av det översatta informationsmaterialet.

Ett problem i arbetet med att ta fram översättningar har varit avsaknaden av ett gällande ramavtal. Det har resulterat i att den nationella samordningen behövt genomföra separata upphandlingar för varje tillfälle ett informationsmaterial skulle översättas. Det skapade tidskrävande processer internt samt väntetider

---

[4] Till exempel: Andersson, U. (2005). Nya svenskar och svenska medier. Arbetsrapport nr. 34. Goteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet; Weibull, L., & Wadbring, I. (1998). De nya svenskarna möter svenska massmedier. I L. Nilsson (red), Region i omvandling (s. 49–77). Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet; Theorin, N. (2019). Exploring Media Use and Perceptions of Swedish News Media Among Immigrants During the Election Campaign 2018. Statsvetenskaplig tidskrift 121(3): 465–488

tills översatt material levererats ut till länsstyrelserna. Samtidigt har översatt material också distribuerats från andra myndigheter så som Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och MSB. Eventuellt hade koordination och samverkan mellan de olika myndigheterna kunnat spara resurser och ge snabbare tillgång till översatt material, särskilt avseende översättningar till språk där få översättare finns att tillgå och upphandla.

Den interna kommunikationen

En viktig del av den nationella samordningens uppdrag var också att facilitera den interna kommunikationen mellan länsstyrelserna. Som en del av det arbetet har samordningen löpande informerat om genomförda och planerade kommunikationsaktiviteter. På frågan om länen fått tillräcklig löpande information får samordningen medelbetyget 9,2.

På en övergripande nivå har en av de största utmaningarna varit att kommunicera en situation som skiftar och förändras i snabb takt samtidigt som länsstyrelserna själva ofta stått utan vägledning. Majoriteten av länsstyrelserna anser dock att de klarat av att möta verksamhetsutövarnas kommunikationsbehov. Många upplevde ett stort intresse och många inkommande frågor från verksamhetsutövare och allmänhet, ofta i samband med att regeringen eller Folkhälsomyndigheten genomfört presskonferenser. En utökad samverkan mellan olika myndigheter efterlyses av länsstyrelserna för att kommunikationsmaterial ska kunna förberedas och frågor bemötas direkt.

Viktigt med samverkan och gemensamma budskap för att ge ett enhetligt intryck och förtroende hos en målgrupp. Media är vår viktigaste kanal och kan hjälpa till med att nå ut med våra budskap snabbt. Det vore bra med tydlig samverkan mellan nationella aktörer där information kan delas och information kring ändringar eller liknande kan ges på förhand för att skapa proaktiv kommunikation snarare än reaktiv.

Citat från utvärderingen

Extern samverkan central framgångsfaktor

Övergripande medelbetyg för samordningens arbete med extern samverkan är 7,8 vilket motsvarar en hög måluppfyllelse.

I en omfattande samhällsstörning, som covid-19-pandemin innebar, är det avgörande att hitta fungerande former för samarbete med alla de parter som berörs. Länsstyrelsernas arbete med pandemitillsyn var på många sätt beroende av kontinuerlig samverkan med andra myndigheter och organisationer. Inledningsvis låg därför ett stort fokus på att etablera nödvändiga kontaktvägar och former för samverkan, både regionalt och nationellt, som på ett effektivt sätt skulle underlätta arbetet med pandemitillsynen. Några av de organisationer som länsstyrelserna haft regelbundna och täta kontakter med under perioden är Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten, kommuner, regioner, branschorganisationer och huvudkontor till större butikskedjor.

Den nationella samordningens roll har varit att koordinera en stor del av dessa kontakter, agera talesperson å länsstyrelsernas vägnar och driva samarbetet framåt. Inledningsvis upplevde länsstyrelserna vissa svårigheter i samarbetet där framför allt tidsaspekten orsakade praktiska problem i tillsynen. Det handlar dels om tillsynsvägledning och andra juridiska bedömningar och avvägningar som tagit lång tid. Men också om det faktum att länsstyrelserna många gånger fick information om förändringar via presskonferenser, samtidigt som de verksamheter man skulle utöva tillsyn över. De här två situationerna, mycket kort förberedelsetid inför förändringar i restriktioner samt alltför lång väntan på tillsynsvägledning och återkoppling i juridiska frågor, resulterade i en svår arbetssituation för de som skulle genomföra tillsynen. Samtidigt upplevde länsstyrelserna att samarbetet med externa aktörer utvecklades och förbättrades över tiden.

Tillsyn av huvudkontor

Ett konkret problem som utkristalliserades ganska tidigt i arbetet med pandemitillsynen var hur man rent praktiskt skulle utöva tillsyn över större företag med verksamheter utspridda över landet, till exempel butiks- och gymkedjor samt aktörer inom kollektivtrafik. En lokal verksamhet inom ett sådant företag upplevde ibland att deras huvudkontor gick ut med information eller instruktioner som inte motsvarade den information verksamheten fick lokalt av sin länsstyrelse. Samordningen och länsstyrelserna landade i en modell där kontakten med kedjor framför allt hanterades av den länsstyrelse där huvudkontoret var beläget med avsikten att effektivisera arbetet. Modellen avsåg också att informationen till samtliga verksamhetsutövare som huvudkontoret ansvarade för skulle bli mer enhetlig.

På frågan om uppdelningen av tillsynen på huvudkontor gav en effektiv tillsyn och tydlig ansvarsfördelning får metoden medelbetyget 7,5 av länsstyrelserna. Metoden verkar ha fyllt sitt syfte men organisationen av länsstyrelsernas arbete hade också kunnat förbättras. En tydligare struktur för återkoppling rörande den tillsyn som utförts samt resultatet av denna hade underlättat i den länsvisa tillsynen som i vissa fall kände att de saknade information om tillsyn andra län genomfört som påverkade ens eget län. Ett sätt att hantera detta hade kunnat vara att ha en stående punkt på samordningsmötena för avstämning av tillsyn av

huvudkontor. Metoden innebar också en ökad arbetsbelastning för storstadslänen där de flesta huvudkontor är placerade.

> *Det var tydligt vem som skulle tillsyna huvudkontoren, men det var svårt att få till samordningen på den tillsynen. Vilka huvudkontor var tillsynade och vad hade tillsynen lett fram till? I vissa lägen var det utmanande att genomföra tillsyn på lokala verksamheter då man inte visste vilka besked som getts till central verksamhet.*
>
> Citat från utvärderingen

Den regionala samverkan

Utöver den nationella samverkan har även ett omfattande samarbete inom respektive län skett löpande under hela perioden. De flesta länsstyrelser anger att man utgått från existerande nätverk, samverkansforum och kontaktvägar och sedan byggt vidare på dessa i de fall det behövts. Många anser det också viktigt att nu fortsätta att förvalta och ta tillvara dessa nya kontakter för framtida behov av samarbeten vid kriser.

> *Vi har haft goda och upparbetade kontakter med miljökontoren hos respektive kommun i länet. Vi hade sedan tidigare vissa upparbetade kontakter med näringslivet, även kommunikatörsnätverket och den regionala samverkanskonferensen har funnits i olika omgångar. Det är viktigt att ha upparbetade kontakter och kanaler då det underlättar samverkan under tider av kris. Det är viktigt att bibehålla dessa kontakter även i den ordinarie verksamheten.*
>
> Citat från utvärderingen

Stödprocesser som ger struktur och trygghet

Övergripande medelbetyg för samordningens arbete med stödprocesser är 8,2 vilket motsvarar en mycket hög måluppfyllelse.

Den nationella samordningen identifierade tidigt ett antal stödprocesser som sammantaget utgjorde ett ramverk för samarbete mellan länsstyrelserna och koordination av arbetsinsatserna. Genom möten på bestämda tider varje vecka lyftes olika frågor regelbundet för avstämningar och det informerades om de senaste utvecklingarna.

En digital samarbetsyta upprättades där det fanns möjlighet till samarbete och diskussioner mellan länen. På samarbetsytan lade samordningen även ut viktiga dokument, bland annat en FAQ. FAQ:n innehöll en förteckning över de svar samordningen gett i juridiska frågor som stöd för länens juridiska bedömningar. Stöd gick också att få direkt från den nationella samordningen genom resursbrevlådan och genom direktkontakter med de personer som arbetade i samordningen.

I allt samarbete som sker under tidspress och utspritt över hela landet uppstår naturligt stora utmaningar. Behovet av stödprocesser var stort och det övergripande medelbetyget för området, 8,2, indikerar att detta stöd uppskattades och var värdefullt för länsstyrelserna.

Översikt stöd och betyg

De huvudsakliga stödprocesser som användes under arbetet är listade nedan inklusive ett medelbetyg från utvärderingen.

1. Samordningsmötena hölls digitalt varje onsdag under hela perioden som den nationella samordningen var aktiv. På mötena närvarade representanter från alla länsstyrelser. I enkäten ställs fyra rankingfrågor om samordningsmötena. Medelbetyget på dessa frågor är 9,2.
2. Handläggarträffar och processutvecklingsmöten var två mötesformer som prövades i inledningen av arbetet med pandemitillsynen. Handläggarträffarna syftade till att föra samman tillsynshandläggare runtom i landet och lyfta frågor och utmaningar som länen själva hade behov av att diskutera med andra. Processutvecklingsmötena handlade framförallt om att försöka utveckla och förfina processer för arbetet löpande tillsammans. Behoven av båda mötesformer fanns framförallt inledningsvis och mötena hölls därför inte under hösten 2021. Medelbetyg för handläggarträffarna är 7,2 och medelbetyg för processutvecklingsmötena är 7,3.
3. Samarbetsytan med diskussionsforum var en digital mötesplats där viktig information postades och ett diskussionsforum uppmuntrade till interaktion mellan länsstyrelserna. Medelbetyg för samarbetsyta inklusive diskussionsforum är 8,3.
4. Resursbrevlådan användes mycket under perioden och medelbetyget för resursbrevlådan är 8,67.

5. Direktkontakter med den nationella samordningen skedde frekvent under arbetet. Medelbetyget på bemötandet från samordningen och på frågan om man fått den hjälp som behövts är 9,4.
6. FAQ-översikt i en Excel fanns tillgängligt på samarbetsytan. I FAQ:n fanns en översikt över de juridiska bedömningar som gällde inklusive datum för ändringar. Syftet var att länsstyrelser skulle kunna söka på nyckelord och hitta relevant information. Medelbetyget på FAQ:n är 9,0.

Slutsatser

Arbetet med pandemitillsynen var intensivt, samhällsviktigt och stundtals frustrerande. Många av alla de medarbetare som bidragit till resultatet har skapat lösningar på oförutsebara svårigheter, hittat oväntade samarbeten och använt sin kreativitet till att bygga upp en fungerande tillsynsverksamhet på rekordtid. Samtidigt är det många som nämner att arbetet har varit oerhört roligt och givande, att man har samarbetat internt på ett sätt som svetsat samman grupper och gjort att gamla kollegor lärt känna varandra på nytt. Det är ett arbete som många kommer att minnas under en lång tid framöver. Därför är det också bra att passa på att ta tillvara de erfarenheter länsstyrelserna kunde dra av arbetet med pandemitillsynen.

Arbetet som pågick under en pågående samhällsstörning synliggör både brister och styrkor inom länsstyrelserna. Det är en styrka att länsstyrelserna har en bred kompetens inom tillsynsområdet och vana av att samverka, både med externa aktörer och med varandra. Svagheten kan ligga i just att vi är 21 självständiga myndigheter men att vi i det här sammanhanget uppfattas som ”en”. Länsstyrelserna är vana att ha eget beslutsmandat i större utsträckning än vad som varit möjligt i detta läge för att uppnå hög följsamhet.

Vad säger resultatet?

Arbetsmodellen med en nationell samordning avgörande för att uppnå likvärdighet

Att koordinera länsstyrelsernas pandemitillsyn genom en särskilt utpekad grupp med ett tydligt mandat – den nationella samordningen – är ett nytt sätt att samarbeta för länsstyrelserna. Även om vi är vana att samverka med varandra inom olika områden innebär det samarbetet ofta att vi fördjupar oss i enskilda frågor snarare än att vi samverkar brett över ett helt tillsynsområde, från protokoll och tillsynsunderlag till kommunikation och juridisk tolkning. Arbetsmodellen har i arbetet med pandemitillsynen varit mycket framgångsrik. Den uppfattats i den här utvärderingen som avgörande för att länsstyrelserna skulle kunna genomföra uppdraget på ett likvärdigt sätt över hela landet och visar att det går att agera på ett enat sätt trots att vi är 21 olika myndigheter.

Tidsfaktorn har påverkat resultatet

Tidsfaktorn har på flera sätt påverkat arbetet med pandemitillsynen. Händelseförloppet har utvecklats snabbt och lagstiftningen har ändrats med mycket kort varsel under hela perioden den varit i kraft. De ständiga förändringarna i förutsättningarna för att bedriva tillsyn har sammantaget resulterat i en utmanande situation för arbetet med pandemitillsynen där behovet av frekvent koordination har varit stort.

Förändringar i lagstiftningen har som regel kommunicerats till länsstyrelserna via presskonferenser. Det innebär att länsstyrelserna fått information om förändring samtidigt som de verksamhetsutövare som berörs av lagstiftningen. Detta har resulterat i en situation där verksamhetsutövare hört av sig efter presskonferens med frågor som länsstyrelserna ej kunnat besvara. Det är en

onödig situation som borde kunna undvikas. Det leder till en stressad arbetssituation för länsstyrelserna och riskerar i förlängningen att skada förtroendet för svenska myndigheter.

De snabba förändringarna och korta ledtiderna har också i vissa fall resulterat i en fördröjd implementering av förändringar i lagstiftningen då länsstyrelserna som regel behöver förberedelsetid för att anpassa tillsynen då lagstiftningen förändras.

Information och rådgivning främjade effektiv tillsyn

Pandemitillsynen har i stor utsträckning baserats på metoden information och rådgivning. Genom mediemedverkan, informationskampanjer, samverkan med branschorganisationer och omfattande kontakter med verksamhetsutövare har dialog premierats. I de fall informationen och råden inte gett önskad effekt har andra verktyg så som förelägganden använts för att få till stånd förändring. Sammantaget har valet av en strategi baserad på samarbete och förståelse för restriktionerna i det här fallet varit mycket framgångsrikt. Frekvensen förelägganden i relation till rapporterade brister är mycket låg vilket visar att frivilliga ändringar förekom i mycket hög grad till följd av tillsynen. Metoden främjar samarbetet mellan länsstyrelserna och verksamheter samt är resurseffektiv ur ett samhällsperspektiv.

Viktigt med bred och tidig samverkan med externa aktörer

Länsstyrelserna har interagerat med många andra aktörer under arbetet med pandemitillsynen. Vikten av etablerade och väl fungerande nätverk har varit stort. Inledningsvis upplevdes dessa samarbeten i vissa fall ej tillräckligt välfungerande men har under arbetets gång förbättrats avsevärt och länsstyrelserna har hittat former för samverkan externt som kan fungera som modell för framtida samarbeten.

Vikten av att identifiera samtliga relevanta aktörer och ha gemensamma möten för att förkorta ledtider var ett av arbetssätten som användes. Att länsstyrelserna efter hand tydligare uttryckte sina behov och tog initiativ gentemot andra myndigheter bidrog också stort till ett förbättrat samarbete.

Proaktiv kommunikation med syftet i fokus ökar efterlevnaden

Behovet av information och kommunikation har varit stort under den större delen av tiden som covid-19-lagen gällde, både internt och externt. Situationen var ny och komplex och stor osäkerhet rådde i samhället. Den övervägande majoriteten, 90 procent, av länsstyrelserna upplever att de klarat av att möta verksamhetsutövarnas kommunikationsbehov. Förståelse för syftet med restriktionerna har varit centralt för att få till stånd förändring bland verksamhetsutövarna. När verksamhetsutövare upplevde att restriktionerna fyllde ett syfte blev det också lättare att införa dessa. Länsstyrelsernas medverkan i media har fyllt en viktig roll i det här arbetet. Det fanns ett stort intresse för samhällsviktig information bland allmänheten och media bedöms som en viktig kanal för länsstyrelserna att nå ut med de budskap som man ville sprida.

Utökad tillgång till experter och strateger kan lyfta arbetet

En av de stora svårigheterna under arbetet låg i att prioritera insatser och hitta en balans i åtgärderna. Som vägledning har samordningen kontinuerligt återkopplat till uppdraget – att minska smittspridningen. Att planera tillsynen utifrån det uppdraget krävde kunskap och ibland snabba beslut. Att hela tiden ha tillgång till den kunskap som behövdes för att kunna fatta beslut var utmanande. I det här fallet hade exempelvis utökad kontakt med personer med kunskaper inom smittskydd eventuellt kunnat underlätta bland annat de juridiska bedömningarna. Ett exempel kan vara vad som i en given situation kan vara ett smittsäkert avstånd eller distinktionen mellan inomhus och utomhus.

Ett sätt att förstärka den nationella samordningen ytterligare skulle kunna vara att komplettera bemanningen med en strateg eller processledare, som skulle hållas utanför det operativa arbetet. Att ha ett tydligt ansvar för att se helheten, överblicka processer och proaktivt anpassa bland annat internkommunikation, stöd och samverkansforum hade kunnat lyfta samarbetet ytterligare en nivå. Det hade kunnat ge ökad tydlighet och snabbare återkoppling.

Snabbare tillgång till översatt informationsmaterial behövs

En stor utmaning i arbetet med informationsmaterial relaterat till pandemitillsynen var översättningar till andra språk. Det var ett omfattande arbete som också krävde mycket koordination eftersom det underliggande informationsmaterialet ändrades i samband med förändringar i restriktionerna och gamla översättningar då snabbt blev inaktuella. Eftersom det saknades färdiga ramavtal för översättningar tog dessa upphandlingar mycket tid i anspråk för kommunikatören inom den nationella samordningen. I flera fall var också översättare uppbokade i perioder av andra myndigheter och då det saknades alternativa översättare fick länsstyrelserna vänta tills tjänsten var ledig. Samordning mellan olika myndigheter hade kunnat underlätta situationen i det kritiska skedet.

Bemanningen var en utmaning i länen

Att bemanna handläggningen av ett helt nytt tillsynsområde var en stor utmaning för länsstyrelserna. Bemanningsbehovet har varierat över tid och olika länsstyrelser har använt sig av olika lösningar som ett sätt att hantera situationen med en osäker finansieringshorisont. Det har varit viktigt att ha tillgång till tillsynsvan personal, särskilt eftersom tillsynsobjekten ofta varit ovana vid tillsyn, och att försöka, i den mån det varit möjligt, behålla personal så länge som möjligt för att upprätthålla kontinuitet. En del personal har försvunnit under tiden eftersom pandemitillsynen ofta haft karaktären av tidsbegränsade anställningar eller att befintliga medarbetare gick tillbaka till ordinarie uppgifter.

Bilaga 1 – Tillsynsstrategi för länsstyrelserna enligt lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 m.m.

Bakgrund

Länsstyrelserna har utsetts till tillsynsmyndighet över delar av den tillfälliga covid-19-lagen. Tydlighet i form av bland annat samordnad kommunikation, information och tillsyn är avgörande för att verksamhetsutövarna ska efterleva föreskrifter och beslut. Därför behövs en strategi för att vi ska bedriva tillsyn på likartat sätt i hela landet och för att verksamhetsutövare ska behandlas lika.

Syfte

Syftet med tillsynen är att minska smittspridningen genom att informera om, och kontrollera efterlevnaden av, föreskrifter och beslut enligt den tillfälliga covid-19-lagen med förordning. Tillsyn är inte målet, målet är att minska smittspridningen.

Vad

Länsstyrelserna ska utöva tillsyn över efterlevnaden av de föreskrifter som meddelas av regeringen, Folkhälsomyndigheten eller beslutas av länsstyrelsen enligt 16 §.

Målgrupp för tillsyn

Målgrupp är verksamhetsutövare i de verksamheter som omfattas av meddelade föreskrifter och fattade beslut.

Hur

Tillsyn sker i första hand genom information, råd eller uppmaningar. Att kommunicera tillgänglig information i rätt tid är en framgångsfaktor för att minska smittspridningen. Föreskrifter och beslut om begränsningar ska kommuniceras via gängse kanaler, och om möjligt tillsammans med riktad information till de verksamhetsutövare som omfattas av reglerna.

Utifrån efterlevnadsuppdraget, via lägesbilderna och genom andra samverkansforum kan vi bilda oss en uppfattning om huruvida fattade beslut efterlevs. Denna kunskap, och inkomna samtal, bildar underlag för urval av tillsynsobjekt samt beslut om åtgärder enligt 14 och 16 §§. Tillsynen kan inte bedrivas överallt och hela tiden. Den ska utgå från ”risk och väsentlighet” och bedrivas där den bedöms minska smittspridningen i störst omfattning.

Tillsyn kan ske på distans eller genom tillsynsbesök på plats. Tillsynen syftar till att åstadkomma frivillig rättelse. Sker inte detta, eller om det är klart att rättelse inte kommer ske, kan tillsynsföreläggande utfärdas. Tillsynsföreläggandet kan förenas med vite.

När

Tillsynsarbetet startar med proaktiv kommunikation och informationsspridning i samband med lagens ikraftträdande 10 januari 2021 medan övriga tillsynsåtgärder startar vid behov.

Vem gör vad?

Folkhälsomyndigheten ger nationell tillsynsvägledning för den tillsyn som länsstyrelserna ska utöva.

Länsstyrelserna utövar tillsyn över efterlevnaden av meddelade föreskrifter och fattade beslut enligt den tillfälliga covid-19-lagen med förordning.

Länsstyrelsen i Dalarnas län samordnar länsstyrelsernas tillsynsarbete och tillhandahåller stödmaterial. Länsstyrelsen i Dalarnas län kallar respektive länsstyrelses kontaktperson till regelbundna samordningsmöten. Till dessa möten adjungeras samordnare för uppdragen kring efterlevnad och trängsel på serveringsställen.

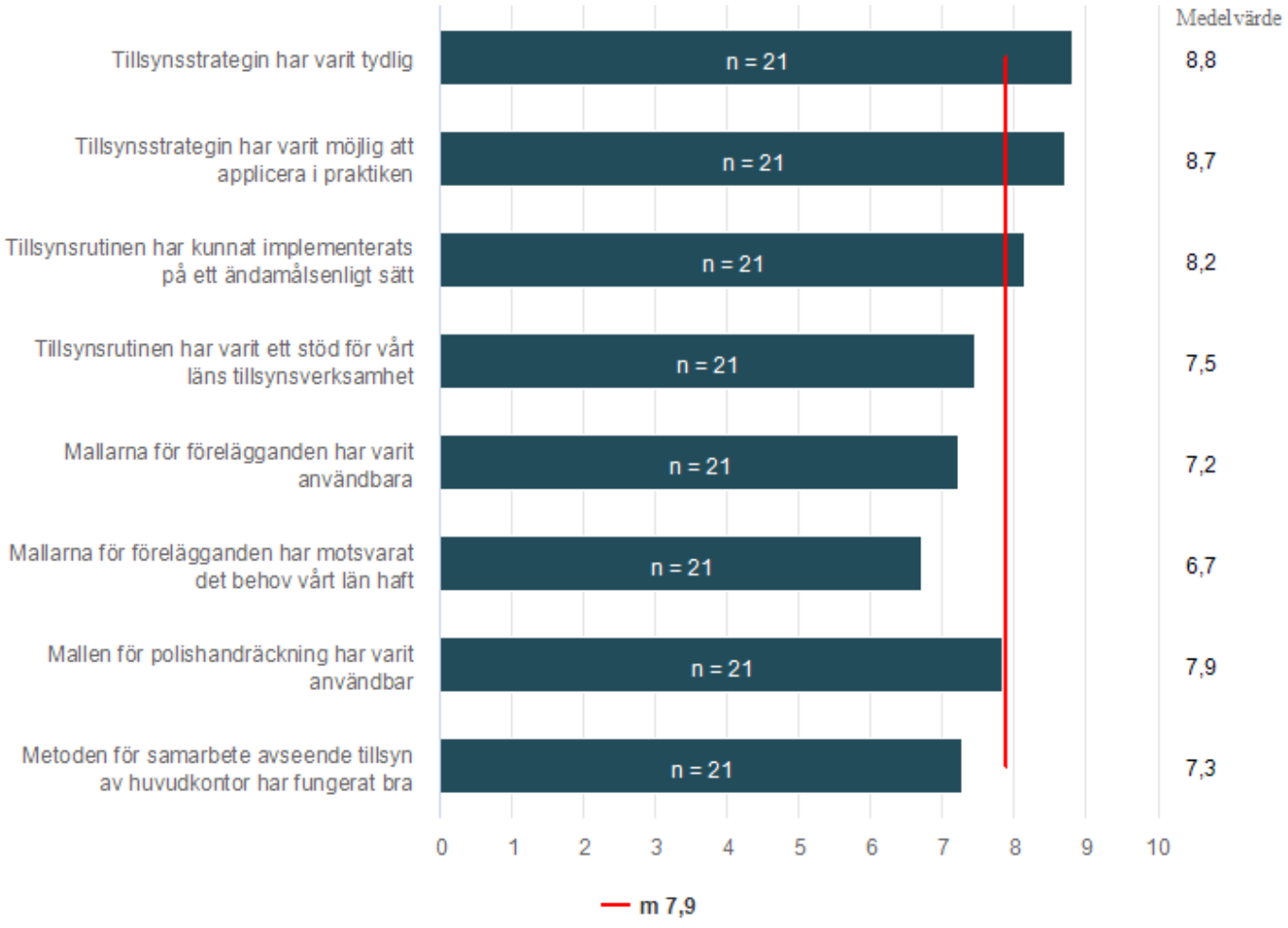
Bilaga 2 - Rankade frågor Utvärdering pandemitillsyn

Totala antalet respondenter: 21

1. Ranka följande påståenden inom avsnittet tillsyn

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt. För exempel på vad vi avser med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritext fråga nedan.

Antal svar: 21

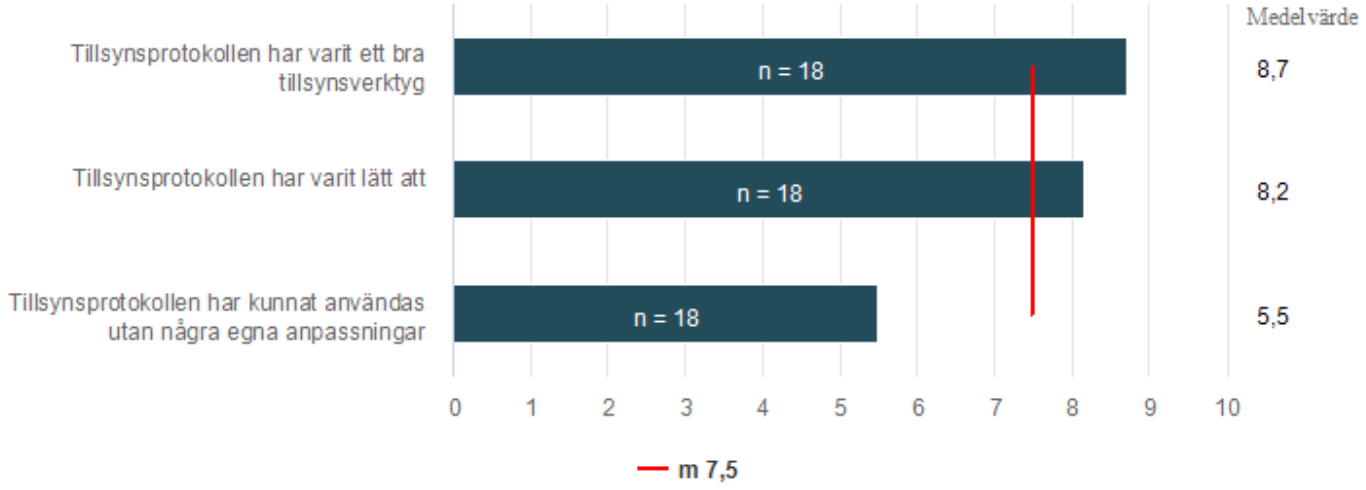


2. Om ja, ranka följande påståenden från 1 - 10

Följdfråga ang. användning av tillsynsprotokoll.

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt

Antal svar: 18

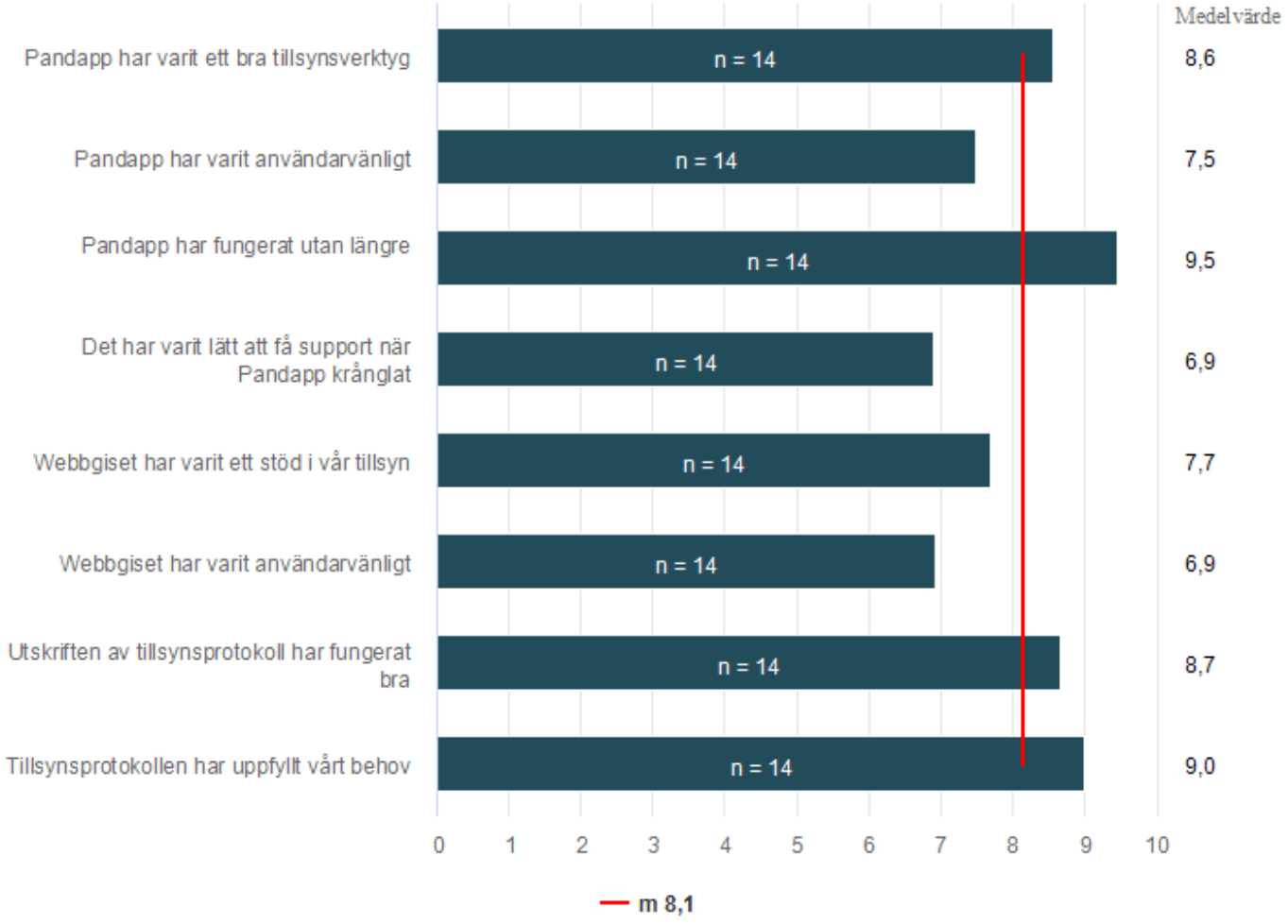


3. Om ja, ranka följande påståenden från 1 - 10

Följdfråga ang. användning av tillsynsverktyget Pandapp.

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt

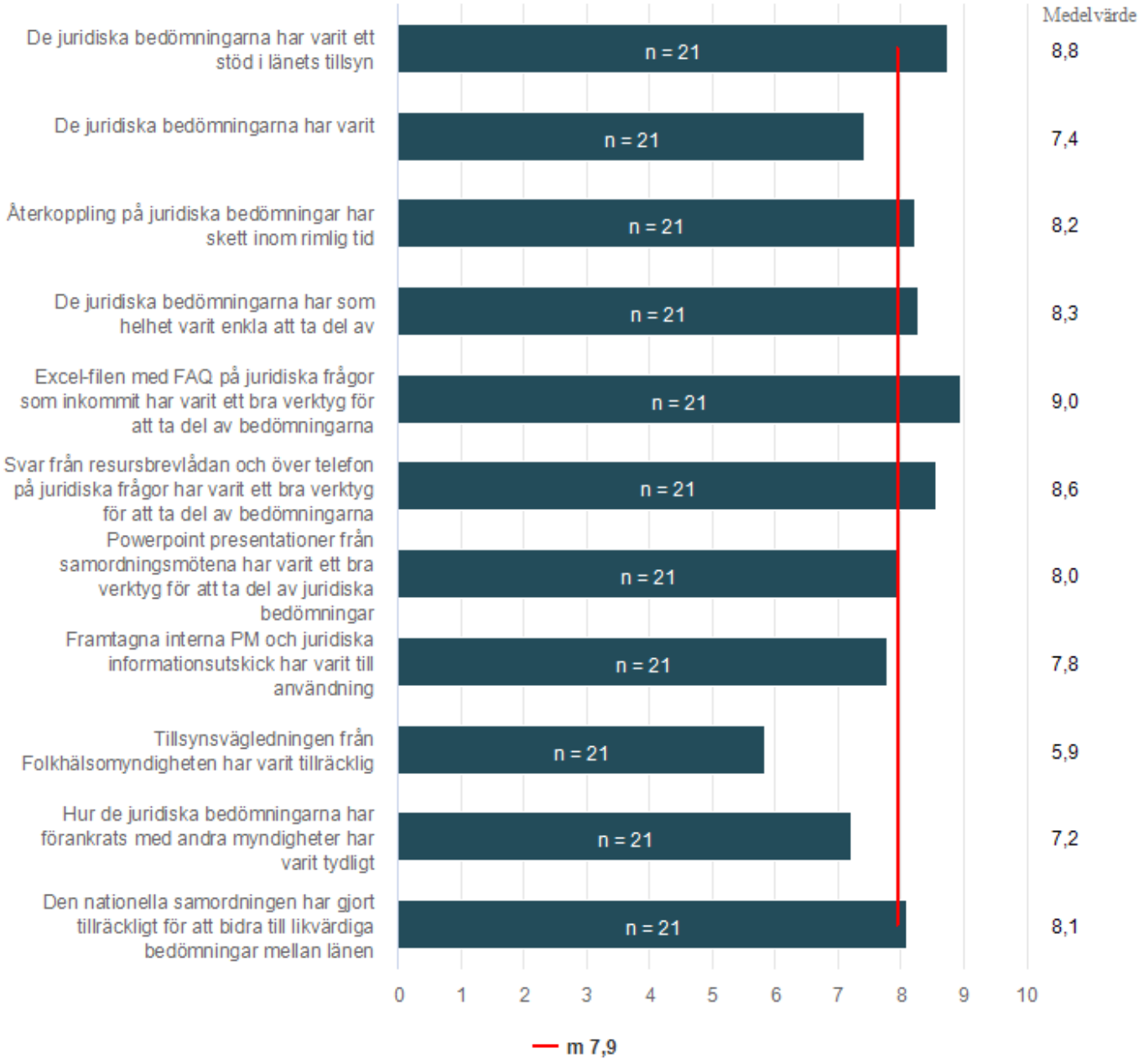
Antal svar: 14



4. Ranka följande påståenden inom avsnittet juridik

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt. För vägledning av vad vi efterfrågar med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritextfrågor.

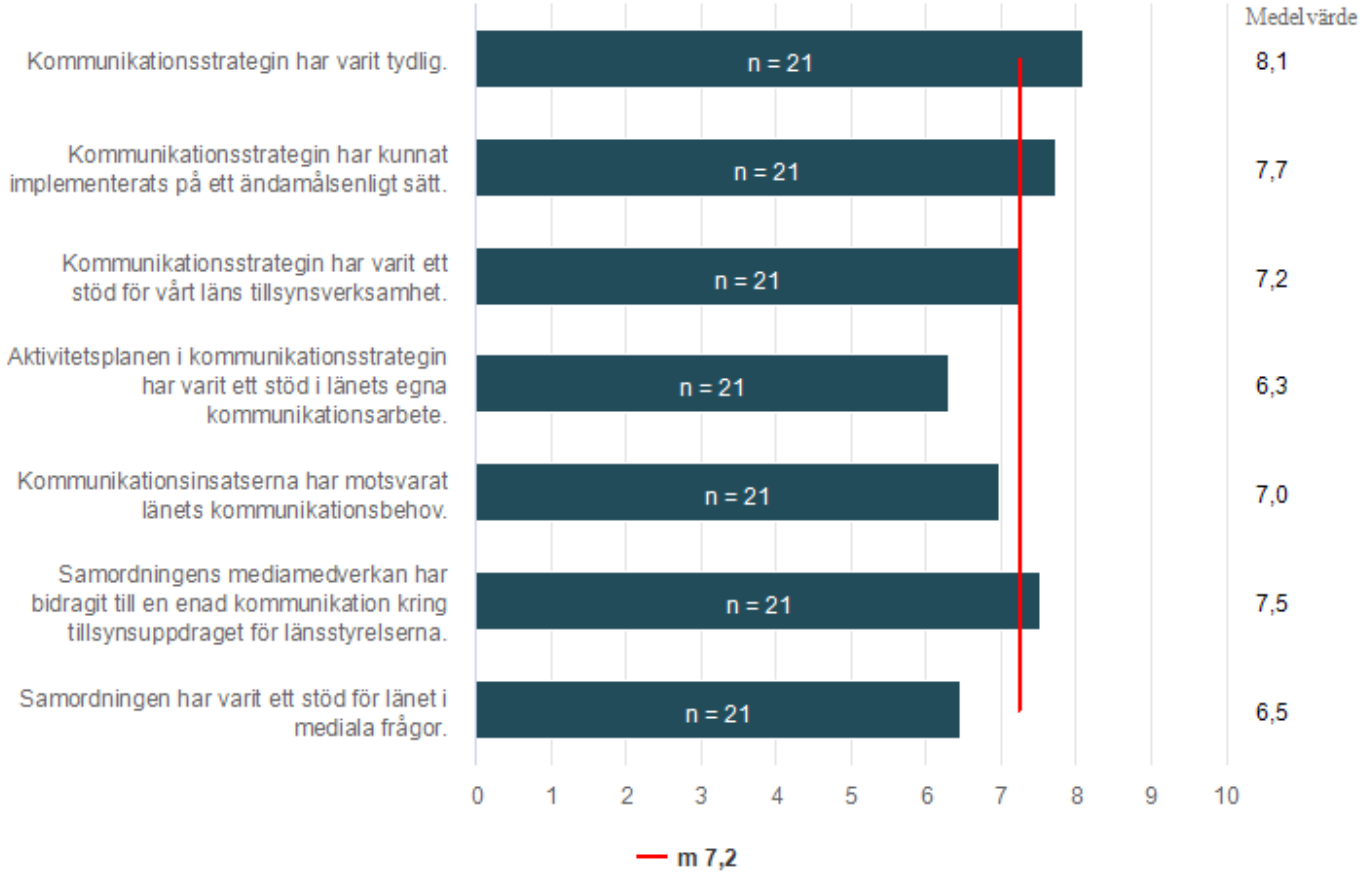
Antal svar: 21



5. Ranka följande påståenden inom avsnittet kommunikation

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt
För vägledning av vad vi efterfrågar med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritextfrågor.

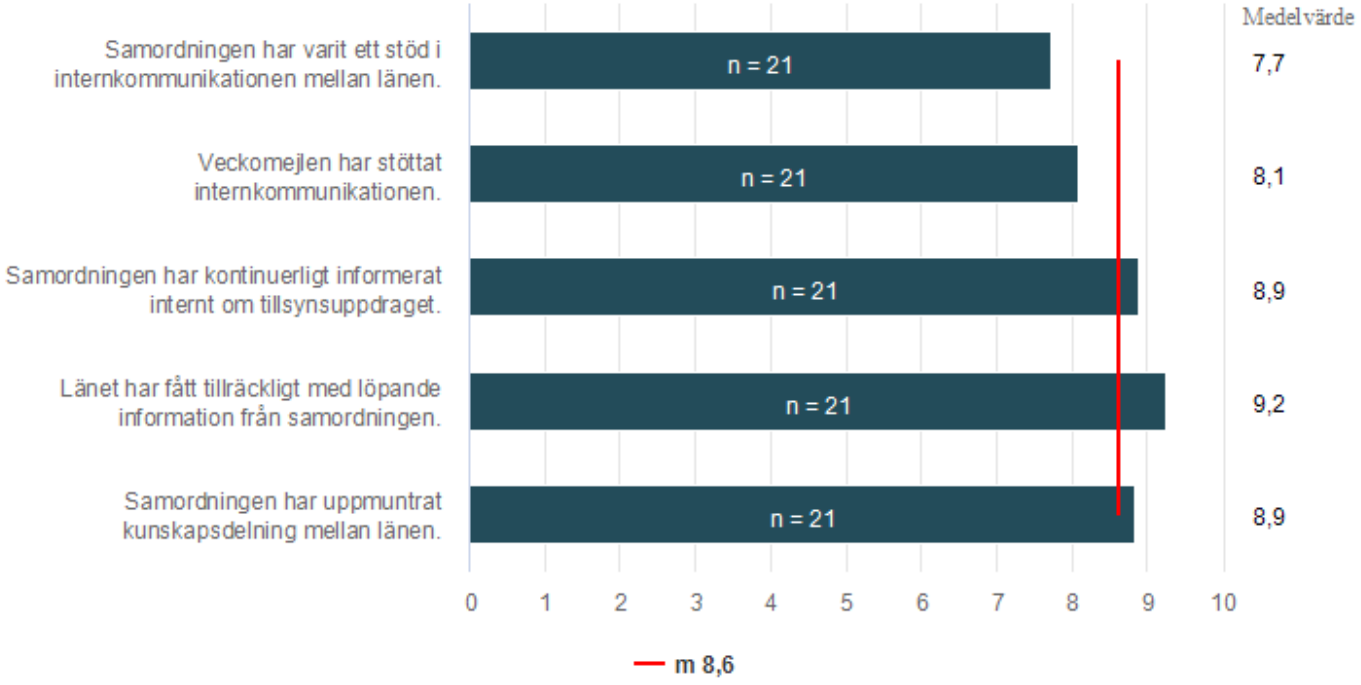
Antal svar: 21



6. Ranka följande påståenden inom avsnittet kommunikation.

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt. För vägledning av vad vi efterfrågar med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritextfrågor.

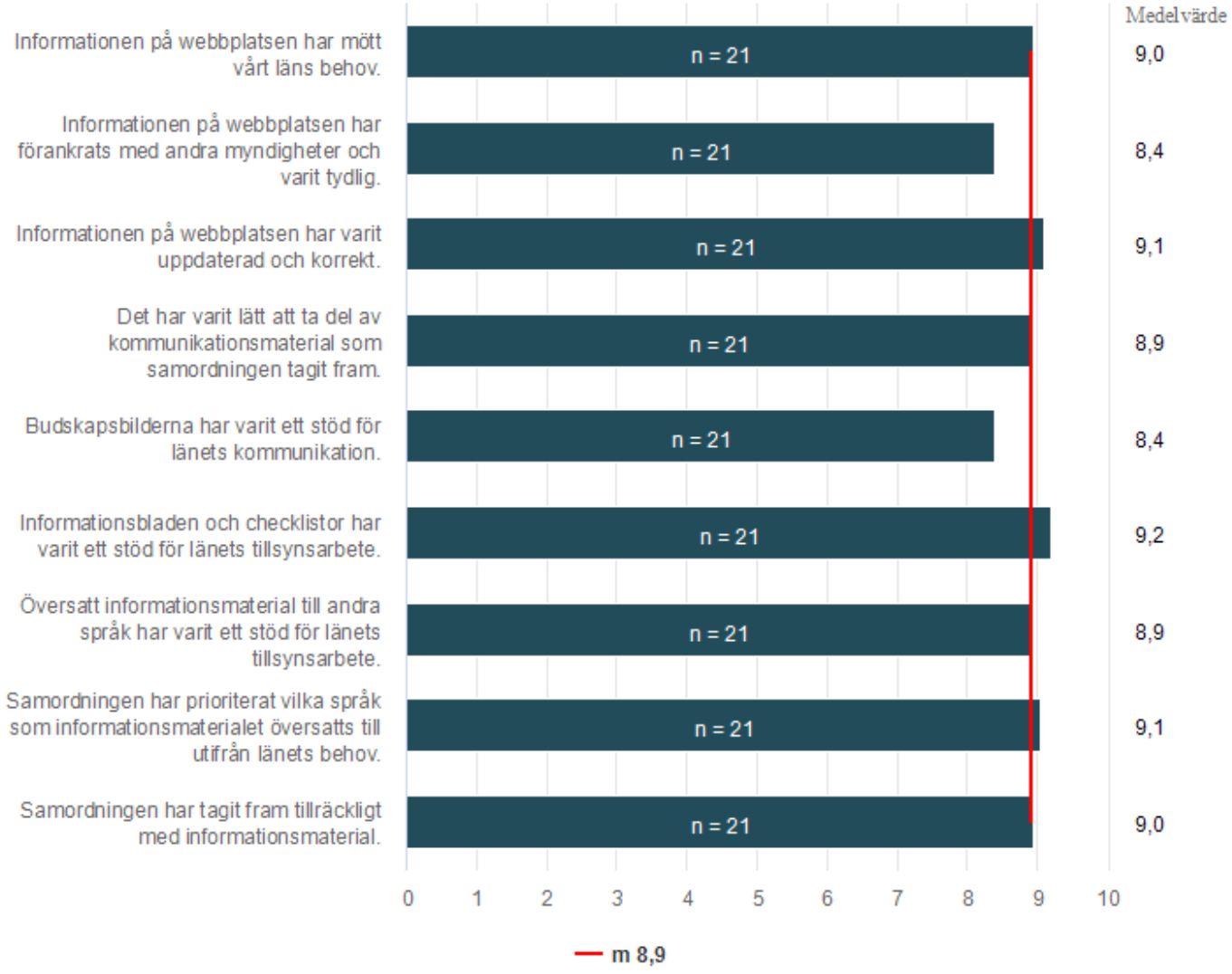
Antal svar: 21



7. Ranka följande påståenden inom avsnittet kommunikation.

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt. För vägledning av vad vi efterfrågar med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritextfrågor.

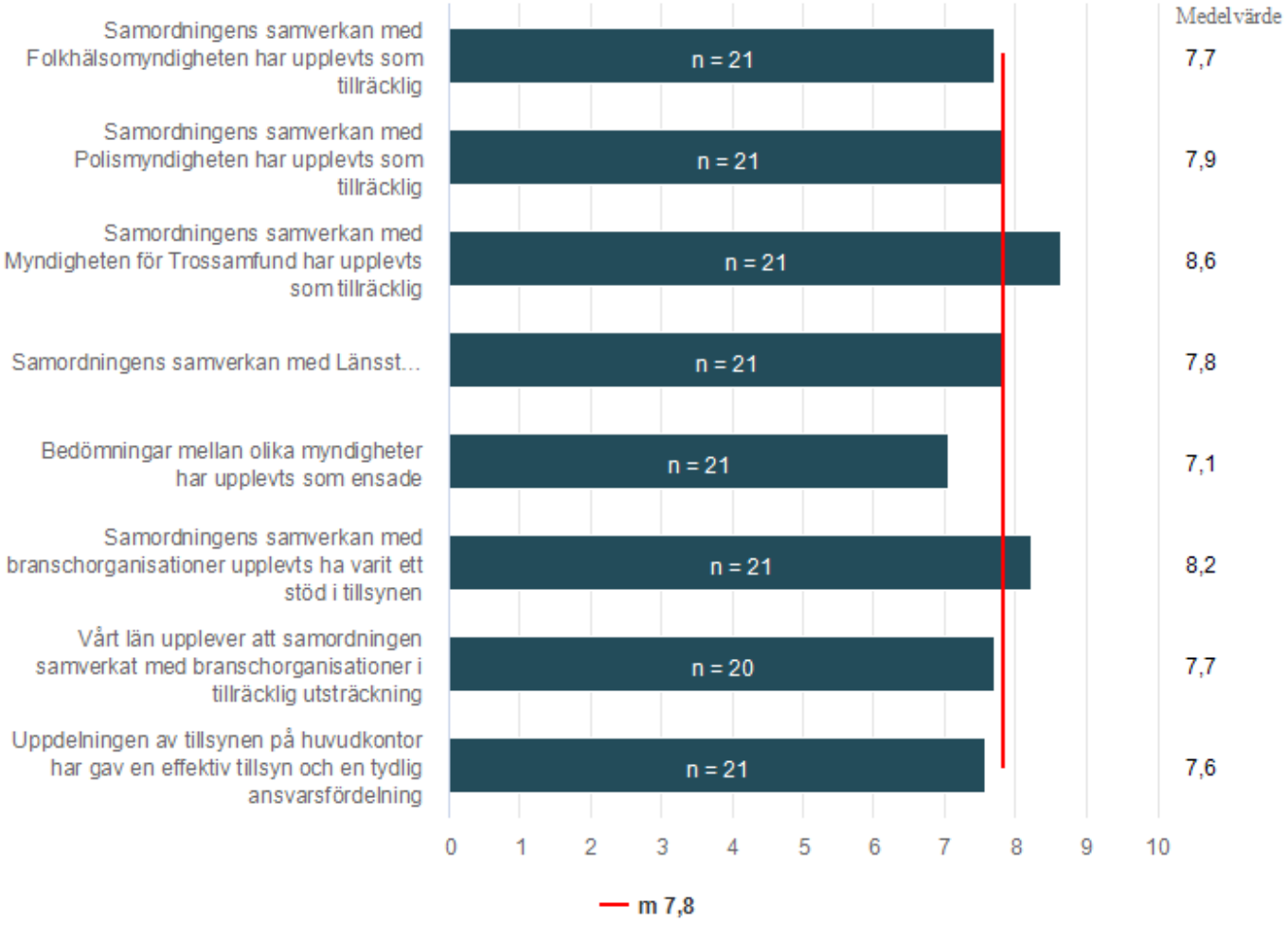
Antal svar: 21



8. Ranka följande påståenden inom avsnittet extern samverkan

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt. För vägledning av vad vi efterfrågar med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritextfrågor.

Antal svar: 21



9. Ranka följande påståenden inom avsnittet stödprocesser

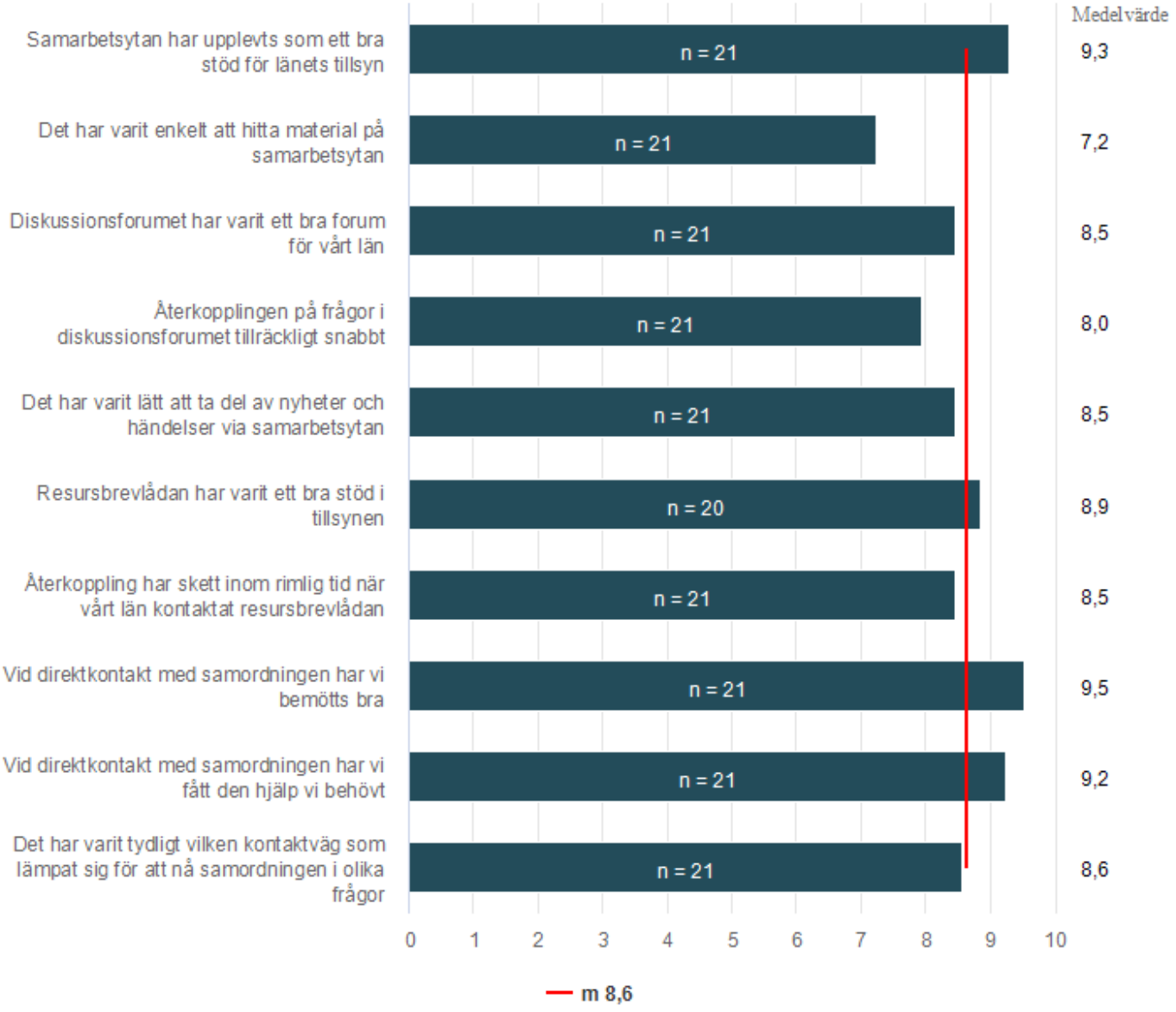
1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt. För vägledning av vad vi efterfrågar med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritextfrågor.

Antal svar: 21

10. Ranka följande påståenden inom avsnittet stödprocesser

1 = Instämmer inte, 10 = Instämmer helt. För vägledning av vad vi efterfrågar med respektive påstående kan ni titta på efterföljande fritextfrågor.

Antal svar: 21



LÄNSSTYRELSEN
DALARNAS LÄN